



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Edisi 02/ Februari 2018

ISSN : 2085-4862

HALUAN NEGARA SEBAGAI ARAH DAN SASARAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Moch. Nurhasim | Pembangunan Nasional Bukanlah Proyek Rezim

Sri Yanuarti | Menjaga Stabilitas Ekonomi Dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India Dan Malaysia

Esty Ekawati | Fisibilitas Haluan Negara Dalam Kerangka Sistem Presidensial Pasca Orde Baru

Sri Nuryanti | Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional

Devi Darmawan | Politik Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Pembangunan Nasional

Luky Sandra Amalia | Pentingnya 'Payung Hukum' Supaya Pembangunan Tidak Seperti Tari Poco-Poco

Imam Syafi'i | Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis

Diandra Megaputri Mengko | Penguatan Wawasan Nusantara Dan Program Bela Negara

Badan Pengkajian

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

HALUAN NEGARA SEBAGAI ARAH DAN SASARAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Badan Pengkajian MPR RI

2018

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : DR. (H.C.) Zulkifli Hasan, SE., M.M.
Mahyudin, S.T., M.M.
E.E. Mangindaan, S.IP.
DR. Hidayat Nur Wahid, M.A.
DR. (H.C.) Oesman Sapta

Pengarah : DR. Bambang Sadono, S.H., M.H.
DR. Tb. Hasanuddin, S.E., M.M.
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Tb. Soenmandjaja

Penanggung Jawab : Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.
Wakil Penanggung Jawab : Dra. Selfi Zaini
Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.
Redaktur Pelaksana : Tommy Andana, S.IP, M.AP.
Agip Munandar, S.H., M.H.
Drs. Joni Jondriman

Editor : Siti Aminah; Pradita Devis Dukarno; Otto Trengginas Setiawan

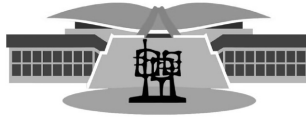
Pengumpul Bahan : Riswandi; Endang Ita; Rindra Budi Priyatmo; Dian Kartika Sari; Widhi Aditia Putra; Elias Petege; Rani Purwati Kemala Sari; Wasinton Saragih.

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI
Gedung Bharana Graha, Lantai 3,
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270
Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420
E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Kata Pengantar Pimpinan Redaksi	III
Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	IX
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	XIII
Pembangunan Nasional Bukanlah Proyek Rezim - Moch. Nurhasim	1
Menjaga Stabilitas Ekonomi Dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India Dan Malaysia - Sri Yanuarti	19
Fisibilitas Haluan Negara Dalam Kerangka Sistem Presidensial Pasca Orde Baru - Esty Ekawati	37
Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional - Sri Nuryanti	51
Politik Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Pembangunan Nasional - Devi Darmawan	69
Pentingnya 'Payung Hukum' Supaya Pembangunan Tidak Seperti Tari Poco-Poco - Luky Sandra Amalia	81
Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis - Imam Syafi'i	99
Penguatan Wawasan Nusantara Dan Program Bela Negara - Diandra Megaputri Mengko	115



Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis dengan pokok bahasan “Haluan Negara Sebagai Arah dan Sasaran Pembangunan”. Jurnal ini berisi artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) yang merupakan media untuk menjaring aspirasi masyarakat yang dilakukan MPR. Artikel dalam Jurnal Majelis ini memuat kajian yang disampaikan melalui tulisan dari para pakar dengan berbagai latar belakang keilmuan.

Pemuatan artikel dengan tema “Haluan Negara Sebagai Arah dan Sasaran Pembangunan” merupakan salah satu ikhtiar yang dilakukan oleh MPR dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi MPR periode 2009-2014 sebagaimana terdapat pada Keputusan Nomor 4/MPR/2014. Penyusunan Jurnal Majelis dimaksudkan untuk memberikan informasi mendalam sekaligus membangun pemahaman yang sama mengenai wawasan kebangsaan dan sistem ketatanegaraan dari sisi kajian akademis sekaligus merupakan salah satu cara MPR menjaring aspirasi masyarakat dan daerah yang seluas-luasnya sebagai bahan masukan untuk Anggota MPR dan masyarakat. Sejalan dengan tujuan penyusunan jurnal ini, artikel yang dimuat merupakan tulisan para pakar dari berbagai latar belakang keilmuan dan profesi. Jurnal ini disajikan sesuai dengan gagasan aslinya, baik yang disampaikan dalam kegiatan kajian yang dilakukan oleh MPR maupun yang disampaikan secara langsung.

Dalam jurnal ini memuat pendapat dan pemikiran dari:

Moch. Nurhasim dengan judul tulisan “Pembangunan Nasional Bukanlah Proyek Rezim”. Penulis menjelaskan Pembangunan bukanlah sebuah proyek rejim, tetapi pada hakekatnya menjadi tanggungjawab dari negara dan pemerintah (rejim) yang berkuasa. Secara akademik, istilah pembangunan muncul setelah banyak negara-negara di dunia ketiga merdeka atau setelah Perang Dunia II berakhir. Pembangunan bukan hanya menjadi agenda bagi negara-negara yang baru merdeka, juga menjadi proyek kapitalisasi dari belahan negara-negara maju. Pembangunan telah menjadi agenda politik, bahwa pemerintah harus bekerja, dan demokrasi sebagai sebuah sistem harus memberikan manfaatnya. Pembangunan juga bukan semata-mata perdebatan

teoretik, agenda pembangunan bagi sebuah bangsa juga bukanlah proyek rezim, tetapi merupakan proyek tanpa akhir. Karena itu negara perlu hadir memberi arah dan tujuan sebagai bagian dari kepentingan nasional sesuai dengan tujuan negara itu perlu dibentuk.

Sri Yanuarti dengan judul tulisan “Menjaga Stabilitas Ekonomi dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India dan Malaysia”. Penulis menjelaskan tentang rencana pembangunan nasional satu negara biasanya untuk mewujudkan peranan negara terkait persoalan sosial, ekonomi, ilmiah, dan teknologi yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu. Sistem tersebut menyediakan kondisi dan prasyarat untuk mencapai tujuan negara (biasanya) dalam perpektif ekonomi, sosial dan politik. Rancangan pembangunan nasional dari berbagai negara sangat dinamis. Apa yang disusun selain berbasis pada kepentingan nasional masing-masing juga terkait dengan kondisi sosial budaya masing-masing negara. Selain itu, rancangan pembangunan nasional juga harus mampu merespon secara cepat dinamika kepentingan masyarakat lokal, perkembangan dinamika regional dan global tanpa harus kehilangan kepentingan nasionalnya. Tulisan ini akan menguraikan tentang bagaimana Rusia, China, India dan Malaysia mendesain rencana pembangunan nasionalnya. Rusia dipilih karena negara ini merupakan negara yang memprokamirkan rencana pembangunan nasional untuk pertama kalinya serta negara yang memiliki adaptasi luar biasa terkait kondisi krisis yang pasca pembubaran Uni Soviet. Sedangkan India dipilih karena selain merupakan negara dengan jumlah penduduknya yang termasuk dalam lima besar terbanyak juga India menghadapi masa-masa krisis terutama terkait dengan konflik etnis. Adapun China dipilih untuk melihat pengaruh ideologi kapitalisme dalam proses pembangunan nasional mereka yang diwarnai oleh ideologi komunis. Sementara itu Malaysia dipilih sebagai contoh dari salah satu negara ASEAN yang memiliki kesamaan kultur dengan Indonesia.

Esty Ekawati dengan judul tulisan “Fisibilitas Haluan Negara dalam Kerangka Sistem Presidensial Pasca Orde Baru”. Penulis menjelaskan tentang jalannya perencanaan pembangunan di Indonesia dari masa pemerintahan presiden Soekarno hingga Soeharto didasarkan pada Garis-Garis Besar Haluan Negara yang tercantum dalam konstitusi. Namun, di era reformasi GBHN tersebut dihapus sebagai konsekuensi dari proses amandemen UUD 1945 Pasal 3 yang menghapus kewenangan MPR dalam menyusun GBHN. Tulisan ini membahas secara deskriptif tentang fisibilitas haluan negara dalam kerangka sistem presidensial di era reformasi. Haluan negara yang dikenal di Indonesia dari masa ke masa sejatinya merupakan arah perencanaan pembangunan nasional. Terlepas dari apapun namanya, haluan negara tetap perlu ada dan menjadi panduan bagi pemerintah dalam melakukan perencanaan pembangunan demi mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Sri Nuryanti dengan judul tulisan “Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional”. Penulis menjelaskan tentang pewacanaan perlunya haluan Negara semacam Garis-Garis Besar Haluan Negara menjadi hal menarik yang perlu dikaji. Hal ini mengingat bahwa pada prinsipnya haluan Negara itu merupakan pedoman dasar bagi arah pembangunan Nasional Indonesia di segala bidang yakni bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan budaya, pertahanan dan keamanan, serta memperhatikan pembangunan sumber daya manusia, sumber daya alam dan lingkungan, pendidikan, dan kerukunan antar umat beragama dan hal-hal lain yang menyangkut upaya perwujudan kesejahteraan rakyat. Namun demikian, terjadi pro kontra terkait dengan wacana reformulasi tersebut. Satu sisi, dipikirkan perlunya haluan negara agar arah pembangunan Indonesia berorientasi pada kepentingan bersama, untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan merata dan bukan berdasar kepentingan eksekutif semata, namun di satu sisi lain, pewacanaan pembuatan haluan negara semacam GBHN dikhawatirkan akan memunculkan kekuatan authoritarian seperti Orde Baru. Terlepas dari itu, kebutuhan untuk mempunyai haluan negara sebagai haluan pembangunan nasional lebih menguat, dengan maksud untuk tercapainya tujuan pembangunan nasional yang lebih terprogram dan terencana untuk jangka panjang. Tulisan ini bermaksud menganalisis format ideal sistematika haluan negara sebagai haluan pembangunan nasional.

Devi Darmawan dengan dengan judul tulisan “Politik Hukum Haluan Negara dalam Sistem Pembangunan Nasional”. Penulis menjelaskan bahwa setelah reformasi, kewenangan pembentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak lagi menjadi salah satu kewenangan MPR sehingga arah pembangunan nasional yang semula tertuang dalam GBHN dituangkan dalam bentuk lain. Konsepsi haluan negara sebenarnya sudah termaktub dalam UU SPPN tersebut dan sudah dijawab melalui turunannya berupa RPJPN sebagai pengganti dari GBHN. Namun, formulasi GBHN dalam UU SPPN yang dimanifestasi dalam RPJPN membuat kondisi pembangunan nasional cenderung berubah karena RPJPN dapat diubah mengikuti perodesasi jabatan presiden terpilih. Untuk itu, dibutuhkan suatu politik hukum yang dapat memastikan terselenggaranya pembangunan nasional yang ajeg dan berkelanjutan sehingga cita-cita dan tujuan pembangunan nasional sebagaimana tercantum dalam alienea keempat UUD NKRI 1945 dapat diwujudkan.

Luky Sandra Amalia dengan judul tulisan “Pentingnya ‘Payung Hukum’ Supaya Pembangunan Tidak Seperti Tari Poco-Poco”. Penulis menjelaskan tentang dua puluh tahun pasca-lengsernya rezim otoriter Soeharto banyak pihak masih memiliki keinginan untuk menghidupkan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional. Salah satunya adalah Ketua Umum partai pemenang Pemilu 2014 yang mengkritik model pembangunan Indonesia seperti tari poco-poco. Setelah

amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu sehingga presiden bukan lagi merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Konsekuensinya, GBHN sebagai media pertanggungjawaban presiden kepada MPR tidak lagi diperlukan. Sebagai gantinya, pembangunan mengacu pada visi-misi presiden terpilih. Persoalannya, arah pembangunan seringkali berubah setiap kali presiden berganti. Tulisan ini berpendapat bahwa untuk menjaga keberlanjutan pembangunan, diperlukan sebuah 'payung hukum pembangunan' yang memuat garis besar arah pembangunan tetapi tidak implementatif.

Imam Syafi'i dengan judul tulisan "Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis". Penulis menjelaskan tentang dinamika penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan arah pembangunan nasional di era Orde Lama, Orde Baru, dan Pasca Reformasi dalam perspektif historis. Kebijakan perencanaan pembangunan nasional melalui penyusunan GBHN sesungguhnya telah dimulai sejak Indonesia merdeka. Dalam perspektif historis, GBHN merupakan pijakan konstitusional seorang presiden untuk menentukan arah pembangunan nasional. Namun demikian, penyusunan dan pelaksanaan GBHN sangat dipengaruhi oleh watak dan karakter rezim yang berkuasa. Pada masa Orde Lama, GBHN sangat dipengaruhi oleh orientasi politik Presiden Soekarno yang meletakkan manifesto politiknya sebagai dasar haluan negara, kemudian dikenal dengan istilah Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). Sementara, pembangunan nasional di era Orde Baru merujuk pada GBHN yang disusun oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Di era ini, dokumen pertama GBHN disusun dan disahkan pada tahun 1973 sementara dokumen terakhir disusun pada tahun 1998. Pasca reformasi, konsekuensi perubahan sistem ketatanegaraan tidak lagi memosisikan GBHN sebagai prinsip yang digunakan presiden untuk menyusun arah dan tujuan pembangunan nasional. Sebagai produk konstitusi, GBHN justru dianggap tidak relevan karena identik dengan rezim otoritarian Orde Baru. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) kemudian disusun menggantikan GBHN, meskipun dalam praktiknya arah pembangunan nasional pasca reformasi banyak ditentukan oleh visi misi presiden terpilih dalam sebuah pemilu.

Diandra Megaputri Mengko dengan judul tulisan "Penguatan Wawasan Nusantara Dan Program Bela Negara". Penulis menjelaskan tentang munculnya persoalan politik identitas yang muncul belakangan ini di Indonesia telah memantik diskursus publik terkait perlunya meningkatkan wawasan nusantara bagi seluruh warga negara Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah telah berupaya untuk mendorong hal tersebut melalui program bela negara yang dilakukan oleh Kementerian Pertahanan. Meski demikian, program bela negara tersebut masih memiliki beberapa kelemahan seperti: ketidakjelasan konsep antara bela negara dengan wajib militer, menggunakan

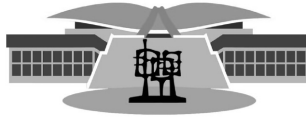
paradigma bahwa penguatan wawasan nusantara dapat dilakukan secara instan, persoalan anggaran yang membebani kebutuhan pertahanan, hingga persoalan pengawasan dan kesesuaian dengan aturan hukum. Dalam konteks itu, diperlukan evaluasi menyeluruh bagi pemerintah agar tujuan penyelenggaraan program bela negara dapat sesuai dengan tujuan awalnya, yaitu untuk memperkuat wawasan nusantara bagi seluruh warga negara Indonesia.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaanya menyampaikan tulisan serta memberikan izin untuk dimuat dalam Jurnal Majelis. Harapan kami, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi masyarakat khususnya Anggota MPR dan kalangan akademisi.

PEMIMPIN REDAKSI,

t.t.d.

YANA INDRAWAN



Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Pada tahun 2014, pada Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) periode 2009-2014 diputuskan keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah: (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum. (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara. (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa. (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya. (5) mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR. (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara. (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-

Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan sifat wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidental dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yaitu memasyarakatkan Ketetapan MPR, Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Pelaksanaanya; dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal menyusun dan menetapkan rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat. MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat.

Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan MPR melalui Alat Kelengkapan MPR. Sesuai dengan materi rekomendasi MPR periode 2009-2014 dan hasil kajian yang dilakukan, Jurnal Majelis ini memuat kajian dan aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui tulisan oleh para pakar dari berbagai latar belakang keilmuan.

Artikel yang disusun ini memuat tentang bahasan mengenai “Haluan Negara Sebagai Arah dan Sasaran Pembangunan”. Dalam jurnal ini dibahas antara lain “Pembangunan Nasional Bukanlah Proyek Rezim”; “Menjaga Stabilitas Ekonomi dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India dan Malaysia”; “Fisibilitas Haluan Negara dalam Kerangka Sistem Presidensial Pasca Orde Baru”; “Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional”; “Politik Hukum Haluan Negara dalam Sistem Pembangunan Nasional”; “Pentingnya ‘Payung Hukum’ Supaya Pembangunan Tidak Seperti Tari Poco-Poco” ; Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis” ; serta “Penguatan Wawasan Nusantara Dan Program Bela Negara”.

Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun pemahaman mengenai materi. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan.

Dengan penerbitan jurnal ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan melakukan kajian tentang Haluan Negara Sebagai Arah dan Sasaran Pembangunan Nasional. Dengan pengetahuan dan pemahaman yang mendalam, seluruh warga dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan yang ideal. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi dan menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

SEKRETARIS JENDERAL MPR,

t.t.d.

MA'RUF CAHYONO



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Keempat tujuan ini merupakan ruh bangsa Indonesia dalam melangkah, membangun dan terus memperbaiki kehidupan bangsa. Setiap dinamika perikehidupan Bangsa Indonesia harus dapat mencerminkan upaya mengejawantahkan empat tujuan tersebut.

Keempat tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia tersebut masih bersifat umum dan karenanya harus diterjemahkan secara lebih terperinci oleh pemerintah. Oleh karena itu, Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Haluan negara merupakan panduan bagi masyarakat untuk mengetahui arah turunan dari tujuan dibentuknya negara, sehingga rakyat mengetahui tujuan dan arah jangka panjang yang hendak dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah dengan dokumen haluan negara itu dapat menyampaikan gagasan ideal teknokratisnya yang dilengkapi dengan masukan dari rakyat yang dalam hal ini dilakukan oleh wakil-wakilnya di MPR. Haluan negara juga merupakan dokumen yang menunjukkan bahwa proses pembangunan yang dilakukan adalah proses yang terkendali. Pembangunan sebagai konsep perubahan yang direncanakan benar-benar terlihat dalam dokumen haluan negara.

Pembangunan berkelanjutan (*sustainability development*) menjadi kata kunci yang penting dalam merancang pembangunan. Pembangunan dilakukan bukan hanya untuk generasi saat ini, tetapi juga untuk generasi mendatang. Pembangunan bukan pula program sesaat yang akan selesai dalam jangkauan 5-20 tahun, tetapi pembangunan harus meyakinkan bahwa akan bertahan sejauh mungkin. Oleh karena itu, pembangunan harus dirancang oleh pemerintah yang dinamis, terbuka dan adaptif terhadap perubahan lingkungan.

Perencanaan haluan negara yang termaktub di dalamnya arah pembangunan nasional, juga harus mencerminkan kedaulatan. Artinya haluan negara merupakan kehendak seluruh rakyat yang dirumuskan oleh para wakil rakyat di lembaga legislatif dan eksekutif. Pembangunan daerah setidaknya harus memperhatikan tiga hal penting: pertama, bentuk kontribusi riil dari daerah yang diharapkan oleh pemerintah pusat dalam proses pembangunan dasar; kedua, aspirasi masyarakat daerah sendiri, terutama yang terefleksi pada prioritas program-program pembangunan daerah; dan ketiga, keterkaitan antar daerah dalam tata perekonomian dan politik.

Setelah amandemen keempat, haluan negara tidak lagi masuk dalam kosa kata yang dimuat dalam UUD NRI Tahun 1945. Penentuan arah pembangunan Bangsa Indonesia kemudian diamanatkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, dan DPD, dan DPRD menetapkan tugas MPR adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan tugas tersebut, MPR telah menetapkan berbagai program kegiatan berupa kegiatan sosialisasi, kajian, dan penyelenggaraan aspirasi masyarakat.

Dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi MPR sebagaimana terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, MPR melakukan berbagai kegiatan yang membuka ruang untuk penjangkaran aspirasi yang seluas-luasnya dari berbagai kalangan dan berbagai bidang baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Rekomendasi yang terdapat pada keputusan MPR tersebut dilakukan dengan cara menghimpun pandangan dan pendapat dari masyarakat, daerah, dan lembaga negara. Komunikasi yang mendalam dan komprehensif terus dilakukan kepada seluruh kelompok masyarakat, terutama kalangan penyelenggara negara dan akademisi untuk memberikan masukan dan pendapat kepada MPR.

Jurnal Majelis ini memuat gagasan dan pemikiran mengenai “Haluan Negara Sebagai Arah dan Sasaran Pembangunan Nasional”. Haluan negara adalah sebuah kehendak bersama untuk mengarahkan pembangunan secara menyeluruh dan berkelanjutan.

Harapan saya, dengan terbitnya Jurnal Majelis yang berjudul “Haluan Negara Sebagai Arah dan Sasaran Pembangunan Nasional” dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi serta turut berkontribusi dalam pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, saya mengucapkan terimakasih kepada para penulis yang telah berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya. Semoga jurnal ini memberikan manfaat.

BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,

t.t.d

Dr. BAMBANG SADONO, S.H., M.H.

Wakil Ketua,

t.t.d

DR. TB. HASANUDDIN, S.E., M.M.

Wakil Ketua,

t.t.d

RAMBE KAMARUL ZAMAN, M.SC., M.M.

Wakil Ketua,

t.t.d

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

t.t.d

TB. SOENMANDJAJA

PEMBANGUNAN NASIONAL BUKANLAH PROYEK REZIM

Moch. Nurhasim

Abstrak

Pembangunan bukanlah sebuah proyek rezim, tetapi pada hakekatnya menjadi tanggungjawab dari negara dan pemerintah [rezim] yang berkuasa. Secara akademik, istilah pembangunan muncul setelah banyak negara-negara di dunia ketiga merdeka atau setelah Perang Dunia II berakhir. Pembangunan bukan hanya menjadi agenda bagi negara-negara yang baru merdeka, juga menjadi proyek kapitalisasi dari belahan negara-negara maju.

Pembangunan telah menjadi agenda politik, bahwa pemerintah harus bekerja, dan demokrasi sebagai sebuah sistem harus memberikan manfaatnya. Pembangunan juga bukan semata-mata perdebatan teoretik, agenda pembangunan bagi sebuah bangsa juga bukanlah proyek rezim, tetapi merupakan proyek tanpa akhir. Karena itu negara perlu hadir memberi arah dan tujuan sebagai bagian dari kepentingan nasional sesuai dengan tujuan negara itu perlu dibentuk.

Kata Kunci: Pembangunan, RPJMN, dan Hakikat Pembangunan

PENGANTAR

Kata pembangunan, dalam bahasa Inggris disebut *development* nyaris “terpinggirkan” dalam khasanah politik di era reformasi. Pembangunan adalah kata yang hampir disebut oleh semua orang di era Orde Baru. Pembangunan telah menjadi kosa kata yang lekat pada semua orang—menggantikan kata revolusi—sebagai idiom di masa Orde Lama (Orla). Hampir tidak ada para intelektual menulis artikel atau makalah, bahkan proposal tanpa ada kata pembangunan. Pembangunan telah menjadi agenda dan tujuan nasional. Secara harfiah, pembangunan adalah sebuah proses—proses untuk membuat sesuatu atau mendirikan sesuatu (KBBI 2018).

Secara akademik, istilah pembangunan muncul setelah banyak negara-negara di dunia ketiga merdeka atau setelah Perang Dunia II berakhir. Pembangunan bukan hanya menjadi agenda bagi negara-negara yang baru merdeka, juga menjadi proyek kapitalisasi dari belahan negara-negara maju. Pembangunan menjadi babak baru dalam percaturan politik negara-negara di dunia, antara negara maju dan negara baru merdeka (sering disebut sebagai negara dunia ketiga).

Dalam konteks politik—istilah pembangunan seperti telah disinggung di atas, identik dengan rezim Orba. Walaupun sesungguhnya di era reformasi, pembangunan tetap menjadi agenda pemerintah, tetapi memang paradigmanya tidak segecar waktu Orba, sebab pembangunan

telah menjadi label dan *trade mark*. Di era reformasi, reformasi dan demokratisasi mungkin menjadi kata yang paling banyak dikutip oleh para ahli.

Tulisan ini tidak akan mengupas persoalan di atas, tetapi akan lebih memfokuskan pembahasannya pada apa sesungguhnya hakikat dan makna pembangunan itu sendiri. Pertanyaan itu tentu saja dihubungkan dengan kehidupan kita sebagai sebuah bangsa. Artikel ini ingin menelisik kembali hakikat dan makna pembangunan, baik secara teoretik maupun praksis dalam kehidupan kita sebagai bangsa.

PEMBAHASAN

1. Pembangunan dalam Perspektif Teoretik

Teori pembangunan sebagai wacana akademik muncul setelah Perang Dunia II, menjadi proyek banyak negara yang baru merdeka, khususnya di negara-negara dunia ketiga. Studi-studi pembangunan pasca Perang Dunia II, identik dengan wilayah yang terbelakang, sehingga perlu ada model bagi negara-negara yang terbelakang tersebut untuk meniru negara maju. Studi Almond “Politics of the Developing Areas” misalnya menyebut itu. Sebagai sebuah model, Organski dalam bukunya “The Stages of Political Development” yang hampir mirip dengan teori tahapan pembangunan Walt Rostow menekankan perlunya tahapan pembangunan. Setelahnya muncul teori-teori modernisasi

seperti karya Marion J. Levy, David Apter, Samuel P. Huntington yang fokusnya dapat dikategorikan masuk dalam golongan teori modernisasi (Chilcote 2004). Variasi dari teori-teori tersebut demikian banyak, karena antara ahli yang satu dengan yang lainnya juga saling mengkritik. Paling tidak, teori-teori tersebut berjalan sejak 1960an hingga 1980an awal, sebelum munculnya kritik dari teori ketergantungan (Chilcote 2004).

Teori ini muncul di awal tahun 1950an dan 60an. Teori modernisasi memandang keuntungan ekonomi terhadap akumulasi modal yang berhasil, dan pertumbuhan ekonomi didorong oleh peningkatan produktivitas yang timbul dari transfer teknologi dari teknologi dan ekonomi daerah maju ke daerah berteknologi dan ekonomi terbelakang. Pendatang yang terlambat untuk pembangunan diyakini memiliki keuntungan karena mereka bisa memilih dan memilih dari berbagai macam barang jadi dan menguji perkembangan teknologi dan industri baru 'di luar rak'

(lihat Agarwala dan Singh 1958, juga Little 1982, Meier and Seers 1984, Meier 1995, Seligson dan Passe-Smith 1998, dan Dutt 2002, Volume 1) (Kingsbury 2004).

Muncul banyak teori tentang perubahan sosial, teori modernisasi, dan teori pembangunan politik. Teori modernisasi telah menjadi teori yang berusaha memberi jalan bagi negara-negara yang baru merdeka. Teori ini lahir di Amerika Serikat sebagai jawaban para ilmuwan sosial atas perkembangan dunia – khususnya dunia ketiga setelah perang. Pengaruh teori modernisasi yang digagas oleh Walt Whitman Rostow dan beberapa pengagas selanjutnya, begitu kuat pengaruhnya bagi negara-negara yang baru merdeka. Hampir tidak ada negara-negara dunia ketiga yang tidak mengikuti skenario perubahan yang mereka buat, yang intinya pembangunan sebagai sebuah perubahan yang *linear*, dari tidak maju (terbelakang) menjadi berkembang dan kemudian menjadi negara maju (Higgott 2005).

Tabel 1.1. Perkembangan Teori Pembangunan

Pembangunan Pembangunan politik, perubahan sosial, dan Modernisasi	Ketergantungan	Kebijakan Publik
Teori lama – sampai dengan 1970an	Kritik teori terhadap modernisasi dan pembangunan (1980an hingga 1990an)	Teori kebijakan publik – 1990an dalam rangka pembangunan

Sumber: diolah oleh penulis dari berbagai sumber.

Dari segi perkembangan teori, yang cukup menarik—setelah sejumlah negara mengalami kegagalan dalam pembangunan, debat teoretik mengarah pada ketergantungan, karena negara-negara maju (satelit) menjadi penghisap negara-negara yang baru berkembang. Akibatnya muncul teori ketergantungan, karena negara-negara berkembang yang baru lepas dari kolonialisme (penjajahan) justru tergantung pada negara-negara maju, dan kapitalisme dituduh sebagai biangnya (Galtung 1967). Demikian pula tokoh-tokoh seperti Andre Guder Frank, Theotonio Dos Santos, menyebut ada banyak hubungan ketergantungan yang diakibatkan oleh kapitalisme. Santos menyebutnya sebagai ketergantungan baru (Chilcote 2004). Dari segi teori, setelah berkembang teori pembangunan, muncul sebenarnya teori elit dan negara. Tetapi agenda pembangunan sebenarnya tetap berjalan seiring dengan kepentingan negara-negara besar dan dunia Internasional. Walaupun kritik muncul pembangunan tetap saja berjalan dengan cengkraman kapitalisme yang makin kukuh.

Kritik terhadap teori pembangunan telah banyak dikemukakan. Perdebatan para ahli yang disebut di atas, misalnya menekankan bahwa pembangunan yang digagas hanya dengan cara evolusi pemikiran berdasarkan pengalaman negara-negara barat, justru menimbulkan beragam kritik. Asumsi kritis yang sering salah, antara lain adalah (1) adanya kepercayaan buta dengan keyakinan bahwa metode

‘ilmiah’ Barat lebih unggul untuk praktik tradisional; (2) keyakinan bahwa tidak ada dimensi gender dalam pembangunan; (3) proposisi bahwa penghapusan kemiskinan dapat diraih melalui mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, penargetan kemiskinan sekalipun; dan (4) prioritas pembangunan ekonomi di atas segalanya, sehingga isu utama pemerintahan adalah pembangunan ekonomi (Kingsbury 2004).

Higgot menyebut, di sela-sela munculnya teori-teori itu, di era 1990an hingga sekarang, teori pelayanan publik menjadi salah satu hal penting dalam perkembangan teori pembangunan, yang di satu sisi telah menjadi bagian penting dalam pembangunan suatu negara. Di era 1990an juga muncul konsep pembangunan wilayah, seperti disinggung oleh Casey J. Dawkins, yang menyebut bahwa mengapa suatu daerah/wilayah tumbuh dan berkembang, dan mengapa daerah lainnya tidak. Mengapa ada perbedaan di tingkat kesejahteraan sosial lintas daerah begitu gigih? Pertanyaan sentral ini menarik perhatian beragam pihak selama lima puluh terakhir sebagaimana telah disinggung pada beberapa teori pembangunan di atas. Topik yang awalnya hanya menarik minat para ekonom dan ahli geografi sekarang sedang diselidiki oleh sosiolog, ilmuwan politik, dan peneliti dari yang lain disiplin ilmu sosial. Kini persoalan pembangunan suatu wilayah telah mendorong inovasi bagi berbagai disiplin ilmu, dan dalam konteks Indonesia, bukan hanya soal

pertumbuhan ekonomi semata, tetapi juga berkaitan dengan masalah ruang (Dawkins 2003).

Pasca 1990-an setelah Paul Krugman dan Michael Porter banyak mempublikasikan artikel tentang daya saing, ilmu ekonomi regional semakin kuat landasannya dalam mengawinkan antara *space* dan *economy*. Beberapa pakar membedakan dengan sangat jelas antara *urban* dan *regional economics* (Armstrong dan Taylor, 2000; Mc Cann, 2001; Capello, 2007). *Urban economics* lebih cenderung mempelajari ekonomi dalam kesatuan kota sebagai *single city*; sebaliknya ekonomi regional membahas ekonomi dalam area yang lebih luas dari sebuah kota, bahkan pada saat tertentu dapat bersifat lintas batas negara (contoh: kawasan industri penerbangan di Seattle; kawasan industri Sijori). Ekonomi regional selain membahas pilihan lokasi industri dan aglomerasi, juga mencakup keterkaitan pembangunan antar wilayah, khususnya perdesaan dengan perkotaan. Pasca pertengahan 1990-an, peran penting inovasi, infrastruktur dan jejaring banyak mewarnai tulisan/diskusi tentang daya saing suatu wilayah (Firdaus 2013).

Bagi negara-negara dunia ketiga yang ekonomi tumbuh seperti Indonesia, pembangunan bukan lagi persoalan kapitalisme dan ketergantungan semata—karena perdebatan lama itu sebenarnya sudah tidak penting. Pembangunan telah menjadi agenda politik, bahwa pemerintah harus bekerja, dan

demokrasi sebagai sebuah sistem harus memberikan manfaatnya. Oleh karena itu, konsepsi pembangunan—dapat dilacak dari konsep pembangunan yang digunakan sejak era reformasi, yang dapat dilihat dari Rencana Jangka Menengah dan Panjang (RPJMN) Indonesia, sejak 2004-2019 dan seterusnya. Dalam konteks dunia baru pada abad 21, perdebatan pembangunan bukan lagi tergantung atau tidak, tetapi seperti telah disinyalir oleh berbagai ilmuwan pada konferensi PBB di Rio de Janeiro 1992, bahwa pembangunan bukan lagi agenda jangka pendek. Pembangunan dimaknai sebagai berkelanjutan (*sustainability*), bukan semata-mata sebuah program yang sifatnya jangka pendek. Pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai “The capability of maintaining over indefinite periods of time specified values of human wellbeing, social equity and environmental quality”, (Leach et al. 2010a: xiv).” Dalam ‘Our Common Future’ Report (Brundtland 1987: 43) pembangunan berkelanjutan adalah “pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi masa depan untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.”

Salah satu konteks yang kemudian muncul dalam perkembangan pembangunan “berkelanjutan” itu adalah apa yang disebut sebagai *basic needs*, atau kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi. Indonesia termasuk menjadi salah satu pengusung dari gagasan pembangunan berkelanjutan yang

didasarkan pada kebutuhan dasar manusia ini (Kingsbury 2004). Istilah-istilah *pro-poor policy*, kebijakan anggaran untuk orang miskin misalnya menjadi agenda sejak 1980an hingga 1990an, bahkan menjadi salah satu aspek penting dalam program-program pengentasan kemiskinan di negara-negara berkembang. Dalam konteks era reformasi, isu-isu pembangunan berkaitan bukan hanya sekedar pro-poor (untuk orang miskin), tetapi muncul perspektif gender—pembangunan yang sensitif gender, dan lainnya, yang semua itu adalah agenda global sebagai bagian dari upaya pembangunan yang tiada akhir. Isu gender dalam pembangunan bahkan diabaikan dalam teori-teori pembangunan di era 1950an, 1960an, hingga 1990an, karena isu ini baru menguat pasca sejumlah negara mengalami krisis ekonomi dan pentingnya sensitifitas gender dalam pembangunan, khususnya program-program pembangunan. Meskipun pada awal 1970an telah ada beberapa studi peran perempuan dalam pembangunan seperti diungkap oleh Ester Boserup (1970) di mana buku tersebut mendokumentasikan rumah tangga dalam sistem pertanian di Asia dan Afrika, menunjukkan bahwa ada banyak sekali perbedaan antara pengaturan sosial dan ekonomi di berbagai negara jenis rumah tangga, dan apa yang dia sebut sistem pertanian pria dan wanita. Dia mengamati bahwa wanita memainkan peran sangat aktif dalam pertanian di Afrika, terutama di daerah pertanian ekstensif dan perladangan berpindah.

Di Asia, di sisi lain, secara intensif, pertanian menetap dimana bajak digunakan oleh kaum wanita, yang mengambil peran jauh lebih rendah, dan tenaga kerja mereka digantikan oleh laki-laki sebagai buruh yang tidak memiliki tanah (Kingsbury 2004).

Dalam perkembangan tentang pembangunan, sejumlah kritik dan dukungan tetap saja muncul sebagai bagian dari pembangunan yang perlu dilakukan oleh sebuah negara. Misalnya, munculnya istilah pembangunan berkelanjutan (*sustainability development*). Hal tersebut antara lain sebagai bagian dari pengembangan konsep *environment and development* lingkungan dan pembangunan, termasuk isu green development, pemanasan global, kerusakan lingkungan akibat pembangunan dan sebagainya. Definisi pembangunan berkelanjutan itu paling tidak menggantikan konsep pembangunan di era-era sebelumnya. Agenda pembangunan berkelanjutan termasuk menjadi agenda penting bagi Indonesia khususnya sejak 2010 dianut oleh Indonesia. Dokumen itu misalnya tercermin pada UUD 1945 yang diterjemahkan dalam kebijakan pemerintah dalam bentuk dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Panjang (RPJMN), salah satunya adalah RPJMN 2015-2019. RPJMN ini sebagai ganti dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditolak dan dikoreksi sejak era reformasi. Salah satu alasannya karena yang berhak membuat adalah Presiden sebagai konsekuensi logis presiden dipilih langsung oleh rakyat,

sehingga presiden harus mewujudkan janji-janji politiknya.

Pembangunan berkelanjutan menjadi isu karena masih banyaknya persoalan ketidakseimbangan antara kebutuhan manusia dengan kesadaran mereka terhadap keterbatasan lingkungan, sosial dan ekonomi. Pembangunan membutuhkan dukungan sumberdaya alam, sumber daya manusia dan finansial yang tidak kecil, bukan saja berdampak positif bagi manusia tetapi juga menimbulkan sejumlah dampak negatif seperti persoalan ketimpangan sosial, kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, kerusakan lingkungan, krisis energi, krisis pangan, air dan lain-lain.

Dari perdebatan para ahli mengenai peran ilmu pengetahuan secara berkelanjutan (*sustainability science*), terdapat sejumlah ciri atas apa yang dimaksud sebagai *sustainability science*, antar lain adalah pertama, ilmu pengetahuan harus berbasis tempat dan berbasis masalah dengan cara mengintegrasikan pengetahuan dari berbagai disiplin ilmu, lintas geografis dan temporal. Kedua, sains menjadi komponen kunci untuk mendorong kemampuan masyarakat agar bergerak menuju keberlanjutan. Dalam hal itu, agenda riset harus dapat memenuhi kebutuhan manusia, khususnya bagi persoalan-persoalan yang sifatnya kompleks seperti kemiskinan. Ketiga, bentuk hubungan antara sains dan manusia dilakukan dengan aksi sosial atau tindakan nyata. Ada kontribusi secara langsung atau manfaat yang diperoleh.

Keempat, para peneliti diharapkan dapat membayangkan kontribusi solusi atas suatu permasalahan yang sedang dihadapi oleh masyarakat secara luas. Kelima, para peneliti dapat menafsirkan hakikat tujuan pembangunan bagi manusia dan lingkungannya. Meskipun terdapat banyak variasi perdebatan tentang makna keberlanjutan, tetapi titik tekan dari kesepakatan para ahli terletak pada kesamaan bahwa sains harus memiliki kontribusi kepada manusia dan lingkungannya atau kebutuhan stakeholders (Brundtland 1987: 43).

2. Hakikat Pembangunan: Proyek Tanpa Akhir

Dari perdebatan teoretik yang telah diuraikan di atas, menunjukkan bahwa agenda pembangunan bagi sebuah bangsa bukanlah proyek rezim, tetapi merupakan proyek tanpa akhir. Bahkan dalam konferensi terakhir World Culture Forum di Bali 10-14 Oktober 2016, disebutkan bahwa tujuan pembangunan merupakan agenda global sebagai "*culture for an inclusive sustainable planet*". Sebelumnya negara-negara di dunia mencanangkan Sustainable Development Goals (SDGs) sebagai agenda ke depan yang harus dicapai oleh negara-negara di dunia, yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan di segala sektor.

Kingsbury mendefinisikan bahwa pembangunan adalah:

"...Development is a process directed at outcomes encapsulating improved standards of living and

greater capacity for self-reliance in economies that are technically more complex and more dependent on global integration than before..."(Kingsbury 2004) ... " P e m b a n g u n a n merupakan proses yang diarahkan untuk peningkatan standar hidup dan kapasitas yang lebih besar untuk kemandirian ekonomi secara teknis yang lebih kompleks dan lebih bergantung pada integrasi secara global.

Maknanya, jika Indonesia masih eksis sebagai sebuah negara, maka pembangunan (*development*) akan tetap menjadi agenda, siapapun presiden dan pemerintahnya. Itulah hakikat agenda pembangunan dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara. Makna yang perlu diingat bahwa pembangunan seperti itu harus berkelanjutan, bukan hanya semata-mata proyek rezim yang berkuasa, dan apabila rezimnya berganti maka pembangunannya tidak dilanjutkan. Oleh karena itu, bagi Indonesia, persoalannya bukan semata-mata harus membangun, tetapi apa hakikat pembangunan dan makna pembangunan kita sebagai sebuah bangsa? Pembangunan adalah sesuatu yang terus menerus akan dilakukan oleh sejumlah negara, termasuk di Indonesia. Tak terkecuali siapa yang menjadi pemenang pemilu, pembangunan sepertinya sudah "given" sebagai agenda bangsa dan negara yang tidak mungkin bisa dituntaskan.

Yang membedakan satu rezim

pemerintahan dengan rezim pemerintahan yang lainnya adalah visi dan misinya, serta prioritas yang dikedepankan. Selain itu, yang membedakan juga adalah strategi yang dilakukan oleh setiap rezim pemerintahan, karena pembangunan dalam konteks demikian merupakan *good will*, kemauan politik atau kebijakan politik. Agenda pembangunan terfokus pada visi dan misi presiden, sebagai implikasi dari sistem pemilihan langsung, presiden harus meneguhkan tanggungjawab politik. Namun demikian, seorang presiden juga mengemban amanat sebagai kepala negara yang memiliki tugas untuk menjaga keberadaan sekaligus tujuan mulia untuk apa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibentuk, oleh karena itu apa yang menjadi kepentingan nasional dan NKRI harus lebih dikedepankan. Dalam konteks saat ini, khususnya di era pemerintahan Presiden Jokowi-JK, pembangunan pada hakekatnya adalah upaya sistematis dan terencana oleh masing-masing maupun seluruh komponen bangsa untuk mengubah suatu keadaan menjadi keadaan yang lebih baik dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia secara optimal, efisien, efektif dan akuntabel, dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat secara berkelanjutan. Upaya sistematis dan terencana tadi tentu berisi langkah-langkah strategis, taktis dan praktis, karena masing-masing negara memiliki usia kedaulatan, sumber daya andalan dan tantangan yang berbeda. Bagi

bangsa Indonesia, secara khusus tujuan pembangunan nasional telah digariskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yaitu untuk: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Jika tujuan yang dimandatkan oleh Konstitusi ini disarikan, akan tampak bahwa mandat yang diberikan Negara kepada para pemangku kepentingan, khususnya penyelenggara negara dan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), adalah untuk memuliakan manusia dan kehidupan bermasyarakat mulai dari lingkup terkecil hingga ke lingkup dunia (Bapenas 2015). Dari sisi visinya “memang” selalu bagus, karena visi dan misi pembangunan dalam RPJMN tidak ada yang tidak baik.

Orientasi politik pembangunan juga tidak sama, antara satu pemerintahan dengan pemerintahan penggantinya. Idealnya, ada kesinambungan dari sisi agenda dan proyek, karena pembangunan tidak mungkin diakhir, tetapi agendanya harus diselesaikan dan kemudian diganti dengan agenda lainnya yang menanti. Oleh karena itu, agenda pembangunan sebenarnya adalah sebuah kebijakan pilihan sekaligus keberpihakan yang ditetapkan oleh rezim yang berkuasa. Dalam konteks Indonesia, RPJMN lima tahunan menunjukkan kebijakan sekaligus keberpihakan rezim yang sedang

berkuasa yang menunjukkan di mana arah politik pembangunan yang ingin dikembangkan. Sebagai contoh dalam perdebatan di Indonesia misalnya, apakah rezim yang berkuasa akan menganut model ekonomi neo-liberal atau tidak; atau menganut model ekonomi yang “tidak jelas”. Semua itu menunjukkan keberpihakan sekaligus pilihan politik rezim yang tidak sederhana. Kritik praktik neo-liberal yang tidak bisa dibendung di Indonesia sebagai bagian dari konsep kebijakan pembangunan misalnya, menunjukkan posisi sekaligus arah pembangunan politik-ekonomi yang berjalan lima tahunan.

Perdebatan sistem ekonomi dalam pembangunan nasional—seakan-akan tidak pernah usai. Kedua pendukung memiliki argumentasi sendiri-sendiri, bahwa Indonesia sebagai bagian global tidak mungkin dapat menolak “neo-liberalisme”, di sisi lain ada tuntutan agar konsep asli yang dikandung dalam UUD 1945 baik dari sisi ekonomi, politik dan budaya diterapkan dan menjadi panduan.

Di era reformasi sebenarnya pernah digagas pembangunan seperti apakah yang akan dijalankan, sebagai ganti dari program lama. Maka ditetapkanlah Program Pembangunan Nasional (Propenas). Ada pergeseran paradigma di era reformasi, karena pembangunan diarahkan untuk rakyat secara demokratis. Sejak 1999, kemudian ditetapkanlah TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004 yang menjelaskan bahwa pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia

dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berdasarkan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam ketetapan MPR tentang GBHN 1999 tersebut disebutkan ada 12 misi pembangunan nasional, seperti:

1. Pengamalan Pancasila secara konsisten dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara
2. Penegakan kedaulatan rakyat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
3. Peningkatan pengamalan ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari untuk mewujudkan kualitas keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dalam kehidupan dan mantapnya persaudaraan umat beragama yang berakhlak mulia, toleran, rukun, dan damai.
4. Penjaminan kondisi aman, damai, tertib, dan ketentraman masyarakat.
5. Perwujudan system hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berlandaskan keadilan dan kebenaran.
6. Perwujudan kehidupan sosial budaya yang berkepribadian dinamis kreatif dan berdaya tahan terhadap pengaruh globalisasi.
7. Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif dan mandiri, maju, berdaya saing, dan berwawasan lingkungan.
8. Perwujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia.
9. Perwujudan kesejahteraan rakyat yang dilandasi oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat serta memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan lapangan kerja.
10. Perwujudan aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, produktif, transparan, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.
11. Perwujudan system dan iklim pendidikan nasional yang demokratis dan bermutu guna memperteguh akhlak mulia, kreatif, inovatif, berwawasan kebangsaan, cerdas, sehat berdisiplin dan bertanggung jawab, berketerampilan serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka mengembangkan kualitas manusia Indonesia.
12. Perwujudan politik luar negeri yang berdaulat, bermartabat,

bebas, dan proaktif bagi kepentingan nasional dalam menghadapi perkembangan global.

Sayang, kewenangan MPR ini kemudian dianulir dalam Amandemen UUD 1945 keempat di era reformasi. Akibatnya arah pembangunan diserahkan kepada Presiden yang terpilih secara langsung. Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh berdasarkan suara terbanyak.” Berdasarkan ketentuan ini, maka presiden terpilih ditetapkan sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dalam menjalankan pemerintahan harus bertanggungjawab kepada MPR. Pasal 3 UUD 1945 menyatakan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat Menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Dengan diberlakukannya UUD 1945 hasil amandemen, terjadi pula perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu: (1) penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); (2) ditiadaknya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan (3) diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, dirancang undang-undang

yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran. Undang-undang ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Anggraini 2015).

3. Problematik Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional di Indonesia masih terbentuk oleh sejumlah persoalan yang akut yang kalau dibandingkan dengan negara-negara maju, masalah yang mereka hadapi tidak sama. Indonesia masih menghadapi tantangan besar dalam hal kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), infrastruktur, inovasi, dan tata kelola dalam pembangunan. Dibandingkan dengan negara-negara maju, mereka “sudah” tidak lagi memikirkan aspek SDM, investasi, infrastruktur dan tata kelola dalam pembangunan khususnya berkaitan dengan kesiapan dan kapasitas birokrasi. Kapitalisasi berkembang sebagai ganti dari akumulasi modal setelah sebagian negara-negara maju melakukan kolonialisasi, dan dampaknya negara-negara berkembang kemudian mengalami stagnasi dan kemunduran ekonomi, serta ketergantungan (Chilcote 2004).

Seandainya pembangunan di dunia sudah tercapai, mungkin negara-negara di dunia tidak mensepakati apa yang disebut sebagai Sustainability Development Goals (SDGs). Kita

bisa lihat tujuan SDGs antara lain: (1) menjamin pendidikan yang berkualitas; (2) mencapai kesetaraan gender; (3) menjamin ketersediaan air bersih dan sanitasi; (4) menjamin akses terhadap sumber energi yang bersih dan terjangkau; (5) mendukung perkembangan ekonomi yang inklusif dan membuka lapangan pekerjaan; (6) mengurangi kesenjangan; (7) keberlanjutan kota dan komunitas; (8) pola konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab; (9) bertindak terhadap perubahan iklim; dan (10) melestarikan kehidupan bawah laut dan melindungi kehidupan di darat.

Dari tujuan tersebut menunjukkan bahwa pembangunan di sejumlah negara, termasuk Indonesia tampaknya masih menyisakan banyak persoalan. Artinya, semenjak terdapat perdebatan teoretik sejak 1950an hingga akhir 1990an, ternyata pembangunan di sejumlah negara masih menyisakan banyak masalah. Tidaklah heran muncul pertanyaan di mana peran ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya ilmu-ilmu sosial dalam menjawab tantangan pembangunan, yang ternyata masih menyisakan begitu banyak problem.

Dalam kasus Indonesia yang juga dialami oleh negara-negara berkembang lainnya problematik pembangunan, selain masalah investasi, tata kelola birokrasi, juga persoalan yang berkaitan dengan ketimpangan wilayah. Beberapa studi menyebut ketimpangan antar wilayah di Indonesia bahkan semakin mengemuka sejak pertengahan tahun 1995, padahal Orde Baru termasuk giat-

giatnya melakukan pembangunan, dan pembangunan menjadi agenda yang paling utama (Firdaus 2013). Masalah ketidakmerataan dalam pembangunan wilayah adalah masalah historis yang dihadapi oleh setiap negara mulai dari aras kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, kepulauan bahkan global. Dunia belahan selatan dianggap lebih tertinggal daripada belahan utara. Beberapa negara seperti USA, China, dan Thailand menghadapi permasalahan yang berkebalikan dengan Indonesia: pembangunan wilayah bagian barat lebih tertinggal dibandingkan dengan bagian timur (Firdaus 2013).

Catatan krisis ekonomi yang terjadi di Afrika oleh Kingsbury disebut sebagai tragedi, dan beberapa kali krisis ekonomi di Asia termasuk Indonesia yang terjadi pada 1997-1998 dan 2008 walau relatif kecil menunjukkan bahwa pembangunan sebagai suatu konsep maupun kebijakan masih banyak masalah. Bahkan pada awal-awal reformasi, banyak kalangan menyebut Indonesia sebagai "negara gagal" (*failed state*). Perkembangan pembangunan di era reformasi misalnya juga tidak terlepas dari isu-isu yang sesungguhnya sudah lama seperti isu kemiskinan, ketimpangan antar wilayah, indeks rasio gini, dan lainnya.

Sebagai contoh, pada survei OECD menunjukkan bahwa Indonesia memiliki catatan yang tidak terlalu mengesankan dalam hal mengurangi disparitas pendapatan, khususnya selama dasawarsa terakhir (2015) di mana koefisien Gini telah meningkat

secara signifikan. Kendati demikian, tingkat kesenjangan pendapatan masih rendah dibandingkan dengan banyak negara berkembang lainnya. Meski demikian, porsi pendapatan tertinggi meningkat secara tajam pada akhir tahun 1990-an, yang terjadi bersamaan dengan krisis ekonomi dan secara umum masih lebih tinggi dibandingkan dengan beberapa negara lain (“Survei Ekonomi OECD Indonesia” 2015).

Secara garis besar problematik pembangunan nasional Indonesia adalah sebagai berikut: pertama, Indonesia di era reformasi kehilangan visi besar dalam melakukan pembangunan. Visi besar tentang Indonesia ke depan—mungkin Indonesia 100 tahun ke depan, tidak pernah terwujud sebagai ide bersama untuk dicapai sebagai sebuah bangsa. Tujuan dan arah besar itu sesungguhnya diperlukan agar pembangunan nasional tidak kehilangan arah dan tanpa tujuan. Yang terjadi saat ini, visi pembangunan nasional berjangka pendek, terputus-putus antara satu rezim penguasa dengan rezim penguasa penggantinya, dan lebih menjadi agenda politik atau janji-janji politik “segelintir orang”.

Kedua, tidak ada kesepakatan kita sebagai sebuah bangsa untuk mencapai target tertentu dalam pembangunan nasional jangka panjang. Target lebih bersifat sebagai orientasi politik presiden terpilih yang itu pun bukan menjadi konsensus politik bersama untuk diwujudkan. Selain itu, kelemahan ketiga adalah, tidak ada gerakan dari sisi gagasan/ide

tentang Indonesia 100 tahun ke depan akan seperti apa bentuknya? Apa yang ingin dicapai dan apa yang perlu diwujudkan? Lebih jauh dari itu ialah bagaimana skenario itu dapat dicapai, strategi apa yang perlu dilakukan oleh setiap warga negara agar Indonesia ke depan dapat diwujudkan.

Oleh karena itu problem orientasi politik—yang sebagian masih terbelenggu oleh orientasi politik masa lalu dan kelompok/primordial, menjadi penghalang bagi setiap upaya untuk memberikan gambaran bagaimana sebaiknya arah politik Indonesia kini dan mendatang. Dampak dari kuatnya orientasi masa lalu dan hanya “masa kini” misalnya terlihat pada cara eksploitasi dan/atau eksplorasi sumber kekayaan alam (SDA) di Indonesia yang tidak berorientasi pada keselamatan lingkungan. Kerusakan lingkungan menjadi salah satu masalah pembangunan di Indonesia yang sangat mengkhawatirkan. Jelas itu memberikan ilustrasi bagaimana orientasi para penguasa atau rezim yang dilahirkan di masa reformasi. Padahal, Indonesia ke depan tergantung pada bagaimana bentuk dan kebijakan pembangunan yang diterapkan saat ini. Sebagai contoh—kerusakan lingkungan sungai, misalnya Sungai Citarum di Jawa Barat—yang mungkin akan menimbulkan prahara pada anak cucu ke depan. Sudah begitu banyak studi tentang kerusakan lingkungan di darat dan lautan, tetapi sepertinya “tidak dihiraukan” karena yang penting adalah membangun dan pembangunan jalan.

Kemiskinan dan kelaparan juga dianggap sebagai musuh dunia yang perlu diperangi dalam proses pembangunan. Bahkan ketiga teori modernisasi muncul dan sejumlah teori perubahan sosial digagas setelah Perang Dunia Kedua, isu pembangunan dan kemiskinan ibarat setali tiga uang. Gagasan ini misalnya disampaikan oleh Paul Wolfowitz dari Bank Dunia, pada pertemuan tahunan IMF & Bank Dunia di Singapura pada 2006, yang dihadiri sekitar 23 ribu peserta (Nurhasim 2009). Padahal isu kemiskinan sebenarnya merupakan isu lama yang sudah dianggap sebagai beban dunia, bahkan ketika proyek pembangunan itu sendiri berlangsung di dunia setelah negara-negara baru merdeka pasca Perang Dunia Kedua. Bahkan kemiskinan dan ketimpangan ini seakan-akan menghantui sejumlah negara, baik dunia maju maupun berkembang dalam melakukan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Problematika kemiskinan seakan menjadi isu yang terus muncul seiring dengan isu pembangunan itu sendiri.

Dalam konteks Indonesia, persoalan kemiskinan seperti disebutkan sejumlah kajian terdahulu misalnya menyebut telah banyak program dicanangkan oleh pemerintah sejak Orde Baru membangun seperti Inpres Desa Tertinggal, Program Pengembangan Kawasan Terpadu, Proyek Peningkatan Petani dan Nelayan (P4K) dan Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Akseptor KB (UPPKA-KB), dan lain sebagainya. Di era reformasi

telah muncul program-program serupa seperti Program Pembangunan Prasarana Desa Tertinggal (P3DT) yang kemudian berubah menjadi P2D dan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) serta PNPM Mandiri. Namun kemiskinan tetap saja menjadi isu yang seakan-akan tidak tuntas (Nurhasim 2009).

Beberapa teori pembangunan melihat bahwa kemiskinan yang dialami oleh negara-negara Dunia Ketiga karena faktor historis, mereka adalah bekas negara jajahan. Infrastruktur ekonomi dan politik menjadi salah satu indikator penyebutan sebagai "negara miskin" yang sebenarnya lebih merujuk pada perkembangan suatu negara yang dikatakan tradisional sebagaimana disebut oleh Rostow (Chilcote 2004). Selain sejumlah isu pembangunan yang telah disebut di atas, dari sisi proses perencanaannya juga muncul berbagai masalah, karena arah pembangunan di Indonesia di era reformasi dianggap tidak "jelas" dan tidak berkesinambungan. Istilah proyek "mangkrak" yang sering disebut oleh pemerintah yang sedang berkuasa adalah sedikit contoh, bahwa pembangunan di era reformasi sesungguhnya tidak berkelanjutan (*sustainability*). Padahal pembangunan berkelanjutan untuk masa depan generasi sebuah bangsa adalah sebuah isu yang telah menjadi agenda besar di sejumlah negara di belahan dunia. Mereka menitik beratkan pentingnya makna "kesinambungan" agar pembangunan sebagai salah satu resep bagi sistem demokrasi dapat

memberi bukti bahwa demokrasi memiliki manfaat dan cara untuk mensejahterakan manusia.

Salah satu resep yang kemudian ditawarkan kepada negara berkembang seperti Indonesia adalah prinsip *good governance* yang harus dijalankan agar pembangunan memiliki manfaat. Tetapi masalahnya, setelah era reformasi memberlakukan praktik *good governance*, ternyata sejumlah isu dalam pembangunan relatif masih sama.

4. Perlukah GBHN: Sebuah Rekomendasi Pembangunan ke Depan

Indonesia sebenarnya memiliki model perencanaan pembangunan di masa lalu, dengan model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Model ini khususnya dianut di masa Orde Baru. Di era reformasi, perencanaan pembangunan diubah tidak lagi menjadi kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), karena kewenangan itu tidak lagi diberikan oleh UUD 1945 yang telah diamandemen. Harus diakui, setelah kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dicabut, proses perencanaan pembangunan sepenuhnya dijalankan oleh pemerintah atau eksekutif. Probleminya, ada ketidakketerkaitan antara perencanaan pembangunan pemerintah pusat Presiden dengan pemerintah daerah Kepala Daerah. Terjadi ketidaksambungan (*missing link*) sebagai dampak dari masing-masing memiliki janji politik yang berbeda.

Dalam kasus tertentu, bahkan programnya bisa saling tumpang tindih, bahkan saling berlomba atau hanya sekedar menumpang. Sebagai contoh, program kesehatan dan pendidikan, misalnya Pemerintah Pusat mengeluarkan Kartu Pintar, di DKI Jakarta misalnya ada juga Kartu Pintar, atau demikian pula dengan bidang kesehatan. Bahkan beberapa kepala daerah terkesan juga hanya numpang program. Hasil riset tentang penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh penulis misalnya menyebut bahwa Pemerintah Daerah nyaris tidak memiliki program penanggulangan kemiskinan, karena program itu hanya numpang dari program pemerintah pusat (Nurhasim 2009).

Padahal dalam praktik perencanaan pembangunan, di era reformasi berlaku apa yang disebut sebagai tata cara perencanan pembangunan atau dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang menjadi acuan bagi daerah. Tetapi dalam praktiknya, tidak ada sinergi bahkan ada kesan tidak linear dalam beberapa kasus bahkan terjadi kontradiksi. Dalam konteks ini, sistem presidensiil yang langsung dipilih oleh rakyat di satu sisi menumbuhkan demokrasi, di sisi lain menghilangkan kewenangan MPR, menimbulkan terjadinya *divided government* pemerintahan yang terbelah, karena agenda pembangunan pemerintah pusat belum tentu menjadi agenda pembangunan pemerintah daerah. Kita mungkin masih ingat waktu

Presiden Megawati Soekarno Puteri mengeluh birokrasi sebagai keranjang sampah.

Kedua tipe, baik GBHN maupun RPJMN sebenarnya sama-sama memiliki kelemahan. Kelamahan GBHN karena dari sisi kewenangannya tidak lagi di MPR, dan posisi MPR sendiri dalam sistem politik Indonesia juga belum tuntas. Sementara kalau dalam bentuk RPJMN terjadi perubahan-perubahan mendasar tergantung dari kepentingan politik rezim yang berkuasa, karena RPJMN lebih didasarkan pada janji-janji politik Presiden ketimbang sebagai perencanaan pembangunan bagi bangsa dan negara yang lebih baik.

Inilah dilema yang dihadapi oleh era reformasi, di satu sisi ada keinginan untuk menghidupkan kembali GBHN tetapi terganjal oleh berbagai aturan, sementara praktik perencanaan pembangunan melalui RPJMN sangat kental secara politis. Dalam konteks itu, ada beberapa jalan tengah yang bisa ditempuh, pertama, secara nasional sistem presidensiil yang diterapkan di Indonesia harus dipandu oleh sebuah konsensus politik bersama antar kekuatan politik dan masyarakat secara luas mengenai arah pembangunan nasional seperti apakah yang diperlukan oleh Indonesia—5 tahun, 10 tahun, 15 tahun, bahkan 25 atau 100 tahun ke depan. Arah ini sifatnya tidak rigid, tetapi longgar berisi prinsip-prinsip umum pembangunan nasional dan arah serta kepentingan dan prioritasnya. Karena sifatnya sangat longgar beberapa prinsipnya bisa menjadi panduan bagi calon

Presiden dan Kepala Daerah yang ingin maju agar sejumlah program yang akan dijanjikan kepada pemilih, dapat menerjemahkan garis-garis besar pembangunan nasional yang telah disepakati.

Bagaimana cara konsensus itu dapat terjadi? Di sinilah masalahnya, karena apabila mekanismenya diserahkan kepada DPR dan DPD masih timbul ketidakpercayaan bahwa kedua lembaga ini akan lebih mementingkan kepentingan nasional ketimbang agenda politiknya sendiri. Salah satu langkah yang mungkin memang sulit adalah melalui referendum, untuk menentukan agenda-agenda pembangunan nasional apa saja yang perlu dilakukan dalam jangka waktu 10 tahun, 20 tahun atau 30 tahun. Proses ini tidaklah mudah, akan menimbulkan kontroversi dan tarik menarik politik, dan secara teknis biayanya juga tidak sedikit.

Model kedua adalah menetapkan garis-garis besar pembangunan nasional melalui Undang-Undang sebagaimana selama ini telah berjalan dalam bentuk tata cara penyusunan RPJMN di Kementerian/Lembaga atau Pemerintah Daerah. Yang perlu dibenahi adalah kelemahannya, karena tidak ada kewajiban dalam prosesnya untuk mentaati agenda prioritas pembangunan nasional yang menjadi arah kerja Presiden selama lima tahun. Akibatnya, pemerintah daerah dan/atau Kepala Daerah tidak memiliki “kewajiban” untuk turut serta melaksanakan agenda tersebut, bahkan terkadang program yang

disusun oleh pemerintah daerah, saling bertolak belakang. Oleh karena itu, perlu ada penegasan dalam UU mengenai tata cara penyusunan RPJMN bagi pemerintah di bawahnya. Mengapa ini perlu, karena Indonesia menganut prinsip sebagai Negara Kesatuan, bukan negara federasi. Konsekuensi logis Indonesia sebagai negara kesatuan adalah adanya agenda nasional yang harus diterjemahkan dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Model ketiga adalah menetapkan garis-garis besar pembangunan nasional melalui Undang-Undang secara rigid dan ketat. Model ini sebenarnya mirip dengan model yang pertama, bedanya kewenangan penyusunan tidak terletak pada MPR dan pemerintah, tetapi terletak pada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Pemerintah Pusat berdasarkan usulan-usulan agenda prioritas pembangunan nasional dari pemerintah provinsi, kabupaten dan kota.

Dari ketiga model di atas, model kedua dan ketiga lebih memungkinkan untuk diterapkan, ketimbang menerapkan model yang pertama. Alasannya, karena posisi ketatanegaraan MPR yang tidak jelas dalam sistem politik demokrasi yang diterapkan di era reformasi, apalagi kewenangan untuk menetapkan GBHN telah dianulir oleh UUD 1945. Namun demikian rasanya akan sulit—karena baik model kedua maupun ketiga akan kental dengan tarik menarik politik, karena itu ada baiknya dilakukan kombinasi antara

model kedua dan ketiga, artinya ada joint session antara DPR dan DPD dalam memutuskan apa yang disebut sebagai arah dan prioritas pembangunan nasional, sehingga menjadi semacam kesepakatan politik yang menjadi pegangan awal bagi siapapun yang memerintah.

Yang terpenting dari semua itu bahwa sebagai sebuah negara, Indonesia harus memiliki arah dan tujuan pembangunan—apakah bentuknya GBHN atukah RPJMN sebagaimana disinggung di atas. Arah dan tujuan pembangunan ini berkaitan dengan prinsip-prinsip dasar apa yang hendak dicapai oleh Indonesia, paling tidak dalam skala 10, 15, dan 25 tahun. Arah dan tujuan ini merupakan bagian dari kepentingan nasional dan kepentingan negara yang harus menjadi dasar bagi setiap rezim atau presiden yang dipilih oleh rakyat untuk terus menerus melanjutkan arah dan tujuan yang telah ditetapkan sebagai bangsa. Adapun prioritas politik dari pembangunan tersebut disesuaikan dengan kepentingan dan janji-janji politik presiden dalam kerangka waktu lima tahunan sebagai bagian dari tanggungjawab politik kepada pemilih yang memilihnya. Ini merupakan konsekuensi logis penerapan sistem presidensial di mana presiden dipilih langsung oleh rakyat.

Daftar Pustaka

- Anggraini, Yessi. 2015. "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen UUD 1945." *Junal Ilmu Hukum Volume 9*,: 74-88. file:///C:/Users/user/Downloads/589-1883-3-PB.pdf.
- Bapenas. 2015. "Rencana Pembangunan Jangkah Menengah Nasional 2015-2019." Jakarta.
- Chilcote, Ronald H. 2004. *Teori Perbandingan Politik: Penelusuran Paradigma*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Dawkins, Casey J. 2003. "Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments." *Journal of Planning Literature Vol 18*, No. <https://doi.org/10.1177/0885412203254706>.
- Firdaus, Muhammad. 2013. "Ketimpangan Pembangunan Antar Wilayah Di Indonesia: Fakta Dan Strategi Inisiatif." Jakarta.
- Higgott, Richard A. 2005. *Political Development Theory: The Contemporary Debate*. New York: Routledge.
- KBBI. 2018. "No Title." 2018. kbbi.web.id.
- Kingsbury, Damien, ed. 2004. *Key Issues in Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nurhasim, Moch. 2009. "Masalah Dan Kelemahan Penanggulangan Kemiskinan Di Perdesaan." Jakarta.
- "Survei Ekonomi OECD Indonesia." 2015. Jakarta. <https://www.oecd.org/economy/Overview-Indonesia-2015-Bahasa.pdf>.

Menjaga Stabilitas Ekonomi dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India dan Malaysia

Sri Yanuarti

Abstrak

Rencana pembangunan nasional satu negara biasanya untuk mewujudkan peranan negara terkait persoalan sosial, ekonomi, ilmiah, dan teknologi yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu. Sistem tersebut menyediakan kondisi dan prasyarat untuk mencapai tujuan negara (biasanya) dalam perpektif ekonomi, sosial dan politik. Rancangan pembangunan nasional dari berbagai negara sangat dinamis. Apa yang disusun selain berbasis pada kepentingan nasional masing-masing juga terkait dengan kondisi sosial budaya masing-masing negara. Selain itu, rencana pembangunan nasional juga harus mampu merespon secara cepat dinamika kepentingan masyarakat lokal, perkembangan dinamika regional dan global tanpa harus kehilangan kepentingan nasionalnya. Tulisan ini akan menguraikan tentang bagaimana Rusia, China, India dan Malaysia mendisain rencana pembangunan nasionalnya. Rusia dipilih karena negara ini merupakan negara yang memproklamkan rencana pembangunan nasional untuk pertama kalinya serta negara yang memiliki adaptasi luar biasa terkait kondisi krisis yang pasca pembubaran Uni Soviet. Sedangkan India dipilih karena selain merupakan negara dengan jumlah penduduknya yang termasuk dalam lima besar terbanyak juga India menghadapi masa-masa krisis terutama terkait dengan konflik etnis. Adapun China dipilih untuk melihat pengaruh ideologi kapitalisme dalam proses pembangunan nasional mereka yang diwarnai oleh ideologi komunis. Sementara itu Malaysia dipilih sebagai contoh dari salah satu negara ASEAN yang memiliki kesamaan kultur dengan Indonesia.

Kata Kunci

Rencana pembangunan nasional, Rusia, China, India, Malaysia, dinamika masyarakat, dinamika regional, globalisasi.

PENDAHULUAN

Rencana pembangunan nasional satu negara biasanya untuk mewujudkan peranan negara terkait persoalan sosial, ekonomi, ilmiah, dan teknologi yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu. Sistem tersebut menyediakan kondisi dan prasyarat untuk mencapai tujuan negara (biasanya) dalam perpektif ekonomi, sosial dan politik. Cetak biru tentang rencana pembangunan nasional biasanya menunjuk urutan dan tenggat waktu untuk mencapainya serta menyediakan sistem tindakan untuk memastikan pembuktian teknis yang lebih mendalam mengenai tugas negara dalam menghadapi kondisi sosial, ekonomi dan politiknya di masa depan.

Setiap rencana pembangunan nasional suatu negara biasanya dirancang sesuai dengan fitur tertentu pada periode tersebut, dan setiap rencana pembangunan merupakan tahap baru dalam pembangunan ekonomi dan politik negara tersebut. Melalui rencana tersebut, negara mengalirkan sumber dayanya untuk memecahkan masalah dalam menciptakan dasar material dan teknis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam perspektif ekonomi, perencanaan pembangunan nasional juga merupakan instrumen untuk menetapkan prioritas pembangunan sekaligus memecahkan berbagai masalah sosial. Namun demikian, yang terpenting bahwa rencana pembangunan nasional memastikan

pembangunan ekonomi dilakukan secara komprehensif dengan mempertimbangkan karakteristik nasional dan karakteristik khusus lainnya.

Oleh karenanya, sasaran rencana pembangunan nasional dibuat spesifik dan disesuaikan dalam rencana ekonomi nasional tahunan, yang mempertimbangkan jalannya perkembangan ekonomi negara, fluktuasi permintaan sosial untuk berbagai produk, dan perubahan sumber daya material dan keuangan. Rencana pembangunan ekonomi nasional disusun dalam dua tahap oleh badan perencanaan negara, departemen, dan produksi, dan juga oleh institusi ilmiah.

Dalam kaitan tersebut, menarik untuk mengkaji rencana pembangunan nasional satu negara terutama yang terkait visi dan misi yang mendasari disusunnya rencana pembangunan nasional tersebut termasuk di dalamnya bagaimana mereka menjawab persoalan-persoalan bangsa dalam suatu perencanaan pembangunan yang didesain baik dari aspek politik, ekonomi maupun aspek sosial lainnya. Yang tidak kalah dalam setiap perencanaan pembangunan nasional suatu negara adalah sejauhmana rencana pembangunan didesain untuk menghadapi masa-masa krisis yang melanda satu negara. Hal ini diperlihatkan pada masa awal masa pemerintahan Putin, di mana ia mencoba mengadopsi nilai-nilai demokratis sebagai penyesuaian terhadap gelombang demokratisasi yang melanda dunia. Demikian juga

yang dilakukan oleh pemerintahan Cina yang mengadopsi nilai-nilai kapatalisme dalam struktur masyarakat komunis sebagai upaya penyesuaian kondisi ekonomi mereka agar tidak tergilas sistem ekonomi dunia.

Rencana pembangunan nasional pertama kali disusun oleh Rusia pada tahun 1920-an. Pada akhir Perang Dunia II pada tahun 1945, kebanyakan negara maju yang non komunis telah mempraktikkan beberapa bentuk rencana ekonomi eksplisit. Negara-negara tersebut antara lain Belgia, Kanada, Finlandia, Prancis, Jerman, Irlandia, Italia, Jepang, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Portugal, Spanyol, Swedia, dan Inggris. Perencanaan sebagai fokus pembuatan kebijakan ekonomi dengan rencana pembangunan nasional dengan tenggat waktu lima tahunan memiliki masa kejayaannya di tahun 1960an dan 70an. Setelah waktu itu, walaupun mekanisme formal untuk menyusun rencana ekonomi nasional tetap ada namun dampaknya terhadap pembuatan kebijakan ekonomi nasional jauh berkurang.

Rencana pembangunan nasional untuk pengembangan ekonomi nasional di berbagai negara dimulai pada akhir 1920-an di Soviet. Komite perencanaan negara Soviet--Gosplan mengembangkan rencana ini berdasarkan teori kekuatan produktif yang membentuk bagian dari ideologi Partai Komunis untuk pengembangan ekonomi Soviet.

Sejak saat itu, sebagian besar negara komunis lainnya, termasuk

Republik Rakyat Cina, mengadopsi metode perencanaan serupa. Nazi Jerman memulai praktik tersebut dalam rencana empat tahunnya (1936-1939) yang dirancang oleh NSDAP untuk membawa Jerman menyiapkan perang dunia ke dua. Demikian juga dengan Indonesia, meskipun Republik Indonesia di bawah Soeharto dikenal karena pembersihan anti-komunisnya, pemerintahnya juga menerapkan metode perencanaan yang sama. Rangkaian rencana lima tahun di Indonesia ini disebut GBHN dan REPELITA.

Tulisan ini mencoba menguraikan tentang dokumen rencana pembangunan berbagai negara untuk mendapatkan pembelajaran bagaimana rencana pembangunan nasional suatu negara dirancang, prioritas apa saja yang ditekankan serta adaptasi yang dilakukan terkait dengan persoalan-persoalan yang muncul dalam situasi krisis.

Kajian perbandingan ini dilakukan di empat negara yakni; Rusia, India, China, serta Malaysia. Rusia dipilih karena negara ini merupakan negara yang memproklamkan rencana pembangunan nasional untuk pertama kalinya. Sedangkan India dipilih karena selain merupakan negara dengan jumlah penduduknya yang termasuk dalam lima besar terbanyak juga India menghadapi masa-masa krisis terutama terkait dengan konflik etnis. Adapun China dipilih untuk melihat pengaruh ideologi kapitalisme dalam proses pembangunan nasional mereka yang diwarnai oleh ideologi komunis. Sementara itu Malaysia

dipilih sebagai contoh dari salah satu negara ASEAN yang memiliki kesamaan kultur dengan Indonesia.

PEMBAHASAN

a. Rencana Pembangunan Nasional Rusia.

Sebagaimana disebutkan di atas, rencana lima tahun untuk pengembangan ekonomi nasional Uni Soviet (Uni Soviet) dilakukan oleh Gosplan yang dimulai pada tahun 1920-an. Beberapa diantaranya berhasil diselesaikan lebih awal dari perkiraan, sementara yang lain gagal dan ditinggalkan. Secara keseluruhan, Gosplan meluncurkan tiga belas rencana pembangunan nasional dengan periode lima tahunan. Rencana lima tahun pertama Rusia (Uni Soviet) awal bertujuan untuk mencapai industrialisasi Uni Soviet yang cepat dan dengan demikian menempatkan fokus utama pada industri berat. Rencana pembangunan nasional tersebut pertama kali dilakukan pada tahun 1928 untuk periode 1929 sampai 1933, selesai satu tahun lebih awal. Rencana lima tahun terakhir untuk pemerintahan Uni Soviet adalah pada 1991 sampai 1995 namun tidak selesai karena Uni Soviet bubar pada tahun 1991.

Stalin mengumumkan dimulainya rencana lima tahun pertama untuk mengembangkan industrialisasi sebagai basis pembangunan nasional

Rusia pada tanggal 1 Oktober 1928, dan berlangsung sampai 31 Desember 1932. Stalin menggambarkannya sebagai sebuah revolusi baru dari atas masa depan Rusia. Propaganda yang digunakan untuk melancarkan agenda pembangunan nasionalnya adalah dengan membandingkan industri dengan pertempuran. Propaganda tersebut sangat berhasil untuk memicu masyarakat Rusia mendukung proses industrialisasi di negara Rusia.¹ Para pekerja dipaksa bekerja lebih keras dari sebelumnya dan diorganisir menjadi "pasukan kejut". Jika mereka yang memberontak atau gagal mempertahankan pekerjaannya, mereka harus berhenti dari pekerjaan. Mereka diperlakukan sebagai pengkhianat negara sebagaimana posisi mereka mereka di masa perang.²

Hal tersebut juga terlihat dari poster dan selebaran yang digunakan untuk mempromosikan dan mengiklankan rencana pembangunan nasional tersebut sama layaknya propaganda masa perang. Sebuah metafora militer "tidak ada benteng Bolshevik yang tidak dapat diserang."³ populer dalam memobilisasi penduduk Uni Soviet untuk menjalankan rencana pembangunan nasional mereka yang pertama.

Rencana pembangunan nasional pertama Rusia ini bukan hanya tentang ekonomi. Rencana tersebut juga merupakan revolusi yang dimaksudkan untuk mentransformasi semua aspek masyarakat untuk

1) Sixsmith, Martin, *Rusia A 1,000-Year Chronicle of The Wild East*. New York: The Overlook Press, 2014

2) Riasanovsky, Nicholas V, *A History of Rusia*, New York, Oxford University Press, 2011

3) Khlevniuk, Oleg V (2015). *Stalin: New Biography of a Dictator*. London: Yale University Press.

mendukung industrialisasi di negara tersebut. Cara hidup sebagian besar orang berubah drastis selama masa revolusioner ini. Proyek ini dikenal sebagai "Great Turn".⁴ Dalam program ini petani individu menanamkan sistem pertanian kolektif yang lebih efisien. Kepemilikan petani dan seluruh desa dimasukkan ke dalam ekonomi negara yang memiliki kekuatan pasar sendiri.⁵

Keberhasilan atas rencana pembangunan nasional pertama, menjadikan Stalin tidak segan-segan melanjutkan rencana lima tahun kedua di tahun 1932, walaupun tanggal mulai resmi untuk rencana tersebut adalah 1933. Rencana lima tahun kedua memberi prioritas industri berat. Prioritas tersebut menempatkan posisi industri Uni Soviet berada tidak jauh dibandingkan Jerman sebagai salah satu negara penghasil baja utama di dunia. Konsentrasi dalam pembangunan nasional ini diarahkan pada pembangunan infrastruktur komunikasi, terutama perkeretaapian. Rencana pembangunan nasional Rusia kedua dilakukan dari tahun 1932 sampai 1937. Rencana pembangunan nasional tersebut juga mencakup pembubaran rumah ibadah, dengan tujuan menutup gereja antara tahun 1932-1933 dan penghapusan pendeta pada tahun 1935-1936.⁶

Setelah runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1991, sebuah Federasi Rusia baru dibuat di bawah Boris Yeltsin

pada tahun 1991. Federasi Rusia memiliki beberapa rencana reformasi ekonomi, termasuk privatisasi dan liberalisasi pasar dan perdagangan, karena runtuhnya komunisme. Meski ekonomi jauh lebih stabil dibanding awal 1990-an, inflasi masih menjadi isu besar bagi Rusia.

Adapun tujuan rencana pembangunan nasional pasca bubaranya Uni Soviet tersebut adalah stabilisasi ekonomi makro dan restrukturisasi ekonomi dan transisi perencanaan ekonomi terpusat menjadi ekonomi yang berbasis pasar. Terkait hal tersebut beberapa tindakan dilakukan; *Pertama*, mensyaratkan penerapan kebijakan fiskal dan moneter yang mendorong pertumbuhan ekonomi. *Kedua*, pembentukan badan-badan ekonomi komersial seperti bank, membuka pasar domestik untuk perdagangan luar negeri dan investasi, sekaligus menyiapkan perangkat hukumnya.

Pada tanggal 31 Desember 1999, Presiden Boris Yeltsin mengundurkan diri. Di bawah Konstitusi Rusia, Perdana Menteri Rusia Vladimir Putin kemudian bertindak sebagai Presiden. Sehari sebelumnya, dilantik sebuah rencana pembangunan nasional yang ditandatangani oleh Putin diluncurkan dengan judul "*Rusia at The Turn of The Millennium*". Program tersebut dipublikasikan di situs web pemerintah. Dalam program tersebut ditulis bahwa tugas pertama dalam

⁴ Beissinger, Mark R. *Scientific Management, Socialist Discipline, and Soviet power*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1988.

⁵ "Atheistic five-year plan" was announced in the USSR 80 years ago" <http://www.interfax-religion.com/?act=news&div=9360>

⁶ Beissinger, Mark R. (1988). *Scientific Management, Socialist Discipline, and Soviet Power* (<https://books.google.c om/ books?id=T3k9ednYVbwC&dq>). Cambridge, Mass: Harvard University Press. p. 248. ISBN 0-674-79490-7.

pandangan negara dalam pandangan Putin adalah konsolidasi masyarakat Rusia serta tidak ada lagi kesepakatan sipil yang dipaksakan di Rusia yang demokratis. Kesepakatan sosial hanya bisa bersifat sukarela.”⁷

Putin juga menekankan pentingnya penguatan negara: “Kunci untuk pemulihan dan pertumbuhan Rusia saat ini terletak pada ranah politik negara. Rusia membutuhkan kekuatan negara yang kuat dan harus memilikinya”. Merinci pandangannya, Putin menekankan: “Kekuatan negara yang kuat di Rusia adalah negara federal yang demokratis dan berbasis hukum.”⁸

Mengenai masalah ekonomi, Putin menunjukkan perlunya meningkatkan efisiensi ekonomi secara signifikan dan pentingnya membangun kebijakan sosial yang koheren dan berbasis hasil yang bertujuan untuk memerangi kemiskinan dan sekaligus meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang stabil bagi kesejahteraan masyarakat. Terkait hal tersebut maka dukungan pemerintah terhadap sains, pendidikan, budaya, perawatan kesehatan menjadi penting. Oleh karenanya ada kebutuhan akan usaha yang luar biasa dari semua kekuatan intelektual, fisik dan moral bangsa untuk bersatu dan bekerja keras dalam jangka panjang.

b. Rencana Pembangunan Nasional India

Perdana Menteri India yang pertama, Jawaharlal Nehru mempresentasikan rencana pembangunan nasional pertama di depan Parlemen India pada tahun 1951. Rencana Lima Tahun Pertama didasarkan pada model Harrod-Domar dengan sedikit modifikasi dengan konsentrasi untuk mendorong pertanian dan pengembangan masyarakat, transportasi dan komunikasi industri, pelayanan sosial. Pada fase ini India menekankan peran aktif negara di semua sektor ekonomi. Peran seperti itu dibenarkan pada saat itu karena segera setelah merdeka, India menghadapi masalah mendasar - kekurangan modal dan rendahnya kapasitas birokrasi.

Pada masa ini banyak proyek irigasi dilakukan, termasuk pembangunan bendungan Bhakra, Hirakud, Bendungan Mettur dan Damodar Valley. Sementara terkait dengan pelayanan publik pemerintah India bekerjasama dengan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), menangani kesehatan anak-anak dan mengurangi angka kematian bayi, yang pada akhirnya secara tidak langsung berkontribusi terhadap pertumbuhan penduduk India.

⁷ Rusia between the Millennia (http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html), Vladimir Putin (in Russian). The English translation cited per the Appendix of Richard Sakwa's "Putin: Russia's choice"

⁸ History of Rusia, 1917-2004 (<http://www.alleng.ru/d/hist/hist035.htm>), A.S. Barsenkov (RuWiki) and A.I. Vdovin, page 765. (book in Russian)

Pada akhir tahun 1956, lima Institut Teknologi India (IIT) dibangun sebagai institusi teknis utama untuk meningkatkan sektor pendidikan. University Grants Commission (UGC) dibentuk untuk mengurus pendanaan dan mengambil tindakan untuk memperkuat pendidikan tinggi di negara tersebut.

Rencana pembangunan nasional kedua diarahkan terutama dalam pengembangan sektor publik dan menciptakan iklim industrialisasi. Proyek pembangkit listrik tenaga air dan lima pabrik baja di Bhilai, Durgapur, dan Rourkela didirikan dengan bantuan Rusia, Inggris (Inggris) dan Jerman Barat serta meningkatkan lebih banyak jalur kereta api. Institusi Tata Riset Fundamental dan Komisi Energi Atom India didirikan sebagai lembaga penelitian. Pada tahun 1957, sebuah program beasiswa mulai diluncurkan untuk menemukan siswa muda berbakat untuk berlatih bekerja di bidang tenaga nuklir.

Sementara itu, rencana pembangunan nasional India keenam (1980-1985) menandai dimulainya liberalisasi ekonomi. Bank-bank nasional diarahkan untuk membantu pembangunan pertanian di pedesaan dengan rekomendasi dari Komite Shivaraman. Program terpenting dalam pembangunan nasional periode ini adalah perluasan program keluarga berencana sebagai upaya untuk mencegah kelebihan populasi India. Adapun rencana pembangunan nasional ke sembilan (1997-2002) dibuat setelah 50 tahun Kemerdekaan India. mencoba memanfaatkan

potensi ekonomi dan yang belum dieksplorasi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan sosial. Rencana pembangunan nasional tersebut menawarkan dukungan kuat terhadap lingkungan sosial negara sebagai upaya menghapuskan kemiskinan secara keseluruhan. Terkait hal tersebut pemerintah India bekerjasama dengan sektor swasta dalam memastikan tujuan tersebut.

Tujuan lain dari rencana pembangunan nasional pada periode ini adalah untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di negara ini. Aspek lain yang merupakan rencana pembangunan nasional India pada tahun 1997-2002 adalah :

1. Kontrol populasi
2. Menghasilkan lapangan kerja dengan mengutamakan pertanian dan pembangunan pedesaan
3. Pengurangan kemiskinan
4. Memastikan ketersediaan makanan dan air bagi masyarakat miskin
5. Tersedianya fasilitas perawatan kesehatan primer dan kebutuhan dasar lainnya
6. Pendidikan dasar untuk semua anak di India
7. Memberdayakan kelas-kelas yang kurang beruntung secara sosial seperti kasta rendah, suku yang serta kelompok minoritas lainnya
8. Mengembangkan kemandirian dalam hal pertanian
9. Percepatan laju pertumbuhan ekonomi dengan bantuan harga stabil

c. Rencana Pembangunan Nasional China

Rencana pembangunan nasional China adalah serangkaian inisiatif pengembangan sosial dan ekonomi. Perekonomian dibentuk oleh Partai Komunis China melalui sesi pleno Komite Sentral dan kongres nasional. Partai Komunis China memainkan peran utama dalam membangun fondasi dan prinsip sosialisme China, strategi pemetaan untuk pembangunan ekonomi, serta menetapkan target pertumbuhan, dan meluncurkan reformasi. Rencana pembangunan nasional China pertama (1953-1957), mengadopsi model ekonomi Soviet kepemimpinan di bawah Mao Zedong, Zhou Enlai, dan veteran revolusioner lainnya dengan memulai program intensif untuk pertumbuhan industri.

Setelah perang saudara berlangsung lama antara partai Kuomintang (KMT) dengan Partai Komunis China (PKC) dan akhirnya dimenangkan oleh Partai Komunis China (KMC) dengan merebut kota besar yaitu Beijing. Pada tanggal 1 Oktober 1949 Mao memproklamasikan berdirinya Republik Rakyat China (RRC) dengan Beijing sebagai ibu kotanya. Sedangkan para simpatisan partai Kuomintang mulai menjauhi wilayah kekuasaan RRC dan kemudian petinggi Kuomintang (Chiang Kai-shek) melarikan diri ke Taiwan. Karena pengaruh Chiang kuat di wilayah itu, maka Chiang kemudian mendirikan Negara Taiwan dengan pemerintahan demokratis jauh berbeda dengan China yang komunis.

Akan tetapi China yang dipimpin oleh Mao tetap memasukkan Taiwan sebagai salah satu dari provinsinya, dan mereka menyebut Taiwan sebagai Provinsi yang membangkang (*Renegade Province*).

Setelah pemerintahan China terbentuk dengan dipimpin oleh Partai Komunis China (PKC), maka sistem pemerintahan yang digunakan adalah pemerintahan komunis, begitu pula dengan sistem ekonominya yaitu sosialis dengan karakter China. Di bawah kekuasaan Mao, berbagai kebijakan telah ditempuh yang tujuannya untuk memperbaiki sistem ekonomi China pasca terlibat perang saudara dengan KMT maupun dengan Jepang. Nasionalisasi perusahaan swasta dilakukannya untuk menggenjot pertumbuhan sektor industri, serta kebijakan yang terkenal adalah pembentukan serikat tani di desa-desa.

Rencana pembangunan nasional pertama China yang dilakukan pada kurun waktu 1949-57 sepenuhnya meniru Soviet, alat-alat produksi dinasionalisasi sebagai milik negara, perencanaan komando terpusat, pembangunan industri-industri berat, perlindungan keamanan tanpa hak-hak politik buruh dan petani, penindasan terhadap level konsumsi buruh dan petani untuk memaksimalkan potensi kelebihan ekonomi, serta konversi kelebihan ekonomi ke dalam investasi tinggi di bidang manufaktur dan industri.

Kebijakan-kebijakan tersebut sesungguhnya tidak hanya merubah mindset pertanian pada industri saja,

namun lebih dari itu. Kebijakan yang diterapkan di awal masa pemerintahan Mao ini juga telah menarik pondasi awal ekonomi negara dari pedesaan yang merupakan basis petani--menuju perkotaan yang notabene basis buruh. Dalam lima tahun pertama, kebijakan yang dilakukan rezim Mou mampu meningkatkan jumlah industri di China secara tajam. Data menyebutkan bahwa pada masa ini peningkatan dibidang industri rata-rata terjadi sebanyak 18% per tahun, jauh di atas pertanian yang hanya 3% per-tahun. Dan satu hal yang harus di ingat, kemajuan ekonomi ini terjadi tanpa mengandalkan investasi asing. Puncak ekonomi dalam kurun waktu ini adalah tahun 1956. ditandai dengan amat banyaknya industri-industri baru yang muncul.⁹

Sementara itu di bidang kesehatan pemerintahan Mao berhasil menurunkan tingkat kematian dini, sebaliknya tingkat harapan hidup meningkat pesat meningkatkan negara-negara berpendapatan rendah lainnya di belakangnya. Di bidang pendidikan, pemerintah China membangun sarana pendidikan massal, dan petani China memiliki akses yang sangat luas terhadap pendidikan dari tingkat dasar hingga perguruan tinggi. Dan yang tidak kalah penting, di bawah kepemimpinan Mao polarisasi sosial yang ekstrim antara si kaya dan si miskin yang menjadi gambaran abadi struktur sosial pra-revolusi 1949, melenyap.

Bertambah banyaknya industri-

industri baru yang relevan dengan pertumbuhan populasi yang begitu tajam, ternyata tidak mampu di manage dengan baik oleh pemerintahan Mao. Hal inilah yang kemudian memicu terjadinya inflasi di China pada awal tahun 1957. Sikap yang di ambil oleh pemerintah China pada saat itu adalah melakukan apa yang disebut sebagai "loncatan jauh ke depan". Menyadari bahwa sokoguru perekonomian China sebenarnya bukanlah buruh, melainkan petani--Mao pun mulai memajukan lagi usaha tradisional yang berbasis di pedesaan, khususnya bidang pertanian. Namun usaha ini ternyata tidak mampu menjadi solusi sehingga inflasi terus bergulir hingga memasuki tahun 1960 terjadi krisis ekonomi di China.

Sementara itu rencana pembangunan nasioanal kedua (1958-1962) diciptakan untuk menyelesaikan beberapa persoalan, diantaranya:

1. Memperluas industri berat di China.
2. Melanjutkan sistem sosialisme dalam bidang ekonomi dengan memindahkan lebih banyak properti ke kepemilikan kolektif.
3. Mendorong pertumbuhan ekonomi China melalui industri, pertanian, kerajinan tangan, transportasi dan perdagangan.
4. Menumbuhkan pengembangan budaya dan ilmiah masyarakat Tionghoa.
5. Memperkuat pertahanan nasional dan meningkatkan taraf hidup di China.

⁹ Chu-Yuan Cheng. *The Economy of Communist China, 1949-1969: With a Bibliography of Selected Materials on Chinese Economic Development.* America : University of Michigan. 1971

Sedangkan rencana pembangunan nasional ketiga China yang dilakukan pada tahun 1966-1970 menitikberatkan:

1. Memperkuat pertahanan nasional, dan berusaha melakukan terobosan dalam teknologi;
2. Mendukung pertanian dan memperkuat pertahanan nasional, untuk meningkatkan infrastruktur, terus meningkatkan kualitas produksi, meningkatkan variasi dan kuantitas produksi.
3. Membangun ekonomi kemandirian, dan untuk mengembangkan transportasi, perdagangan, budaya, pendidikan dan penelitian ilmiah.
4. Menyerukan prioritas pertahanan nasional dalam menghadapi kemungkinan perang besar.
5. Secara aktif mempersiapkan konflik dan mempercepat pembangunan di tiga bidang utama; pertahanan nasional, sains dan teknologi, dan infrastruktur industri dan transportasi.¹⁰

Prioritas pembangunan nasional ketiga China di bidang pertahanan pada dasarnya terkait konteks politik pada baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Setelah perang dunia kedua Dua negara adidaya yg sedang mencari aliansi untuk penyebaran ideologinya (AS:Demokrasi Liberal dan Uni Soviet:Komunis). Strategi aliansi yg diterapkan Uni Soviet dengan menggandeng RRC (1959-1950) menjadi salah satu faktor

penyebab kemunculan poros barat-timur pada saat itu. Upaya perluasan ideolog komunis oleh China dan Uni Soviet pada tahun 1960-1970-an mengkhawatirkan Amerika Serikat dan aliansinya telah memunculkan ketegangan politik baru yang dikenal dengan masa perang dingin. Sebagai respon atas gejolak politik dunia, maka pada rencana pembangunan nasional ketiga diprioritaskan pada pengembangan industri militer.¹¹

Sementara itu butir lima yakni menyiapkan masyarakat secara aktif dalam konflik pada dasarnya untuk merespon situasi dalam negeri yakni terjadinya pergolakan politik sepanjang tahun 1962-1969. Dampak dari sistem politik tertutup yang diterapkan Mao yang tidak akomodatif terhadap aspirasi dari bawah menyebabkan tersumbatnya inovasi-inovasi baru sesuai dengan perkembangan masyarakat. Memang benar bahwa pemerintah sanggup menyediakan kebutuhan dasar tapi hal tersebut tidak cukup untuk meredam dinamika dalam masyarakat.

Di sisi lain sikap Mao terhadap kelompok intelektual juga amat represif. Salah satu penyebabnya adalah perbedaan penafsiran Mao terhadap pemikiran Marx. Mao yang amat mengagumi Marx seharusnya menekankan pada basis material, namun kenyataannya berbeda. Perubahan sosial yang hendak dilakukan Mao menekankan pada ranah ideologi, padahal sejatinya

¹⁰ The 3rd Year Plan (1966-1970), diunduh dari <http://www.china.org.cn/china/english/MATERIAL/157608.htm>, China Internet Information Center

¹¹ Chu-Yuan Cheng, *The Economy of Communist China, 1949-1969: With a Bibliography of Selected Materials on Chinese Economic Development*. America, University of Michigan, 1971

ajaran Marx menekankan pada hubungan produksi.

Atas dasar inilah, Mao mulai amat represif dengan kalangan intelektual di China yang notabene memiliki pemikiran dan ideologi beragam. Berbagai kebijakan di keluarkan Mao dalam rangka menyeragamkan pemikiran dan ideologi intelektual di China. Kebijakan pertama yang dikeluarkan adalah *Gaizhao Sixiang* yaitu perombakan pemikiran. Kebijakan ini dilangsungkan dalam rangka merombak pemikiran seluruh masyarakat khususnya kelompok intelektual China agar menjadi Marxis seperti dirinya. Berbagai kampanye dilakukan, seluruh media dan stasiun TV milik China berada di bawah satu departemen yang di sebut departemen propaganda.¹²

Menganalisa tentang rencana pembangunan nasional China ini tidak bisa lepas dari proses transisi politik negara tirai bambu ini yang terjadi pasca runtuhnya rezim Mao Zedong tahun 1969 dan meninggal nya Mao pada tahun 1976. Sepeninggal Mao China dipimpin oleh . Deng Xiao Ping. Pada era Deng inilah diterapkan berbagai kebijakan yang secara ideologi bertentangan dengan ide-ide Mao, yaitu meliberalisasi perekonomian China tetapi tetap menjaga sosialisme China yang digariskan oleh pemimpin sebelumnya (Mao Zedong). Kebijakan liberalisasi ekonomi itu menuai banyak kecaman khususnya yang datang dari golongan konservatif komunis. Kecaman tersebut kemudian ditanggapi dengan dingin oleh Deng.

Liberalisasi ekonomi China membawa perubahan cukup signifikan, hal ini karena investasi asing langsung yang diterapkan China telah membuka industri-industri baru yang diimbangi dengan tersedianya pekerja/buruh dengan jumlah banyak. Tidak hanya modal yang datang ke China, setelah meliberalisasikan ekonominya teknologi modern dari Barat juga masuk ke China, akibatnya terjadinya transformasi teknologi berjalan dengan cepat.

Transformasi teknologi mendorong berdirinya perusahaan-perusahaan milik negara maupun swasta yang bergerak dibidang teknologi. Ekspor China ke luar berupa produk-produk industri seperti tekstil, peralatan elektronik, sebagian produk pertanian dan sisanya bahan kimia sangatlah besar. Selain bergerak dibidang industri, China juga bergerak di bidang jasa sebagai pendapatan terbesar kedua setelah sektor industri, disusul dengan pertanian. Sektor jasa seperti angkutan, asuransi, transportasi, wisata, royalti dan lain sebagainya. Pusat jasa dan perdagangan yang paling terkenal di China ialah di Hongkong, dan wilayah ini menyumbang pemasukan terbesar dari sektor jasa. Apa yang dikerjakan Deng Xio Ping merupakan bagian dari rencana pembangunan nasional ke lima China yang dibuat pada tahun 1975 (masa pemerintahan Mao) dan diamandemen pada tahun 1976.

Adapun rencana pembangunan nasional China saat ini adalah rencana pembangunan nasional yang ketiga

¹²⁾ Wibowo. I. Negara dan Masyarakat. Jakarta : Gramedia.2000.

belas yang mulai berlangsung pada tahun 2016 hingga tahun 2020. Dengan slogan inovasi, keseimbangan, penghijauan, keterbukaan dan berbagi, fokus dari rencana pembangunan nasional ke tiga belas ini adalah:¹³

1. Inovasi: Bergerak naik dengan meninggalkan industri berat yang lama dan membangun basis infrastruktur informasi intensif yang modern.
2. Keseimbangan: Menjembatani kesenjangan kesejahteraan antara pedesaan dan kota dengan mendistribusikan dan mengelola sumber daya secara lebih efisien.
3. Penghijauan: Mengembangkan industri teknologi lingkungan, serta kehidupan ekologis dan budaya ekologis
4. Keterbukaan: Partisipasi yang lebih dalam dalam struktur kekuasaan supranasional, lebih banyak membangun kerjasama internasional
5. Berbagi: Dorong orang China untuk berbagi hasil pertumbuhan ekonomi, sehingga untuk menjembatani kesenjangan kesejahteraan yang ada.

d. Rencana Pembangunan Nasional Malaysia.

Rencana pembangunan nasional pertama Malaysia dilakukan pada tahun 1966 dan berakhir pada tahun 1970. Rencana pembangunan tersebut dilaksanakan oleh pemerintah untuk seluruh Malaysia-Sabah, termasuk

Sarawak. Tujuan dari rencana pembangunan pertama tersebut adalah untuk mempromosikan kesejahteraan semua warga negara dan memperbaiki kondisi kehidupan di daerah pedesaan, khususnya di kalangan kelompok berpenghasilan rendah.

Rencana tersebut berupaya meningkatkan akses terhadap fasilitas medis di daerah pedesaan melalui pembentukan dinas kesehatan pedesaan. Fasilitas rumah sakit kabupaten ditingkatkan untuk menangani rujukan dari klinik. Sesaat sebelum pelaksanaan pembangunan nasional tersebut dilaksanakan, Inggris, mengumumkan akan menarik komitmen pendanaan untuk pembangunan pertahanan dan ekonomi Malaysia. Akibatnya, Pemerintah Malaysia meminta bantuan keuangan dari Amerika Serikat (AS) untuk menghindari rencana pembangunan nasional tersebut lumpuh karena kurangnya dana. Tawaran yang dilakukan oleh Malaysia kepada Amerika adalah dukungan untuk Perang Vietnam. Namun, Malaysia tidak pernah secara langsung memberikan dukungan militer untuk Amerika Serikat, sesuai dengan kebijakan netralitasnya, akibatnya Malaysia gagal mendapatkan bantuan ekonomi yang substansial dari Amerika Serikat.¹⁴

Fokus dari rencana pembangunan nasional Malaysia pertama adalah mengatasi masalah pengangguran dengan mendorong pertumbuhan

¹³) Lihat lebih jauh infographic by Xinhua (http://news.xinhuanet.com/english/photo/2015-11/04/c_134783513.htm)

¹⁴) Henderson, John William, Vreeland, Nena, Dana, Glenn B., Hurwitz, Geoffrey B., Just, Peter, Moeller, Philip W. & Shinn, R.S. (1977). *Area Handbook for Malaysia*, p. 147. American University, Washington D.C., Foreign Area Studies. LCCN 771294.

produk domestik bruto (PDB), meningkatkan lapangan kerja, serta mengatasi kesenjangan ekonomi antara pedesaan dan perkotaan. Selain itu, rencana pembangunan nasional pertama Malaysia juga dirancang untuk mengatasi masalah etnis dalam profesi tertentu, dengan orang-orang China mendominasi pasar, orang-orang Melayu mendominasi dinas sipil, dan orang-orang Indian yang lebih banyak bekerja di bidang hukum. Terkait hal tersebut, Pemerintah Malaysia menawarkan insentif untuk industrialisasi ekonomi Malaysia dengan mempromosikan kewiraswastaan Melayu dan meningkatkan kemampuan manajemen Melayu untuk usaha manufaktur.

Otoritas Pengembangan Industri Federal (Federal Industrial Development Authority / FIDA) yang didirikan pada tahun 1965 namun baru mulai beroperasi pada tahun 1967--berusaha mempercepat pengembangan industri lebih lanjut dan mengkoordinasikan pembangunan tersebut. Pada tahun 1968, peraturan baru ditetapkan yang menetapkan kuota untuk kepemilikan orang-orang Melayu terhadap perusahaan tertentu, dan mempekerjakan orang-orang Melayu di perusahaan manufaktur. Kebijakan tindakan afirmatif tersebut berlaku sesuai dengan Pasal 153 Konstitusi Malaysia. Industri baru yang memproduksi barang untuk pasar Malaysia diharuskan memiliki setidaknya 51% dari ekuitas mereka

di tangan warga negara Malaysia, namun industri yang hanya akan barang ekspor diizinkan untuk tetap sepenuhnya berada di tangan asing.¹⁵

Rencana pembangunan nasional Malaysia kedua bertujuan menerapkan Kebijakan Ekonomi Baru Malaysia (NEP). Kebijakan tersebut berlangsung dari tahun 1971 sampai 1975 dan bertujuan untuk "merestrukturisasi" masyarakat Melayu di bidang ekonomi dan mengurangi dominasi Cina dan asing Malaysia dalam perekonomian Malaysia sehingga dapat memperbaiki posisi ekonomi orang Melayu. sekaligus secara khusus menangani masalah kemiskinan di antara orang-orang Melayu.

Rencana pembangunan nasional Malaysia pertama gagal dalam mengatasi ketidakseimbangan ekonomi. Sebaliknya kebijakannya telah mengakibatkan ketidakpuasan di antara orang-orang non-Melayu. Sebagian besar mendukung partai-partai oposisi yang lebih memilih untuk mengurangi atau menghilangkan tindakan afirmatif untuk Bumiputra dalam pemilihan umum 1969. Tanggal 12 Mei 1969 terjadi demonstrasi yang dilakukan oleh kelompok pendukung oposisi untuk menentang kebijakan kebijakan afirmatif pada kelompok Bumiputera. Sehari kemudian pada 13 Mei oleh Organisasi Nasional Melayu Bersatu (UMNO), sebuah partai besar dalam koalisi aliansi pemerintahan, melakukan unjuk rasa tandingan. Sayangnya demonstrasi yang dilakukan oleh UMNO berubah menjadi kerusuhan rasial yang

15) Means, Gordon P. *Malaysian Politics: The Second Generation*, pp. 7-9. Oxford University Press, 1991

berlangsung dua hari. Setidaknya sekitar 200 orang meninggal dan ribuan orang kehilangan tempat tinggal, sebagian besar dari mereka orang China. Keadaan darurat diumumkan, dan Parlemen Malaysia dibubarkan. Dewan Operasi Nasional (NOC) memerintah sampai tahun 1971, sampai parlemen terbentuk kembali.

Rencana pembangunan nasional Malaysia kedua (1971-1975) dianggap berlebihan dalam semangatnya untuk meningkatkan partisipasi Melayu dalam ekonomi. Meskipun hal tersebut oleh sebagian kelompok masyarakat saat itu dipandang rasional karena meskipun orang-orang Melayu merupakan mayoritas penduduk Malaysia, namun kekuatan ekonominya tidak sepadan dengan non Melayu. Pada tahun 1970, Bumiputra hanya menguasai 1,9% dari ekonomi Malaysia, sementara orang-orang non-Melayu (kebanyakan orang Tionghoa) memegang 37,4%, dan sisanya di tangan asing. Akibat kesenjangan yang luas tersebut, pasal 153 Konstitusi Malaysia mensyaratkan pemerintah untuk menetapkan kuota untuk dispensasi beasiswa, pekerjaan di dinas sipil, dan lain-lain yang ditargetkan untuk memperbaiki status ekonomi orang Melayu.

Dengan alasan itulah, rencana pembangunannasionalMalaysiakedua (1971-1975) masih terfokus pada upaya untuk meningkatkan kepentingan

ekonomi Melayu, terutama di bidang manufaktur dan pertambangan.¹⁶ Namun untuk menghindari konflik secara langsung dari kelompok-kelompok yang berafiliasi dengan kepentingan ekonomi Tiongkok serta orang-orang non Bumiputra, maka rancangan pembangunan nasional kedua targetnya diperluas, tidak hanya terkait kepentingan ekonomi kelompok Melayu namun juga non-Melayu secara absolut, sekaligus meningkatkan pangsa masyarakat Melayu secara relatif juga.¹⁷

Sejumlah M \$ 7,25 miliar dialokasikan untuk program pembangunan nasional Malaysia kedua. Meskipun jumlah tersebut turun dari alokasi rencana awal yang sebesar M \$ 10,5 miliar. Rencana pembangunan Malaysia kedua diharapkan dapat pengurangi angka kemiskinan di satu sisi dan meningkatkan keterlibatan orang-orang Melayu di sektor swasta di sisi lain, dengan memberlakukan pembatasan tertentu pada perusahaan swasta untuk keuntungan pekerja Melayu.¹⁸

Sedangkan rencana pembangunan nasionalMalaysiakesembilan(Melayu: Rancangan Malaysia ke-9), disingkat '9MP', adalah cetak biru komprehensif yang disiapkan oleh Unit Perencanaan Ekonomi (EPU) yang diketuai Perdana Menteri dan Kementerian Keuangan Malaysia dengan persetujuan dari Kabinet Malaysia. Rencana tersebut

¹⁶ Henderson, John William, Vreeland, Nena, Dana, Glenn B., Hurwitz, Geoffrey B., Just, Peter, Moeller, Philip W. & Shinn, R.S., *Area Handbook for Malaysia*, American University, Washington D.C., Foreign Area Studies. LCCN 771294, 1977, Hal. 323

¹⁷ Henderson, John William, Vreeland, Nena, Dana, Glenn B., Hurwitz, Geoffrey B., Just, Peter, Moeller, Philip W. & Shinn, R.S. *Area Handbook for Malaysia*, p. 323. American University, Washington D.C., Foreign Area Studies. LCCN 771294, 1977.

¹⁸ Shuid, Mahdi & Yunus, Mohd. Fauzi, *Malaysian Studies*, p. 85. Longman, 2001

mengalokasikan anggaran nasional dari tahun 2006 sampai 2010 untuk semua sektor ekonomi di Malaysia. Cetak biru diumumkan pada tanggal 31 Maret 2006, dan diresmikan oleh Perdana Menteri kelima Malaysia, Datuk Seri Abdullah Ahmad Badawi di Parlemen. Rencana pembangunan ekonomi tersebut diresmikan pada saat Malaysia mulai pulih dari krisis keuangan Asia dan ketidakpastian kondisi ekonomi akibat tingginya harga minyak.

Adapun rencana pembangunan nasional Malaysia kesepuluh disingkat '10MP', adalah cetak biru komprehensif yang disiapkan oleh Unit Perencanaan Ekonomi (EPU) dari kantor Perdana Menteri dan Kementerian Keuangan Malaysia dengan persetujuan dari Kabinet Malaysia. Malaysia mengalokasikan anggaran nasional dari tahun 2011 sampai 2015 ke semua sektor ekonomi di Malaysia. Cetak biru tersebut diumumkan pada tanggal 10 Juni 2010, yang diresmikan oleh Perdana Menteri Malaysia keenam, Datuk Seri Najib Tun Razak di Parlemen. 10MP menggarisbawahi lima dasar strategi untuk mencapai status negara berpenghasilan lebih tinggi karena tahun 2020. Kelima hal mendasar itu adalah:

1. Meningkatkan nilai ekonomi negara.
2. Meningkatkan kemampuan dan inovasi pengetahuan, dan menanamkan pemikiran dunia pertama.

3. Menangani ketidaksetaraan sosial ekonomi secara terus-menerus.
4. Meningkatkan kemampuan kualitas hidup.
5. Memperkuat implementasi institusi dan negara.¹⁹

KESIMPULAN

Pembelajaran untuk Indonesia:

Dari uraian di atas terlihat bahwa penyusunan rancangan pembangunan nasional dari berbagai negara sangat dinamis. Apa yang disusun selain berbasis pada kepentingan nasional masing-masing juga terkait dengan kondisi sosial budaya masing-masing negara. Daya respon yang cepat dalam menghadapi dinamika masyarakat juga menjadi catatan tersendiri. Keputusan untuk mempercepat industrialisasi yang dirancang oleh Rusia pada rencana pembangunan lima tahun ke dua dan China pada rencana pembangunan nasional mereka yang pertama merupakan respon atas perkembangan politik dunia menjelang perang dunia ke dua. Khususnya industri yang terkait dengan kebutuhan untuk menghadapi masa perang seperti baja dan juga alat transportasi.

Malaysia yang menetapkan rancangan *affirmative action* di bidang ekonomi bagi kelompok Bumiputera adalah bagian tak terpisahkan dari upaya untuk memajukan kelompok Melayu yang terpinggirkan oleh usaha kelompok non Bumiputera

¹⁹) Tenth Malaysia Plan <http://www.epu.gov.my/en/tenth-malaysia-plan-10th-mp->

maupun perusahaan-perusahaan asing yang beroperasi di negara tersebut. Berbagai paket kebijakan diberikan untuk mempermudah pertumbuhan ekonomi pada kelompok Bumiputera (Melayu) meskipun ditentang oleh kelompok non Melayu hingga menimbulkan kerusuhan rasial yang menewaskan setidaknya 200 orang pada tahun 1969. Meskipun rencana pembangunan nasional pertama Malaysia dianggap gagal, namun karena negara memandang adanya kesenjangan yang besar antara golongan Melayu dan Non Melayu dalam penguasaan ekonomi di Malaysia maka pada rencana pembangunan nasional kedua kebijakan *affirmative action* untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi kelompok Melayu tetap dilakukan.

Kecepatan merespon globalisasi, gelombang demokrasi serta pentingnya pembangunan yang ramah lingkungan terkait global warming yang melanda dunia pada awal abad 21, juga dilakukan secara cepat oleh China dan Rusia. Pemerintahan Putin misalnya sebelum dilantik menjadi presiden dalam satu tulisan yang ditandatangani resmi oleh pemerintah Rusia, memasukan apa yang disebut sebagai "tidak ada lagi kesepakatan sipil yang dipaksakan di Rusia yang demokratis. Kesepakatan

sosial hanya bisa bersifat sukarela.". Tulisan Putin tersebut dianggap sebagai respon resmi pemerintah Rusia atas pentingnya nilai-nilai demokrasi. Sementara itu China dalam rencana pembangunan nasional mereka yang ketiga belas secara tegas memasukan slogan antara lain: inovasi, keseimbangan distribusi, penghijauan dan keterbukaan dalam kerangka ideologi komunis, merupakan respon cepat pemerintah China atas perkembangan dinamika global. Ketepatan merespon perkembangan dinamika global dari pemerintah China menjadikan negara tirai bambu tersebut mengalami pertumbuhan ekonomi yang tertinggi di dunia dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir. Oleh karenanya perencanaan pembangunan nasional lima tahunan yang dilakukan oleh Indonesia dalam bentuk Rencana Strategis Pembangunan (Renstra) lima tahunan maupun GBHN (Garis Besar Haluan Negara) pada dasarnya harus mampu merespon secara cepat dinamika kepentingan masyarakat lokal, perkembangan dinamika regional dan global tanpa harus kehilangan kepentingan nasionalnya.

Daftar Pustaka

- Atheistic five-year plan" was announced in the USSR 80 years ago" <http://www.interfax-religion.com/?act=news&div=9360>
- Beissinger, Mark R, *Scientific Management, Socialist Discipline, and Soviet power*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press , 1988,
- Beissinger, Mark R. (1988). *Scientific Management, Socialist Discipline, and Soviet Power* (<https://books.google.com/books?id=T3k9ednYVbwC&dq>). Cambridge, Mass: Harvard University Press. p. 248. ISBN 0-674-79490-7. *Rusia between the Millennia* (http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html), Vladimir Putin (in Russian). The English translation cited per the Appendix of Richard Sakwa's "Putin: Rusia's choice"
- Chu-Yuan Cheng, *The Economy of Communist China, 1949-1969: With a Bibliography of Selected Materials on Chinese Economic Development*. America, University of Michigan, 1971
- Henderson, John William, Vreeland, Nena, Dana, Glenn B., Hurwitz, Geoffrey B., Just, Peter, Moeller, Philip W. & Shinn, R.S. (1977). *Area Handbook for Malaysia*, p. 147. American University, Washington D.C., Foreign Area Studies. LCCN 771294.
- Henderson, John William, Vreeland, Nena, Dana, Glenn B., Hurwitz, Geoffrey B., Just, Peter, Moeller, Philip W. & Shinn, R.S., *Area Handbook for Malaysia*,. American University, Washington D.C., Foreign Area Studies. LCCN 771294, 1977, Hal. 323
- History of Rusia, 1917–2004* (<http://www.alleng.ru/d/hist/hist035.htm>), A.S. Barsenkov (RuWiki) and A.I. Vdovin, page 765. (book in Russian)
- Khlevniuk, Oleg V (2015). *Stalin: New Biography of a Dictator*. London: Yale University Press.
- Lihat lebih jauh infographic by Xinhua (http://news.xinhuanet.com/english/photo/2015-11/04/c_134783513.htm)
- Means, Gordon P. *Malaysian Politics: The Second Generation*, pp. 7–9. Oxford University Press. , 1991.
- Resensi buku Chu-Yuan Cheng. *The Economy of Communist China, 1949-1969: With a Bibliography of Selected Materials on Chinese Economic Development*. America : University of Michigan. 1971
- Riasanovsky, Nicholas V, *A History of Rusia*, New York, Oxford University Press, 2011.

Sixsmith, Martin, Rusia A 1,000-Year Chronicle of The Wild East. New York: The Overlook Press, 2014

Tenth Malaysia Plan <http://www.epu.gov.my/en/tenth-malaysia-plan-10th-mp->

The 3rd Year Plan (1966-1970), diunduh dari <http://www.china.org.cn/china/english/MATERIAL/157608.htm>, China Internet Information Center

Wibowo. I. Negara dan Masyarakat. Jakarta : Gramedia, 2000.

FISIBILITAS HALUAN NEGARA DALAM KERANGKA SISTEM PRESIDENSIAL PASCA ORDE BARU

Esty Ekawati ¹

Abstrak

Jalannya perencanaan pembangunan di Indonesia dari masa pemerintahan Presiden Soekarno hingga Soeharto didasarkan pada Garis-Garis Besar Haluan Negara yang tercantum dalam konstitusi. Namun, di era reformasi GBHN tersebut dihapus sebagai konsekuensi dari proses amandemen UUD 1945 Pasal 3 yang menghapus kewenangan MPR dalam menyusun GBHN. Tulisan ini membahas secara deskriptif tentang fisibilitas haluan negara dalam kerangka sistem presidensial di era reformasi. Haluan negara yang dikenal di Indonesia dari masa ke masa sejatinya merupakan arah perencanaan pembangunan nasional. Terlepas dari apapun namanya, haluan negara tetap perlu ada dan menjadi panduan bagi pemerintah dalam melakukan perencanaan pembangunan demi mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Kata kunci: Haluan Negara, Sistem Presidensial, Reformasi

¹) Penulis adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2 Politik LIPI)

PENDAHULUAN

Modernisasi telah membawa perkembangan kehidupan masyarakat di belahan dunia yang pada akhirnya menuntut sistem keterbukaan dan partisipasi terutama di bidang politik. Demokrasi meskipun bukan satu-satunya kebijakan publik, namun nyatanya tetap diupayakan sebagai bentuk pemerintahan di berbagai Negara. Reformasi 1998 merupakan titik balik demokrasi di Indonesia di mana pada era ini tumbuh suatu semangat untuk menciptakan negara yang lebih demokratis, negara yang menghargai hak-hak politik dan partisipasi publik. Suatu hal yang sulit diperjuangkan selama Orde Baru berkuasa. Langkah awal demokratisasi dilakukan dengan memberikan kebebasan bagi warga negara untuk mendirikan partai politik, suatu organisasi politik yang selama Orde Baru dibatasi peran dan fungsinya. Selain itu, pemilihan presiden dan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat sehingga siapapun yang menjadi pemimpin tentunya adalah representasi dari rakyat.

Di tengah kebebasan mendirikan partai politik, sistem pemilihan umum proporsional pun dilakukan. Tak ayal, menjamurnya partai politik di Indonesia pasca Orde Baru menjadikan sistem kepartaian semakin kompleks jika dikaitkan dengan sistem pemilu dan sistem presidensial yang berlaku hingga saat ini. Bahkan pemilihan presiden maupun anggota legislatif yang dilakukan keempat kalinya masih

menjadi pertarungan politik berbiaya tinggi. Dampaknya pun beragam baik dari sisi efektivitas maupun efisiensi pemerintahan yang sedang berjalan. Akibatnya, presiden terpilih memiliki utang politik terhadap partai pengusungnya, atau partai koalisi.

Mengapa demikian? Karena sistem politik Indonesia pasca Orde Baru yang jika boleh dikatakan kurang stabil karena dinamika politik yang sangat cair dan dipengaruhi oleh koalisi dan oposisi partai politik maka ini berdampak pada jalannya pemerintahan. Berdasarkan hasil empat kali pemilu, presiden terpilih bukanlah dari partai yang mendapat suara mayoritas di DPR melainkan gabungan dari partai-partai koalisi. Tidak menutup kemungkinan partai koalisi juga punya tuntutan agenda dengan program-program tertentu, yang seringkali membelokkan program pemerintah yang ada dalam RPJMN. Sementara presiden juga dituntut dengan janji-janji politiknya.

Program kerja pemerintahan terpilih dilakukan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dalam 5 tahun. RPJMN adalah penjabaran dari visi, misi dan program presidensial yang berpedoman pada UUD 1945 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJN). Ini merupakan perencanaan pembangunan yang disusun oleh pemerintah pusat melalui Bappenas. Begitu juga di daerah, ada Bappeda sebagai representasi pemerintah daerah dalam menjaring kebutuhan pembangunan di daerah. Akan tetapi,

persoalan muncul tatkala perencanaan pembangunan berkelindan dengan kepentingan politik partai-partai yang memenangkan presiden maupun kepala daerah.

Berkaca dari pengalaman nasional dan daerah tersebut maka muncul anggapan bahwa persoalan kekacauan perencanaan pembangunan dan benturan perencanaan antara pembangunan pusat dan daerah di era reformasi disebabkan karena ketiadaan GBHN. Padahal jika kita lihat, perencanaan pembangunan era reformasi mengacu pada RPJN dan RPJM. Sehingga, persoalan yang terjadi dalam pembangunan bukan melulu karena ketiadaan haluan negara namun lebih pada persoalan perubahan sistem politik pasca Orde Baru.

Tulisan ini ingin melihat fisibilitas haluan negara dalam kerangka sistem presidensial di era reformasi. Yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah apakah haluan negara masih relevan sebagai *guidance* bagi pemerintah? Dan apakah haluan negara yang ada kompatibel dengan sistem presidensial?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut penulis menggunakan metode deskriptif analitis dalam menggambarkan relasi antara konsep pemerintahan sistem presidensial, sistem pemilu proporsional dan sistem multipartai yang berlaku di Indonesia pasca-Orde Baru. Apakah ketiga konsep tersebut dapat saling mendukung dalam membentuk pemerintahan yang efektif

dan efisien atau justru ketiga konsep tersebut justru menjadi problematik tersendiri dalam membentuk pemerintahan yang efektif dan efisien.

Pembahasan : Sistem Pemilu dan Kepartaian dalam Kerangka Sistem Presidensial

Pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu instrumen demokrasi yang penting dalam menghadirkan pejabat-pejabat publik yang mampu menciptakan kesejahteraan rakyat. Menurut Ramlan Surbakti, pemilihan umum merupakan mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.² Dunia sistem pemilihan dapat dibagi menjadi sembilan tipe sistem utama yang dikelompokkan menjadi tiga bagian besar, yaitu sistem Pluralitas-Mayoritas (PM), sistem Semi-Proporsional (Semi PR) dan sistem Representasi Proporsional (RP). Dalam tulisan ini hanya akan dibahas mengenai sistem Representasi Proporsional karena sistem inilah yang diadopsi Indonesia selama pemilu pasca Orde Baru. Alasan pemilihan sistem Representasi Proporsional adalah untuk secara sadar mengurangi perbedaan antara pembagian partai dari hak pilih nasional dan pembagiannya dari kursi parlemen. Proporsionalitas sering dianggap paling baik kalau diraih dengan memanfaatkan daftar partai, di mana partai-partai politik mengajukan daftar kandidat pada pemilihan

²) Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia, 1992), hlm. 181

tingkat nasional atau regional, dan di mana ada banyak anggota dipilih dari setiap distrik, dengan demikian kemungkinan representasi kelompok-kelompok minoritas menjadi lebih besar. Daftar dapat “terbuka” atau “tertutup”, tergantung apakah pemilih dapat menetapkan kandidat favoritnya dengan daftar partai yang ada (daftar “terbuka”), atau apakah mereka hanya dapat memilih untuk suatu partai tanpa mempengaruhi kandidat partai yang dipilih (daftar “tertutup”).³ Di Indonesia, pada Pemilu 1999 digunakan sistem proporsional dengan daftar tertutup, sedangkan pada pemilu 2004-2014 digunakan sistem pemilu proporsional terbuka, dimana pemilih dapat langsung memilih kandidat.

Salah satu elemen penting dalam penyelenggaraan pemilihan umum adalah partai politik. Menurut Giovanni Sartori, partai politik merupakan suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilihan umum tersebut partai politik dapat menempatkan calon-calonnya untuk mengisi jabatan-jabatan publik.⁴ Sistem kepartaian di Indonesia era reformasi tergolong pada sistem pluralitas ekstrem di mana jumlah partainya sangat banyak dan memiliki rentang ideologi formal yang tajam serta cenderung bergerak secara sentrifugal yang berpotensi melahirkan perpecahan

menjadi partai-partai baru.⁵ Untuk situasi politik multipartai, koalisi politik merupakan keharusan bagi parpol manapun karena: 1) Tidak ada kekuatan politik yang memperoleh suara mutlak bila dibandingkan dengan gabungan partai-partai lain, 2) Koalisi politik menekankan adanya satu persamaan tujuan atau persepsi, juga kedekatan ideologis, 3) Pemilu multipartai mengisyaratkan adanya pola politik posisi kontra oposisi sehingga koalisi politik tidak bisa dihindarkan.⁶ Koalisi merupakan keniscayaan bagi negara dengan sistem multipartai seperti Indonesia. Ketidakmampuan partai politik mendapat suara mayoritas dalam pemilu legislatif menyebabkan koalisi untuk membentuk pemerintahan merupakan jalan yang harus ditempuh.

Baik sistem pemilu maupun kepartaian tidak dapat dilepaskan dari kerangka sistem pemerintahannya. Adapun Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensialisme. Ciri dari sistem presidensial yang membedakan dengan parlementer adalah kepala negara (presiden) dipilih untuk masa jabatan yang secara konstitusional bersifat tetap (*fixed term*) dan tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif (kecuali melalui proses impeachment yang diatur undang-undang). Selain itu, presiden dipilih secara langsung oleh rakyat maupun

³) Richard E. Matland, “Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan”, dalam Sarah Maxim (ed), Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, edisi Bahasa Indonesia, (Jakarta: AMEPRO, 2002), hlm.72-73

⁴) Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (UK: ECPR Press, 2005). Hal.57

⁵) Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm.34

⁶) Deliar Noer et.al, *Mengapa Partai Islam Kalah? Perjalanan Politik Islam dari Pra-Pemilu 1999 sampai Pemilihan Presiden*, (Jakarta: ALVABET, 1999), hlm.303

dewan pemilihan (*electoral collage*). Dan terakhir, presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal.⁷ Dengan demikian penekanan sistem presidensial adalah adanya masa jabatan presiden yang sifatnya tetap dan posisi presiden kuat tidak dapat dijatuhkan sewaktu-waktu oleh DPR.

Hal tercantum dalam konstitusi di Indonesia bahwa presiden dan wakil presiden dapat diberhentikan masa jabatannya apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela lainnya.⁸ Konsep-konsep tidak dapat diabaikan ketika kita mencoba melihat adanya persoalan dalam perencanaan pembangunan di Indonesia pasca Orde Baru.

Haluan Negara dalam Kerangka Sistem Presidensial di Indonesia: dari Masa ke Masa

Pemerintahan di Indonesia dari era pemerintahan Soekarno hingga era reformasi memiliki arah pembangunan yang dituangkan dalam peta jalan haluan negara. Pada zaman pemerintahan Presiden Soekarno yakni pada tahun 1952 dibentuklah Biro Perancang Negara, di bawah Kementerian Negara Urusan Pembangunan, yang dijabat oleh

Ir. H. Djuanda. Biro tersebut telah menghasilkan Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT) 1956-1960. Akan tetapi, ketidakstabilan pemerintahan parlementer saat itu telah menghambat pelaksanaan RPLT ini. Sampai akhirnya Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang mengembalikan konstitusi negara kepada UUD 1945. Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas dari dewan ini adalah menyusun rencana pembangunan nasional.⁹

Setelah kembali ke UUD 1945 (kembali ke sistem presidensial) maka pemerintahan Soekarno menyusun peta jalan haluan negara Indonesia bernama Manifesto Politik (atau dikenal dengan Manipol) yang dituangkan dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961-1969 (GBPPNSB).¹⁰ Namun, akibat adanya pemberontakan yang mewarnai perjalanan rezim Orde Lama seperti peristiwa Trikora, kemudian Dwikora, dan akhirnya pemberontakan G30S/PKI, maka Ketetapan MPRS ini tidak dapat diimplementasikan dengan baik. Meski demikian, TAP MPRS ini dapat disebut sebagai tonggak kesadaran

⁷ Arend Lijphart, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, (New York: Routledge, 2008), hlm.142. lihat juga: Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", dalam Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (ed), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective*, Volume I, (Baltimore & London: The John Hopkins University Press), 1994.

⁸ Pasal 7 dan 7A UUD 1945 hasil amandemen.

⁹ Deddy Supriady Bratakusumah, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", hlm.4 dalam https://www.bappenas.go.id/files/6313/.../dedy_20091015095713_2295_0.doc, diakses pada 15 Februari 2018

¹⁰ Redaksi, "Mahfud MD: Indonesia Masih Perlu Haluan Negara", 9 Oktober 2016, <http://news.liputan6.com/read/2621514/mahfud-md-indonesia-masih-perlu-haluan-negara>, diakses pada 15 Februari 2018

bangsa Indonesia untuk menyusun perencanaan pembangunan dengan benar.¹¹

Seiring dengan pergantian rezim pemerintahan haluan negara pun tetap ada. Di era pemerintahan Presiden Soeharto, haluan negara tersebut bernama Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Berdasarkan UUD 1945 (sebelum amandemen) penyusunan GBHN ini merupakan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Hal ini seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 3. GBHN menjadi acuan penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa yakni peningkatan kualitas dan derajat kehidupan seutuhnya dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu bentuk operasional dari GBHN ini selama beberapa dekade diwujudkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Nasional dan memiliki rentang waktu pencapaian (pada masa Orde Baru kita kenal dengan istilah Rencana Pembangunan Lima Tahun atau Repelita).

GBHN masih ada pada era awal reformasi yakni tahun 1999-2004. Meskipun sama-sama bernama GBHN namun muatan yang terkandung di dalam GBHN era Orde Baru dengan era reformasi mengalami perubahan. Jika GBHN era Orde Baru merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional, maka GBHN era reformasi merupakan haluan penyelenggaraan negara. Adapun tujuan dari GBHN

era awal reformasi adalah penegasan mewujudkan masyarakat yang demokratis dan berkeadilan. Pada era reformasi, GBHN yang selama Orde Baru dijadikan panduan utama dalam merumuskan rencana pembangunan negara dihapus dari konstitusi. Hal ini merupakan konsekuensi dari amandemen UUD 1945¹² khususnya pasal 3 yang menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN.

Meskipun tidak lagi ada GBHN namun Indonesia tetap mempunyai haluan negara sebagai turunan dari UUD 1945 yang sudah diamendemen yakni UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Adapun jangkauan pembangunan Indonesia menurut UU SPPN dan UU RPJPN adalah 20 tahunan untuk jangka panjang (RPJP), lima tahun untuk jangka menengah (RPJM), dan tahunan untuk rencana pembangunan jangka pendek dikenal dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Akan tetapi, haluan negara di bawah UUD 1945 di era reformasi ini memang tidak diberi payung hukum berupa TAP MPR karena berdasarkan sistem ketatanegaraan pasca-amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi mengeluarkan TAP yang bersifat mengatur keluar.¹³

Di Era reformasi, RPJMN memuat visi, misi, dan program pembangunan dari Presiden terpilih. Begitu pula

¹¹) Koran Sindo, "Pembangunan Semesta Berencana", 29 Oktober 2014. <https://nasional.sindonews.com/read/916967/18/pembangunan-semesta-berencana-1414573120>, diakses pada 26 Februari 2018

¹²) Amandemen UUD 1945 dilakukan dalam kurun waktu 1999-2002.

¹³) Mahfud MD: Indonesia Masih Perlu Haluan Negara. 9 Oktober 2016. <http://news.liputan6.com/read/2621514/mahfud-md-indonesia-masih-perlu-haluan-negara>, diakses pada 15 Februari 2018

dengan RPJP dan RPJM Daerah, harus pula merujuk pada RPJP Nasional.¹⁴ Perbedaan sistem politik antara Orde Baru yang dikenal sentralistik dan pasca Orde Baru yang desentralistik menimbulkan problematik tersendiri dalam pelaksanaan RPJMN dan RPJMD. Berkaca dari pengalaman masa Orde Baru di mana sistem pemerintahan presidensial dipadukan dengan sistem dwipartai¹⁵ dan kebijakan sentralisasi maka Repelita bisa dikatakan berjalan sesuai perencanaan pemerintah. Hal ini dikarenakan pelaksanaan perencanaan dan implementasi pembangunan yang dilakukan sifatnya *top-down* di bawah kontrol pemerintah pusat. Daerah tinggal melanjutkan program yang dibuat oleh pusat. Sayangnya, perubahan sistem politik desentralisasi pasca Orde Baru masih kental diwarnai oleh kepentingan politik pragmatis sehingga memungkinkan terjadinya perencanaan pembangunan yang tidak sejalan antara pemerintah pusat dan daerah.

Selain itu, semangat demokratisasi di era reformasi yang berdampak pada kebebasan mendirikan partai politik yang dibarengi juga dengan munculnya sistem desentralisasi dan pemilihan kepala daerah secara langsung, maka konstelasi politik di Indonesia menjadi demikian

kompleks. Sistem pemerintahan presidensial yang dipadukan dengan sistem multipartai berdampak pada ketiadaan hasil pemilu yang mampu menghasilkan suara mayoritas (50%+1). Bahkan, kondisi ini membuka peluang bagi keterpilihan presiden dari partai yang bukan dari mayoritas suara di parlemen. Misalnya: Presiden Abdurrahman Wahid dari PKB pada Pemilu 1999 hanya memperoleh 12,61% suara di parlemen, Susilo Bambang Yudoyono dari Partai Demokrat pada Pemilu 2004 hanya mendapat 7,45% suara,¹⁶ dan Joko Widodo dari PDI-Perjuangan yang memperoleh 18,95% suara pada pemilihan umum tahun 2014.¹⁷

Pemilihan presiden secara langsung yang berlaku sejak pemilu 2004 diwarnai dengan fenomena koalisi gemuk (*oversized coalition*). Koalisi gemuk partai-partai di parlemen ini terjadi layaknya dalam sistem parlementer. Koalisi gemuk tersebut bisa dibaca dalam dua hal, *pertama*, bertujuan untuk menjaga kelangsungan kolektif partai seperti yang diungkapkan oleh Katz dan Mair bahwa partai politik menjadi agen negara dan menggunakan sumber daya milik negara untuk memenuhi kepentingan kolektif partai.¹⁸ Dalam hal ini, partai membangun koalisi demi memaksimalkan kekuasaan atau yang

14) Pan Mohamad Faiz, "GBHN dan Haluan Ketatanegaraan". Dalam <https://panmohamadfaiz.com/2016/05/20/gbhn-dan-haluan-ketatanegaraan/>. Tulisan dimuat dalam Kolom Opini Koran SINDO hari Rabu, 27 April 2016.

15) Golkar tidak disebut partai tapi Golongan Karya, partai di masa Orde Baru hanyalah PDI dan PPP

16) <http://partai.info/pemilu2004/hasilpemilulegislatif.php>. diakses pada 26 Februari 2018

17) Dani Prabowo, "Disahkan KPU, Ini Perolehan Suara Pemilu Legislatif 2014", <http://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014>. diakses pada 15 Februari 2018.

18) Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models Of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", London: Sage Publication.VOL 1. No.1 (1995), hlm.5

disebut Riker sebagai *office-seeking*.¹⁹ Kedua, bagi partai pemerintah, *oversized coalition* menjadi kekuatan melawan oposisi di parlemen dalam hal pengambilan keputusan. Melihat fenomena koalisi partai-partai dalam mendukung presiden menjadikan program kerja presiden terpilih pun mengalami dinamika, dari sebuah dokumen yang bersifat teknis menjadi dokumen yang bersifat politis.

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis idealnya dibutuhkan suatu mekanisme *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif. Namun, dalam pelaksanaannya masih terdapat persoalan di sini. Di era reformasi, sistem parlemen di Indonesia mengalami perubahan dari *unicameral* (Orde Baru) menjadi *bicameral* (meskipun lebih dikenal sebagai *soft-bicameral*). Dikatakan *soft-bicameral* karena Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan perwakilan daerah hingga kini belum memiliki kewenangan legislasi seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Oleh karena itu, perlu dilakukan pembenahan terhadap posisi DPD. Dengan penguatan DPD maka posisi pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak perlu lagi permanen tetapi menjadi majelis nasional yang di dalamnya ada DPR dan DPD. Dengan demikian, agenda penguatan dan efektivitas sistem pemerintahan presidensial dapat lebih terjaga karena kekuasaan legislatif tidak hanya milik DPR. Begitu juga dengan posisi MPR

yang hanya menjadi *joint session* dan sifatnya *ad hoc*.²⁰

Salah satu permasalahan yang dihadapi sistem presidensial adalah sistem kepartaian yang multipartai. Mengapa ini bermasalah? Karena banyaknya partai politik yang ikut pemilu pada akhirnya tidak mampu menghasilkan pemenang mayoritas sehingga suara parpol terfragmentasi di parlemen. Terlebih sistem pemilihan presiden yang dilakukan setelah pemilihan legislatif mensyaratkan adanya koalisi antar parpol untuk mengusung calon apabila tidak memenuhi batas minimal pencalonan. Namun persoalannya, koalisi yang dibangun oleh partai politik pasca Orde Baru lebih bersifat pragmatis dan untuk kepentingan politik jangka pendek dibanding berdasarkan program.

Kombinasi antara sistem presidensial dengan sistem multipartai selain menimbulkan fragmentasi partai juga memunculkan polarisasi ideologis yang relatif tinggi juga. Hubungan kedua sistem ini digambarkan oleh Mainwaring sebagai sebuah problematik. *Pertama*, sistem presidensial yang dibangun berdasarkan sistem multipartai dapat menimbulkan *deadlock* antara eksekutif dan legislatif yang dapat berakibat pada ketidakstabilan demokrasi. *Kedua*, sistem multipartai menghasilkan polarisasi ideologis, dan ketiga, kombinasi antara sistem presidensial dengan multipartai

¹⁹ Lihat: Kaare Strom, "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties" American Journal Of Political Science, Volume 34 (1990), hlm. 567

²⁰ Lihat: Syamsuddin Haris dkk, Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial yang Demokratis, Kuat dan Efektif: Usulan Naskah Akademik Revisi UU Bidang Politik, (Jakarta: LIPI Press, 2007), hlm.68-69

berdampak pada sulitnya membangun koalisi antar partai.²¹

Upaya membangun sebuah sistem koalisi partai yang terkonsolidasi penting dalam kerangka sistem presidensial. Hal ini penting untuk membentuk pola hubungan yang lebih sehat antara presiden dan parlemen setelah pemilu berlangsung. Dengan dukungan mayoritas di parlemen mestinya presiden tidak merasa kuatir terjebak dalam politik tawar menawar dengan parpol pendukung maupun parpol oposisi sehingga presiden dan jajarannya dapat menjalankan kebijakan dengan baik. Jika kondisi demikian dapat terbentuk maka sistem presidensial dapat berjalan efektif.²²

Dalam konteks lokal, desentralisasi dan pemilihan langsung kepala daerah baik itu gubernur, bupati dan walikota oleh rakyat juga memiliki implikasi politik. Kepala daerah terpilih memiliki otonomi dalam mengelola daerahnya. Dalam pengelolaan itu seringkali tidak sejalan dengan pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan pemerintah pusat tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakannya. Bahkan, tidak jarang kebijakan pemerintah daerah kerap berbenturan dengan kebijakan pemerintah pusat.

Perluakah Haluan Negara dalam Kerangka Sistem Presidensial?

B.J. Habibie pada akhir Januari 2014, dalam sebuah pertemuan kader Partai Golkar mengatakan, *"Kita sadar, tanpa adanya GBHN itu maka pembangunan di Indonesia tidak akan berjalan dengan baik pada jangka panjang"*.²³ Wacana menghidupkan kembali GBHN juga disampaikan oleh kalangan akademisi yang tergabung dalam Forum Rektor Indonesia (FRI), Konvensi Kampus ke X dan pertemuan Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial (HIPIIS) di Universitas Sebelas Maret (UNS) pada akhir Januari 2014. Salah satu rekomendasi penting dari pertemuan itu adalah menghidupkan kembali GBHN dan mendorong MPR untuk menginisiasi amandemen konstitusi guna mencantumkan kembali kewenangan MPR menetapkan GBHN.²⁴ Salah satu argumentasi utama mengapa perlu menghidupkan GBHN adalah pandangan bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia pasca reformasi mengalami kekacauan, tidak ada arah dan saling berbenturan antara pusat dan daerah.

Dikutip dari media, Mahfud MD mengatakan bahwa *Indonesia masih memerlukan haluan negara karena akhir-*

21) Lihat: Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol.26, No.2 (1993)

22) Lihat: Syamsuddin Haris dkk, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial...*, hlm.103

23) "Golkar Pelopori Perlunya GBHN Dihidupkan Kembali". Lihat: Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia", *Aspirasi*, Vol.5, No.2 (Desember 2014), hlm.131.

24) Lihat: Imam Subkhan, *Ibid*

*akhir ini banyak yang menilai jalannya pemerintahan salah arah karena sudah tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Benarkan demikian kondisinya? Baik dari masa Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi yang sama-sama menjalankan sistem pemerintahan presidensial dan memiliki haluan negara dengan namanya masing-masing sebagai sebuah pedoman perencana pembangunan, maka haluan negara menjadi penting keberadaannya. Dan ini menunjukkan bahwa haluan negara tetap fisibel dan relevan sebagai *guidance* bagi pemerintah dalam kerangka sistem presidensial hingga kini. Akan tetapi, jika dikatakan bahwa pemerintahan era reformasi mengalami kekacauan dan sudah salah arah dalam menjalankan pembangunan karena ketiadaan haluan negara maka menurut penulis pernyataan tersebut kurang tepat. Hal ini dapat dilihat dalam RPJPN seperti halnya dalam GBHN dijelaskan secara runtut arah dan tahapan pembangunan yang ingin dicapai dalam jangka panjang atau 20 tahun mendatang yang kemudian dirinci dalam RPJMN untuk lima tahun dan RKP untuk jangka waktu satu tahun.²⁶ Meski demikian perlu dilihat juga bahwa belum efektifnya pembangunan era reformasi tidak serta merta hanya dikarenakan ketiadaan GBHN namun juga perlu diperhatikan adanya perubahan sistem politik yang diupayakan menganut sistem demokratis dan tidak lagi sentralisasi.*

Perbedaan mendasar yang terjadi antara Orde Baru dan reformasi khususnya terlihat dalam hasil amandemen UUD 1945 yang membatasi peran dan fungsi MPR. MPR tidak lagi bisa mengeluarkan aturan hukum (seperti TAP MPR) sehingga MPR juga tidak memiliki kewenangan menyusun GBHN. Oleh karenanya, haluan negara era reformasi dibuat dalam kerangka undang-undang. Kondisi ini tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa MPR bukanlah menjadi majelis tertinggi seperti yang terjadi pada masa Orde Baru. Pasca amandemen UUD 1945, Indonesia mengadopsi sistem bikameralisme (DPR dan DPD) sehingga keberadaan MPR bersifat *ad hoc*. GBHN dibuat MPR tentu saja menempatkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam posisi seperti ini, GBHN yang dibuat MPR tentu saja akan menghadirkan pola sistem pertanggungjawaban presiden kepada MPR. Dan ini kemudian akan bertentangan dengan semangat presidensialisme yang dibangun yakni memberikan kekuasaan yang *fixed* kepada presiden dan wapres dan tentunya kedudukan MPR sebagai *lembaga joint session*

Ada beberapa wacana/skenario revitalisasi haluan negara semacam GBHN yang diwacanakan oleh Forum Rektor Indonesia (FRI); *pertama*, adalah menginisiasi amandemen UUD 1945 secara terbatas. Tujuannya untuk meninjau ulang keberadaan

²⁵⁾ Mahfud MD: Indonesia Masih Perlu Haluan Negara. 9 Oktober 2016. <http://news.liputan6.com/read/2621514/mahfud-md-indonesia-masih-perlu-haluan-negara>, diakses pada 15 Februari 2018.

²⁶⁾ Lihat : Imam Subkhan, GBHN dan Perubahan..., hlm.140

MPR, sekaligus memberinya wewenang untuk menyusun dan menetapkan haluan negara. Namun, jika agenda itu yang dipilih maka diperlukan prasyarat politik berupa konsensus nasional melalui fraksi-fraksi dan perwakilan DPD di MPR. Dengan demikian konsensus itu mencerminkan kesepakatan seluruh elemen bangsa.

Kedua, merevisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPD, DPR dan DPRD (MD3), serta UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2007 harus diubah agar penyusunan rencana pembangunan tidak terpusat di pemerintah. Tujuannya agar lembaga-lembaga negara lainnya secara bersama-sama bersinergi dan berkesinambungan mencapai tujuan bernegara. Selanjutnya, dalam UU tentang MPR dimasukkan kewenangan untuk menyusun dan menetapkan haluan negara.

Ketiga, adalah menciptakan konvensi ketatanegaraan. Lembaga-lembaga negara DPR, DPD, dan MPR, mengadakan *joint session* untuk menyusun haluan strategis pemerintah dalam jangka panjang dan memberikan wewenang kepada

presiden untuk menetapkan fokus dan skala prioritas kerja yang disesuaikan dengan visi dan misi saat presiden kampanye. Fokus dan skala prioritas itu harus mengacu kepada haluan yang ditetapkan sesuai hasil *joint session* MPR, DPR, dan DPD.²⁷

Berdasarkan ketiga skenario mengenai haluan negara maka menurut penulis skenario yang mungkin dapat diterima dan dielaborasi yakni lembaga-lembaga negara yakni DPR dan DPD, mengadakan *joint session* (MPR) dan bersama-sama presiden terpilih menyusun haluan strategis pemerintah dan memberikan wewenang kepada presiden untuk menetapkan fokus dan skala prioritas kerja yang disesuaikan dengan visi dan misi saat presiden kampanye. Hal ini dikarenakan presiden adalah pelaksana kebijakan negara. Sedangkan lembaga legislatif lebih berperan dalam hal penyusunan undang-undang dan pengawasan kebijakan. Kewenangan yang diberikan kepada presiden merupakan konsekuensi logis dari sistem pemerintahan presidensial dan pemilihan presiden oleh rakyat secara langsung. Presiden bertanggungjawab kepada rakyat karena kontrak politik terjadi antara presiden dan rakyat yang memilihnya.

Adapun hal yang perlu diperbaiki adalah bagaimana mensinergikan antara sistem presidensial dengan perencanaan pembangunan nasional. Meskipun kombinasi sistem

27) "Wacana Perlunya Haluan Negara". 30 Maret 2016. <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>, diakses pada 15 februari 2018

presidensial dengan sistem multipartai masih menjadi problematik tersendiri namun visi, misi dan program presiden terpilih mestinya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai kepala negara dalam sistem presidensial, presiden semestinya menjadi figur yang memiliki *veto power* sehingga implementasi kebijakan dapat dilaksanakan sesuai perencanaan tanpa takut dijatuhkan sewaktu-waktu oleh legislatif. Selain itu, sinergi antara lembaga eksekutif dan legislatif juga penting dibangun tanpa harus terfragmentasi akibat adanya koalisi yang terbangun, baik pada saat pencalonan presiden maupun di parlemen.

PENUTUP

Sejak reformasi terjadi beberapa perubahan mendasar dalam bidang politik antara lain: (1) Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket, (2) MPR terdiri dari anggota DPD dan DPR, (3) Jabatan presiden dan wakil presiden bersifat tetap waktu (*fixed term*), sehingga tidak bisa diberhentikan kecuali melanggar hukum, dan (4) MPR tidak lagi membuat GBHN. Diskursus tentang keinginan menghadirkan GBHN di era kekinian dalam proses pembangunan di Indonesia sebenarnya bukan disebabkan ketiadaan haluan negara dalam perencanaan pembangunan Indonesia dalam jangka panjang semata. Namun, menurut penulis, perubahan sistem politik di era

reformasi juga memiliki andil dalam perencanaan pembangunan yang belum berjalan dengan baik.

Haluan negara apapun namanya masih diperlukan sebagai *guidance* pemerintah dalam menyusun perencanaan pembangunan. Akan tetapi, terkait dengan sistem pemerintahan presidensial yang berlaku kini maka kewenangan menyusun perencanaan tersebut terletak di tangan presiden terpilih. Dan keterpilihannya itu berdasarkan penilaian rakyat terhadap visi atau rencana atau program yang ditawarkannya saat kampanye. Visi atau program kerja tersebut yang kemudian menjadi arah perencanaan pembangunan nasional atau bisa dikatakan sebagai haluan negara. Sehingga, keberadaan haluan negara tentu saja fisibel dalam kerangka pemerintahan presidensial karena itu menjadi arah/*guidance* bagi pemerintah dalam melakukan pembangunan. Kesimpulannya, haluan negara tetap perlu ada namun tidak dalam bentuk GBHN ala Orde Baru yang meletakkan kewenangan penyusunan GBHN ada di tangan MPR.

Daftar Pustaka

- Bratakusumah, Dedy Supriady. "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", hlm.4 dalam https://www.bappenas.go.id/files/6313/.../dedy__20091015095713__2295__0.doc, diakses pada 15 Februari 2018
- Haris, Syamsuddin dkk. 2007. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial yang Demokratis, Kuat dan Efektif : Usulan Naskah Akademik Revisi UUD Bidang Politik*. Jakarta: LIPI Press.
- Katz, Richard S. and Peter Mair. 1995. *Changing Models Of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*. London: Sage Publication. VOL 1. No.1.
- "Keberadaan Haluan Negara Penting Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", <http://puskapsi.fh.unej.ac.id/?p=357>, diakses pada 15 Februari 2018.
- Koran Sindo, "Pembangunan Semesta Berencana" , 29 Oktober 2014. <https://nasional.sindonews.com/read/916967/18/pembangunan-semesta-berencana-1414573120>, diakses pada 26 Februari 2018.
- Lijphart, Arend. 2008. *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Lijphart, Arend. 1994. "Presidensialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", dalam Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (ed). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective*. Volume I. Baltimore & London: The John Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidensialism, Multipartyism, and Democracy: the Difficult Combination". *Comparative Political Studies*. Vol.26. No.2.
- Matland, Richard E. 2002. "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan", dalam Sarah Maxim (ed), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, edisi Bahasa Indonesia*. Jakarta: AMEPRO.
- Noer, Deliar et.al. 1999. *Mengapa Partai Islam Kalah? Perjalanan Politik Islam dari Pra-Pemilu 1999 sampai Pemilihan Presiden*. Jakarta: ALVABET.
- Prabowo, Dani. "Disahkan KPU, Ini Perolehan Suara Pemilu Legislatif 2014", <http://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014>. diakses pada 15 Februari 2018.

- Redaksi, "Mahfud MD: Indonesia Masih Perlu Haluan Negara", 9 Oktober 2016, <http://news.liputan6.com/read/2621514/mahfud-md-indonesia-masih-perlu-haluan-negara>, diakses pada 15 Februari 2018.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. UK: ECPR Press.
- Strom, Kaare. 1990. *A Behavioral Theory of Competitive Political Parties*. American Journal Of Political Science, Volume 34.
- Subkhan, Imam. 2014. "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia", *Aspirasi*, Vol.5, No.2.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia.
- UUD 1945 hasil amandemen Pasal 7 dan 7A.
- "Wacana Perlunya Haluan Negara". 30 Maret 2016. <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>, diakses pada 15 februari 2018.
- Yuda, Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- <http://partai.info/pemilu2004/hasilpemilulegislatif.php>. Diakses pada 26 Februari 2018.

FORMAT IDEAL SISTEMATIKA HALUAN NEGARA SEBAGAI HALUAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Sri Nuryanti

Abstrak

Pewacanaan perlunya haluan Negara semacam Garis-Garis Besar Haluan Negara menjadi hal menarik yang perlu dikaji. Hal ini mengingat bahwa pada prinsipnya haluan Negara itu merupakan pedoman dasar bagi arah pembangunan Nasional Indonesia di segala bidang yakni bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan budaya, pertahanan dan keamanan, serta memperhatikan pembangunan sumberdaya manusia, sumber daya alam dan lingkungan, pendidikan, dan kerukunan antar umat beragama dan hal-hal lain yang menyangkut upaya perwujudan kesejahteraan rakyat. Namun demikian, terjadi pro kontra terkait dengan wacana reformulasi tersebut. Satu sisi, dipikirkan perlunya haluan negara agar arah pembangunan Indonesia berorientasi pada kepentingan bersama, untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan merata dan bukan berdasar kepentingan eksekutif semata, namun di satu sisi lain, pewacanaan pembuatan haluan negara semacam GBHN dikhawatirkan akan memunculkan kekuatan authoritarian seperti Orde Baru. Terlepas dari itu, kebutuhan untuk mempunyai haluan negara sebagai haluan pembangunan nasional lebih menguat, dengan maksud untuk tercapainya tujuan pembangunan nasional yang lebih terprogram dan terencana untuk jangka panjang. Tulisan ini bermaksud menganalisis format ideal sistematika haluan negara sebagai haluan pembangunan nasional.

Kata Kunci: Format ideal, haluan negara, pembangunan nasional

PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 telah mencanangkan sebagai negara hukum yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya sehingga tercipta kehidupan yang adil makmur. Sebagaimana dalam Pembukaan UUD 1945 negara Indonesia bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia. Untuk itu, negara Indonesia mempunyai Pancasila sebagai dasar Negara Indonesia sebagai ideologi negara yang perlu diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam rangka itu, bangsa Indonesia perlu memikirkan visi nasional jangka panjang yang diarahkan untuk dapat memperkuat tercapainya tujuan nasional maupun internasional yang meliputi meningkatkan kehidupan politik demokratis, menciptakan ketahanan ekonomi nasional, menjaga keamanan sebagai negara berdaulat, adil, makmur, berdaulat, dan bermartabat di hadapan bangsa-bangsa lain.

Sejarah Indonesia pernah mencatat masa kelabu dimana pada masa orde baru, presiden sangat authoritative yang berlindung dibalik pelaksanaan GBHN. Reformulasi visi kebangsaan khususnya dalam pembangunan nasional dirasa sebagai hal yang patut dipikirkan lebih lanjut, agar

prioritas pembangunan menjadi jelas, terprogram dan terarah dengan tidak menafikan visi dan misi presiden terpilih. Untuk itu, perlu dipikirkan semacam rencana pembangunan nasional jangka panjang yang memuat kehendak seluruh rakyat sebagaimana dahulu diformulasikan sebagai GBHN sampai pada masa Orde Baru. Sejarah mencatat bahwa pada mulanya, GBHN ini ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun yang memberikan pedoman arah kebijakan pembangunan nasional dalam kurun waktu 5 tahun. Namun demikian, sehubungan dengan adanya Amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan GBHN. Amandemen ini pula yang kemudian menghapus GBHN sehingga GBHN tidak berlaku lagi.

Permasalahannya yang muncul kemudian, paska amandemen UUD 45 itu, muncullah UU no. 25/2004 yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dimana dikatakan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang) yang berjangka waktu 20 tahun. RPJP ini 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. RPJP ini kemudian menjadi pedoman

pemerintah daerah untuk menyusun PRJP dan RPJM Daerah. Perubahan ini, dimana visi, misi dan program pembangunan Presiden dan Wakil Presiden terpilih memberi nuansa pada arah pembangunan nasional, dikhawatirkan tidak akan cukup efektif dapat mengarahkan pencapaian tujuan pembangunan nasional, karena bisa jadi sarat kepentingan subyektif. Bahkan ada juga yang mengaitkan program 100 hari setelah terpilih sebagai bagian dari 'arah kebijakan pembangunan' itu. Hal inilah yang memicu perlunya dipikirkan kembali haluan negara semacam GBHN pada masa orde baru yang merupakan akumulasi keinginan seluruh rakyat Indonesia yang berpijak dari kondisi riil yang ada di Indonesia, lebih obyektif dan komprehensif melihat laju pertumbuhan sehingga tercapai tujuan utama yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Untuk itu perlu dipikirkan ulang mengenai haluan negara untuk kepentingan pembangunan nasional yang mampu memberi arah pembangunan nasional yang obyektif, komprehensif dan terencana ditujukan untuk pencapaian kesejahteraan rakyat. Reformulasi ini perlu melihat urgensi pembuatan haluan negara semacam GBHN, eksistensi dan format ideal yang diharapkan ada pada haluan negara yang diformulasikan tersebut.

Urgensi Haluan Negara dan Kilas Balik GBHN

Secara teoritis, Hans Kelsen menyebut bahwa negara adalah tatanan hukum dan komunitas yang dibentuk oleh tatanan hukum itu sendiri. Negara harus dipahami sebagai "principiium individuationis" dimana hubungan antara negara dan hukum sebagai hubungan hukum dengan individu. Oleh karena itu, perlu diatur suatu tatanan hukum yang mengatur kegiatan manusianya.¹

Sejalan dengan itu, tujuan obyektif negara Indonesia adalah untuk mencapai kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini menurut James C.Scott memerlukan suatu alat atau pedoman untuk mentransformasikan masyarakat menuju masa depan yang lebih baik, yang sering diistilahkan sebagai *ideology of high modernism*.² Dengan keberadaan pedoman pembangunan ini, negara akan bisa melakukan rekayasa sosial (*Social engineering*) atas kondisi masyarakat kini menuju ke masa depan dengan lebih baik. Dalam sejarah sosialisme, banyak negara gagal karena mereka tidak mengikuti kaidah atau ketentuan umum sebagaimana yang ditetapkan oleh pedoman tersebut, sehingga negara tersebut tidak berhasil menyesuaikan dengan berbagai bentuk kebutuhan dan kelembagaan masyarakat modern.³ Oleh karena itu,

1) Lihat Hans Kelsen, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, Bandung: Nusamedia, 2014, hal.262

2) Lihat James C. Scott, Seeing Like a State: How Certain Schemes to improve the Human Condition Have Failed, New Haven: Yale University Press, 1998

3) Lihat Lucian W.Pye, Political Science and the crisis of Authoritarianism, American Political Science Review 84, 1990, 1-19.

agar pembangunan tidak mengarah kepada munculnya authoritarianisme ataupun *democratic centralism*⁴ yang berpusat pada kepentingan partai politik tertentu (*party dictatorship*)⁵, maka suatu negara perlu menyusun suatu pedoman yang melibatkan partisipasi banyak warga masyarakat.

Sehubungan dengan pemikiran di atas, suatu negara perlu menyusun sebuah haluan pembangunan yang dipedomani sebagai arah dan perencanaan pembangunan. Dalam pandangan itu, GBHN yang pernah dimiliki oleh Indonesia dianggap mampu mengarahkan pembangunan Indonesia. GBHN juga dianggap memenuhi teorisasi negara menurut Kranenburg bahwa tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Oleh karena itu negara harus betul-betul memperhatikan kebutuhan rakyatnya.⁶

Sebagaimana diketahui bahwa GBHN sebagai hasil perumusan bersama yang melibatkan seluruh komponen masyarakat. Model pembuatan ini yang dianggap mampu menjaring kebutuhan rakyat dengan baik. Namun demikian semenjak proses amendemen UUD 1945, telah terjadi perubahan signifikan dalam kehidupan bernegara, yaitu terkait dengan (1) Presiden dan wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket, (2) MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, (3) Jabatan presiden dan wakil presiden bersifat

tetap waktu (*fixed term*), sehingga tidak bisa diberhentikan kecuali melanggar hukum, dan (4) MPR tidak lagi membuat GBHN. Dari empat poin di atas, setidaknya terjadi perubahan mendasar yang saling terkait dan berdampak pada ketersediaan haluan negara semacam GBHN.

Proses amendemen UUD 45 ini kemudian berdampak pada proses penyiapan rintisan program pembangunan negara. Dengan pemilu langsung untuk memilih presiden dan wakil presiden, visi misi mereka dalam pencalonan menjadi semacam rintisan program kerja selama 5 tahun yang akan diterapkan apabila mereka terpilih. Dengan demikian pembuatan rencana atau proses perencanaan dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara dimulai semenjak pencalonan pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden, oleh calon Presiden dan wakil presiden. Metode ini dianggap memberi peluang munculnya subyektifitas, dan orientasi pembangunan nasional yang bisa jadi tidak komprehensif. Kemudian visi, misi dan program calon Presiden-Wakil Presiden ini dijabarkan dan diimplementasikan setelah yang bersangkutan memenangi pemilu. Karena pemilu diselenggarakan secara langsung untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, maka visi-misi ini dipertanggung jawabkan kepada rakyat pemilihnya, selaku pemegang kedaulatan tertinggi. Hal ini menyebabkan program kerja

4) Lihat Neil Harding, *Leninism*, Durham: Duke University Press, 1996, hal. 186-187

5) Istilah *Party dictatorship* ini dikemukakan oleh Peter C. Caldwell, *Dictatorship, State Planning and Social Theory in the German Democratic Republic*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003

6) Lihat Roelof Kranenburg, *Political Theory*, United Kingdom: Phillips Press, 2000

nasional menjadi sangat pekat dengan nuansa subyektif dari pemikiran tim pasangan calon presiden dan wakil presiden yang berkompetisi pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Orientasi ini, dalam sudut pandang teori, bisa mengarah pada model pemerintahan otokrasi, padahal presiden dan wakil presiden dipilih secara demokratis.

Dari sudut pandang ideal, negara tetap memerlukan pedoman yang dapat dirujuk oleh pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan. Sayangnya, ketiadaan GBHN yang merupakan konsekuensi dari perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 45 ini mengurangi kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden juga kewenangannya untuk menetapkan GBHN. Presiden diberi kekuasaan untuk mengatur agendanya sendiri, sehingga hal ini yang dikhawatirkan memunculkan sifat otokratis.

Haluan pembangunan nasional semacam GBHN sangat penting karena Negara ini memerlukan visi Negara bukan visi pribadi atau visi kelompok, dan akan menjadi arah pembangunan nasional. Program pembangunan oleh Presiden dan Wakil Presiden juga tidak akan melenceng dari haluan negara tersebut dan akan dipertanggungjawabkan sesuai dengan porsinya. Formulasi GBHN yang diharapkan merupakan aspirasi yang dikumpulkan dari bawah melalui perwakilan rakyat di DPR dan DPD dirasa mampu memunculkan kebutuhan umum masyarakat dan menyediakan alternatif solusi atas

permasalahan di masyarakat secara komprehensif.

Dalam kaitannya dengan fungsi GBHN sebagai arah pembangunan nasional, GBHN idealnya merupakan aspirasi pembangunan di segala bidang yang berpijak dari kenyataan riil yang dihadapi masyarakat, di rumuskan bersama-sama dengan memperhatikan faktor kesinambungan program jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang pembangunan nasional Indonesia. Dengan demikian, apabila terjadi sirkulasi elit, program pembangunan nasional berkelanjutan tidak terpengaruhi adanya prosesi politik lima tahunan tersebut. Dengan kata lain, bahwa persoalan tanggung jawab pembangunan nasional bukan menjadi beban eksekutif semata, tetapi merupakan hasil perumusan bersama secara komprehensif di segala bidang. Hal ini akan membantu percepatan pencapaian kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Terkait dengan hal tersebut di atas, diskursus untuk mengaktifkan kembali haluan negara semacam GBHN harus dilihat sebagai upaya untuk percepatan pencapaian kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, dan bukan dimaksudkan untuk membatasi kreatifitas eksekutif. Oleh karena sejalan dengan tujuan bangsa Indonesia yang tertuang pada alinea keempat UUD NRI 1945, pemberlakuan kembali GBHN atau haluan negara semacam GBHN sangat diperlukan dan harus dilihat sebagai kesepakatan bersama antara pemerintah dan MPR sebagai perwakilan rakyat dalam

melaksanakan visi, misi, tujuan dan program pemerintahan sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Haluan negara semacam GBHN akan menjadikan pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah menjadi lebih konsisten dan berkesinambungan sehingga amanah pembukaan UUD 1945 khususnya aline ke empat akan terwujud.

Haluan negara semacam GBHN merupakan garis kendali politis dan hukum bagi pengelola Negara dalam membuat perencanaan pembangunan nasional dan mengimplementasikannya dalam program-program pembangunan. Program yang disusun sesuai haluan negara semacam GBHN ini juga dianggap akan bisa menghindari munculnya ego sektoral, ego yang mendasarkan diri pada perbedaan orientasi partai pengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden. Hal ini dikhawatirkan menghasilkan pedoman yang sarat subyektifitas dan memunculkan distorsi kebijakan di tingkat lapangan yang besar antara daerah satu dengan daerah lain hanya karena faktor partai pendukung yang berbeda tersebut.

Dari pembahasan di atas, formulasi kembali haluan negara semacam GBHN adalah hal yang tidak bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia 1945. Hal ini dikarenakan konstitusi membuka kemungkinan untuk mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan MPR, termasuk kewenangan dalam menetapkan GBHN, dengan undang-undang.

Formulasi haluan negara sebagai haluan pembangunan nasional dapat mengoptimalkan penggunaan keuangan negara sehingga keuangan negara dapat dipergunakan secara efektif dan efisien, karena lebih terarah dan terukur. Celah pengaturannya bisa dimunculkan dalam ketentuan UU MD3 yang mengatur kewenangan MPR.

Eksistensi Haluan Negara, Pedoman Pembangunan Nasional

Eksistensi Garis-garis Besar Haluan Negara merupakan produk kebijakan pemerintah yang dulu ada pada MPR sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Hal tersebut diamanatkan dalam Pasal 3 UUD RI Tahun 1945. GBHN merupakan suatu rangkaian program-program pembangunan yang menyeluruh, sistematis, terarah dan terpadu serta memungkinkan untuk dilaksanakan. Istilah garis-garis besar dari pada haluan negara sebagaimana terdapat pada naskah UUD RI Tahun 1945 sebelum dilakukan perubahan UUD dimaknai sebagai kehendak rakyat yang menjadi pedoman bagi eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun demikian, sejalan dengan Amendemen UUD 1945 dimana Presiden bukan lagi menjadi Mandataris MPR, maka GBHN tidak berlaku lagi. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga keinginan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan dianggap telah terwakili oleh Presiden dengan melaksanakan visi dan misi

yang dibuat ketika masa kampanye sebelumnya. Perubahan praktik ketatanegaraan ini mempengaruhi pula dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Menurut ketentuan pada Undang-Undang No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikatakan bahwa urutan peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia terdiri dari UUD 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Hal ini menjadi salah satu sumber rujukan mengenai bentuk ideal haluan negara, dimana apabila tidak ada perubahan pada Undang-Undang ini, bentuk idealnya adalah undang-undang. Kecuali ada Undang-Undang lain yang kemudian mengubah urutan perundang-undangan ini, misal dengan mengembalikan kewenangan MPR, maka bentuk idealnya haluan negara adalah Undang-undang yang berlaku selama 5 tahun.

Dalam pembahasan secara teoritis, perlu dilihat teori kedaulatan rakyat dimana sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat. Dari sudut pandang teori ini, haluan negara semacam GBHN dimaksudkan sebagai upaya melibatkan partisipasi rakyat Indonesia dalam pemerintahan. Oleh karenanya, diharapkan pada waktu perumusannya, haluan negara ini merupakan pemikiran komprehensif dan mendalam mengenai arah

pembangunan nasional. Obyektivitas pembahasan mengenai haluan negara ini harus diutamakan, karena haluan negara mewakili kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan haluan negara yang telah ditetapkan berarti telah melaksanakan kehendak rakyat dalam pembangunan nasional.

Sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka nilai Pancasila harus menjiwai dalam perumusan haluan negara Indonesia. Sebagai *staatsfundamental norm*, maka Pancasila digunakan sebagai sumber hukum tertinggi dalam penyusunan GBHN. Sebagai rangkaian pedoman pembangunan, maka haluan negara dibentuk untuk mewujudkan keadilan, kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.⁷

Sistematika dan isi yang seharusnya dimuat dalam dokumen sebuah haluan negara terdiri dari arahan pembangunan nasional yang dapat disesuaikan dengan misi presiden agar tidak membatasi ruang kreativitas Presiden dan Wakil Presiden. Sebagai arahan dari penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, maka haluan negara yang akan dibentuk harus dibuat lebih abstrak, menyangkut garis besarnya saja, sehingga dapat diterjemahkan dalam misi-misi presiden dan dapat mengakomodir kepentingan seluruh rakyat. Substansi yang perlu diatur

⁷⁾ Hamid S Attamimi dalam Mahfud MD, 2010, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Rajawali Press, Jakarta, h. 51

dalam rencana pembangunan nasional model GBHN mencakup segala bidang yakni bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan budaya, sumberdaya manusia, sumberdaya alam dan lingkungan, pendidikan, pertahanan dan keamanan, serta agama. Substansi yang diatur diarahkan pada pembangunan yang memberikan kesejahteraan material dan spiritual, adil dan merata bagi seluruh masyarakat Indonesia. Dalam reformulasi haluan negara perlu mempertimbangkan geopolitik dan geostrategi bangsa Indonesia. Haluan negara tersebut juga perlu memberikan perhatian pada keamanan internal, keamanan eksternal, keadilan, kesejahteraan umum dan kebebasan.⁸

Mekanisme penyusunan haluan negara yang ideal untuk negara Indonesia yang luas dan beragam dilakukan melalui penyerapan aspirasi masyarakat. Hal ini dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR dengan meminta kajian akademis ke berbagai kalangan baik lembaga pemerintah yang memberikan kajian secara khusus mengenai proyeksi formulasi haluan negara ini maupun dari kalangan perguruan tinggi. Materi haluan negara yang dipakai sebagai haluan pembangunan nasional harus menyentuh kepentingan seluruh masyarakat Indonesia dan menyangkut pembanguan segala bidang, sebagaimana telah disinggung di depan. Tentunya ini bukan pekerjaan yang mudah

mengingat masyarakat Indonesia merupakan bangsa yang majemuk dengan berbagai permasalahan dan tantangan masing-masing. Haluan negara ini diharapkan dapat menjadi arahan untuk pembangunan nasional. Memperkokoh persatuan bangsa dan menghargai keberagaman masyarakat, maupun wilayah.

Bila nantinya ada perubahan mengenai kewenangan MPR misalnya yang diakibatkan pengaturan pada UU MD3 dan mengenai bentuk hukum haluan negara ini, perlu diketahui bahwa pada masa lalu bentuk formalnya adalah TAP MPR. Haluan negara semacam GBHN yang akan dibentuk nantinya, dibuat dalam jangka waktu 5 tahun sesuai dengan masa jabatan anggota MPR. Untuk itu, sehubungan dengan hierarki tata urutan perundangan, hal ini dapat menyesuaikan dengan klausul pada UU no.12 tahun 2011 dimana dalam Undang-undang tersebut memasukkan TAP MPR yang masih berlaku berada tepat dibawah UUD dan diatas UU, namun haluan negara yang harus dibuat harus dilengkapi dengan naskah akademik sebagaimana ketentuan yang dimuat dalam UU No.12 tahun 2011 tersebut.⁹

Pemikiran mengenai reformulasi haluan negara ini sebenarnya tidak lepas dari pemikiran mengenai tersedianya garis kendali politis dan hukum bagi pengelola negara dalam membuat perencanaan, kebijakan dan pelaksanaan pembangunan Indonesia.

⁸⁾ Lihat Charles E Mirriam, *The Present State of the Study of Politics*, *The American Political Science Review* Vo. 15, No.2, 1920, p173-185

⁹⁾ Lihat Kata Pengantar Moh.Mahfud MD dalam Dr. Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kompas, 2012, hal.xxi,

Dalam sistem pembagian kekuasaan, memungkinkan badan legislatif untuk berkoordinasi dengan eksekutif, sehingga arahan yang diberikan oleh MPR dapat dijadikan pedoman bagi Presiden dalam merencanakan pembangunan nasional sesuai dengan visi dan misinya. Haluan negara sebagai haluan pembangunan nasional ini diharapkan disusun dalam periode lima tahun sesuai dengan periode masa jabatan presiden dan wakil presiden. Namun demikian, dalam penyusunannya tetap memperhatikan kerangka pembangunan nasional jangka panjang (RPJMP) yang telah ditetapkan misalnya untuk 20 tahun, sehingga memunculkan kontinuitas antara haluan negara yang satu dengan haluan negara sebelumnya sehingga percepatan pembangunan nasional dapat terjadi.

Pemikiran pengembangan demokrasi Indonesia, idealnya kebijakan menyangkut rencana pembangunan nasional tidak diserahkan kepada Presiden, tetapi dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap. Karena itu, pada waktu itu para *founding fathers* merumuskan UUD 1945 dengan menempatkan MPR sebagai lembaga perwakilan terlengkap karena di dalamnya terdapat unsur DPR, utusan golongan dan utusan daerah, yang masing-masing unsur mencerminkan keterwakilan politik, fungsional dan teritorial, sehingga seluruh elemen masyarakat

hendak dirangkul dan diberikan tempatnya di lembaga perwakilan.¹⁰ Pemikiran ini didasari konsep ideal bahwa haluan pembangunan nasional selayaknya disusun secara obyektif dan pemikiran menyeluruh untuk kepentingan nasional. Untuk waktu sekarang, setelah terjadinya amandemen UUD 1945, posisi MPR dapat diberikan kewenangan untuk menetapkan haluan negara melalui mekanisme pengaturan UU lain seperti UU MD3 misalnya.

Dari pemikiran tersebut di atas, MPR dapat diberikan kewenangan kembali membuat GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional yang berkelanjutan sebagaimana terdapat dalam Pasal 3 UUD 1945 Sebelum Perubahan "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara." Namun demikian, apabila diputuskan kewenangan MPR tetap seperti pembahasan setelah amandemen UUD 1945, dimana kewenangan MPR kurang memadai, maka harus dipikirkan bahwa haluan Negara dibuat dalam bentuk Undang-undang. Secara faktual, MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, yang menunjukkan hanya merepresentasikan perwakilan politik dan perwakilan daerah. Dengan demikian, meskipun perwakilan fungsional ditiadakan, MPR mempunyai susunan keterwakilan terlengkap. Sehubungan dengan amandemen UUD 1945, kewenangan yang bersifat strategis hanya mengubah UUD dan memberhentikan

¹⁰) Asshiddiqie, Jimly, 2008, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Paska Reformasi, Buana Ilmu Populer, Jakarta, h. 153

Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses impeachment. Dua kewenangan tersebut bersifat tidak pasti dan harus menunggu momentum perubahan undang-undang dasar dan penjatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selain itu, MPR hanya diberikan kewenangan yang sifatnya seremonial berkaitan dengan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan demikian, terdapat kesenjangan antara kondisi ideal yang dicita-citakan dalam konsep negara kekeluargaan dengan ketentuan dalam Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya berkaitan dengan kelembagaan MPR termasuk dalam pengimplementasian kewenangan MPR yang terbatas tersebut.¹¹

Haluan negara bagi Jimly Asshiddiqie sama dengan policy atau kebijakan. Haluan negara merupakan pedoman arah bagi penyelenggaraan negara. Haluan negara dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan, ataupun hukum. Dengan demikian istilah ini dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas, seperti tercermin dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, politik hukum, politik energi, politik pangan, dan sebagainya.¹²

Menurut Bagir Manan keberadaan GBHN dalam UUD 1945 sebelum Perubahan tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat. Manan mengatakan: "keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD untuk

menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan sistem garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (*planning system*), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing)".¹³

Konteks kedaulatan menunjukkan bahwa ada keterkaitan antara Pasal 3 dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Sebelum Perubahan. Sementara itu, berdasarkan pengalaman UUD 1945 Sebelum Perubahan, Jimly menyebutkan haluan negara mencakup pengertian:

- (1) Haluan negara yang tercantum dalam UUD 1945;
- (2) Haluan negara yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR/S;
- (3) Haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN; dan
- (4) Haluan negara yang tertuang dalam UU APBN.¹⁴

Berdasarkan hal tersebut, maka Setelah Perubahan UUD 1945, haluan negara Indonesia meliputi UUD 1945, TAP MPR yang masih berlaku, UU APBN dan peraturan perundang-undangan lainnya yang menunjukkan haluan dan pedoman dalam penyelenggaraan negara. Dengan dinormatifikannya berbagai macam

¹¹) Manan, Bagir, 2003, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, h. 72

¹²) Asshiddiqie, 2010, KonstitusiEkonomi, Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 17

¹³) Harijanti, Susi Dwi, 2016, Merumuskan Ulang Garis- Garis Besar Haluan Negara, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4, h. 18-19.

¹⁴) Asshiddiqie, 2010, KonstitusiEkonomi, Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 18

haluan negara dalam bentuk hukum (peraturan perundang-undangan), maka dapat dikatakan bahwa haluan negara tersebut merupakan sebuah politik hukum (kebijakan hukum) baik bersifat tetap atau temporer.¹⁵

Adapun sistem UUD 1945 (Sebelum Perubahan) menghendaki suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis, spesifik dan terencana dari waktu ke waktu yang ditunjukkan adanya GBHN. Bagi Indonesia yang sedang membangun, politik hukum yang temporer lebih ditujukan pada pembaharuan hukum untuk mewujudkan suatu sistem hukum nasional dan berbagai aturan hukum yang dapat memenuhi kebutuhan Indonesia yang merdeka, berdaulat menuju masyarakat yang adil dan makmur. Karena itu politik hukum temporer ini seiring juga dengan kebijakan dalam bidang ekonomi, politik, sosial dan lain-lain.

Dari konsep haluan negara tersebut, haluan negara Indonesia dapat termuat di berbagai macam peraturan perundang-undangan. UUD 1945 Sebelum Perubahan memang menghendaki adanya haluan negara sebagai pedoman bagi Indonesia yang sedang membangun. Bentuk hukum haluan negara sebagai wujud perencanaan pembangunan dengan model GBHN yang berisikan panduan program kerja yang bersifat konkrit dan dapat dievaluasi sesuai dengan kebutuhan perkembangan pembangunan. Pada masa awal, sesuai kewenangan MPR, maka bentuk formalnya adalah pada TAP MPR.

Namun kemudian, seiring dengan amandemen UUD 1945, haluan negara dapat berbentuk undang-undang sesuai dengan tata urutan perundang-undangan Indonesia.

Dalam menyikapi sistem pemerintahan yang berlaku di suatu negara, sistem presidensial tidak menghendaki adanya pertanggungjawaban di tengah-tengah masa jabatan dalam urusan kebijakan. Hal tersebutlah yang membuat pola perencanaan pembangunan model GBHN berdasarkan UUD Tahun 1945 sebelum Perubahan ditinggalkan. UUD 1945 sebelum perubahan memberi kesempatan kepada MPR untuk melakukan impeachment. Hal ini merupakan suatu hal yang tidak dikehendaki untuk memperkuat sistem politik presidensial. Perencanaan model GBHN Walau demikian, perencanaan pembangunan yang terencana model GBHN layak untuk dipertimbangkan. Melalui UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), sebenarnya pembangunan berencana telah diakomodir dalam peraturan perundang-undangan.

Walaupun demikian pelaksanaannya dibentuk melalui Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Dengan bentuk hukum Perpres, maka kedudukan Presiden sangat kuat dalam menentukan perencanaan pembangunan 5 (lima)

¹⁵ Manan, Bagir, 2003, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, h. 2-3

tahunan (RPJMN). Hal inilah yang di awal dikritik, karena perencanaan pembangunan menjadi Presiden sentris yang berpijak dari visi-misi dan program Presiden dan wakil Presiden ketika pencalonan. Hal ini dianggap memunculkan peluang subyektifitas tinggi dan tidak sejalan dengan basis sosial rakyat Indonesia yang majemuk, beragam dengan sistem multi partai. Dengan bentuk hukum undang-undang untuk SPPN dan RPJPN serta lebih khusus peraturan presiden (perpres) untuk RPJMN, hal ini dikhawatirkan mengikuti selera presiden ketimbang didedikasikan untuk kepentingan perencanaan pembangunan nasional.

Format Ideal dan Sistematika Haluan Negara

Haluan negara model GBHN dan RPJPN sebagai dua model perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang, merupakan panduan pembangunan nasional disegala bidang kehidupan masyarakat bangsa Indonesia. Sebagai panduan pembangunan kehidupan masyarakat oleh penyelenggara negara, maka tentu kebijakan tersebut harus dibuat dalam kerangka Indonesia sebagai negara hukum, bahwa 2 (dua) kebijakan pembangunan nasional tersebut dibuat atau disusun dalam bentuk atau format yuridis yang jelas. Misalnya GBHN pada sepanjang pemerintahan orde baru disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi,

dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk Undang-Undang (UU). Bentuk formalnya haluan negara sebenarnya tidak perlu diperdebatkan lebih jauh, sepanjang konsisten dengan pengaturan kewenangan kelembagaan negara yang ada. Yang paling penting sebenarnya adalah membuat haluan negara sebagai dokumen hukum yang formal yang dirujuk oleh eksekutif dalam mengarahkan pembangunan nasional. Sudah selayaknya apabila haluan negara sebagai haluan pembangunan nasional itu menghindari unsur subyektifitas pembuatnya.

Dalam kerangka pemikiran itu, reformulasi haluan negara menuju format ideal haluan negara sebagai haluan pembangunan nasional hendaknya dimulai dari mengelaborasi seluruh program-program pemerintahan yang tengah berjalan, sehingga ada kombinasi yang baik dengan visi-misi Presiden-Wakil Presiden terpilih dengan cita-cita ideal sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Dalam konteks sekarang ini, dimungkinkan Indonesia menganut sistem presidensial, haluan negara akan mengkombinasikan pokok-pokok pikiran Pemerintahan yang berjalan seperti 'Nawacita' dengan idealitas tujuan pembangunan nasional jangka panjang. Adapun sembilan program (Nawa Cita) tersebut adalah;

1. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, melalui politik luar negeri bebas aktif,

- keamanannasional yang terpercaya dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.
2. Membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, dengan memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik pada institusi-institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu, dan lembaga perwakilan.
 3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.
 4. Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.
 5. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program “Indonesia Pintar”, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program “Indonesia Kerja” dan “Indonesia Sejahtera” dengan mendorong land reform dan program kepemilikan tanah seluas 9 hektar, program rumah kampung deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat di tahun 2019.
 6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya.
 7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
 8. Melakukan revolusi karakter bangsa melalui kebijakan penataan kembali kurikulum pendidikan nasional dengan mengedepankan aspek pendidikan kewarganegaraan, yang menempatkan secara proporsional aspek pendidikan, seperti pengajaran sejarah pembentukan bangsa, nilai-nilai patriotisme dan cinta Tanah Air, semangat bela negara dan budi pekerti di dalam kurikulum pendidikan Indonesia.
 9. Memperteguh kebhinnekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia melalui kebijakan memperkuat pendidikan kebhinnekaan dan menciptakan ruang-ruang dialog antar warga.
- Dalam konteks Nawa Cita, dapat dilihat keterkaitan antara dimensi pembangunan dengan Nawa Cita khususnya dalam dimensi Pembangunan Manusia dengan prioritas sebagai berikut:
- a. Sektor pendidikan dengan melaksanakan Program Indonesia Pintar;
 - b. Sektor kesehatan dengan melaksanakan Program Indonesia Sehat;
 - c. Perumahan rakyat;

- melaksanakan revolusi karakter bangsa;
- d. Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia;
- e. Melaksanakan revolusi mental.

Untuk mencapai tujuan pembangunan nasional menyangkut kedaulatan politik, dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Peningkatan kualitas peran dan fungsi lembaga-lembaga demokrasi, disertai jaminan pemenuhan kebebasan sipil dan hak-hak politik rakyat, termasuk peningkatan peran organisasi masyarakat sipil dan peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik dan pengambilan keputusan publik.
2. Pemantapan iklim kondusif bagi terpeliharanya stabilitas sosial politik yang ditandai dengan menurunnya konflik sosial politik. Pemantapan ini diupayakan melalui penerapan strategi nasional pemantapan wawasan kebangsaan dan karakter bangsa dalam rangka memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Dalam pada itu terdapat tiga prioritas pembangunan nasional yang merupakan pencabaran dari cita pertama, kedua dan ke empat yang akan dijelaskan lebih lanjut sebagai bagian prioritas pembangunan nasional yang dapat dimunculkan dalam pengaturan generik di Haluan Negara tersebut.

A. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara.

1. politik luar negeri bebas aktif;
2. melindungi hak dan keselamatan WNI di luar negeri khususnya pekerja migrant;
3. kedaulatan maritim;
4. meningkatkan anggaran pertahanan nasional;
5. menjamin rasa aman warga negara dengan membangun polri yang professional.
6. membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya;
7. memulihkan kepercayaan publik melalui reformasi;
8. sistem kepartaian, pemilu, dan lembaga perwakilan;
9. meningkatkan peranan dan keterwakilan perempuan dalam politik dan pembangunan;
10. memperkuat kantor kepresidenan untuk menjalankan tugas-tugas kepresidenan secara lebih efektif;
11. membangun transparansi tata kelola pemerintahan;
12. menjalankan reformasi birokrasi;
13. membuka partisipasi public. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan;
14. desentralisasi asimetris;
15. pemerataan pembangunan antar wilayah terutama desa, kawasan timur indonesia, dan kawasan perbatasan;
16. penataan daerah otonomi baru

- untuk kesejahteraan rakyat ;
17. implementasi Undang- Undang Desa. Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya;
 18. membangun politik legislasi yang kuat; pemberantasan korupsi , penegakan HAM, perlindungan lingkungan hidup & reformasi lembaga penegakan hukum;
 19. memperkuat KPK;
 20. memberantas mafia peradilan;
 21. pemberantasan tindakan penebangan liar, perikanan liar, dan penambangan liar;
 22. pemberantasan narkoba dan psikotropika;
 23. pemberantasan tindak kejahatan perbankan dan pencucian uang;
 24. menjamin kepastian hukum dan kepemilikan tanah;
 25. melindungi anak, perempuan dan kelompok masyarakat marjinal;
- B. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik:
1. Membangun kedaulatan pangan;
 2. Membangun kedaulatan energi;
 3. Membangun kedaulatan keuangan;
 4. Mendirikan bank petani/nelayan dan UMKM termasuk gudang dengan fasilitas pengolahan paska panen di setiap sentra produksi tani/nelayan;
 5. Mewujudkan penguatan teknologi melalui kebijakan penciptaan sistem inovasi nasional.
6. kebijakan penataan kembali kurikulum pendidikan nasional dengan mengedepankan aspek pendidikan kewarganegaraan, yang menempatkan secara proporsional aspek pendidikan, seperti pengajaran sejarah pembentukan bangsa, nilai-nilai patriotisme dan cinta Tanah Air, semangat bela negara dan budi pekerti di dalam kurikulum pendidikan Indonesia
 - a. mengevaluasi model penyeragaman dalam sistem pendidikan nasional;
 - b. jaminan hidup yang memadai bagi para guru terutama bagi guru yang ditugaskan di daerah terpencil;
 - c. memperbesar akses warga miskin untuk mendapatkan pendidikan tinggi;
 - d. memprioritaskan pembiayaan penelitian yang menunjang iptek.
- C. Memperteguh ke-bhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia melalui kebijakan memperkuat pendidikan ke-bhinekaan:
1. memperkuat pendidikan ke-bhinneka-an dan menciptakan ruang-ruang dialog antar warga;
 2. restorasi sosial unuk mengembalikan ruh dan kerukunan antar warga;
 3. membangun kembali gotong royong sebagai modal sosial melalui rekonstruksi sosial;
 4. mengembangkan insentif khusus untuk memperkenalkan dan mengangkat kebudayaan lokal;

5. meningkatkan proses pertukaran budaya untuk membangun kemajemukan sebagai kekuatan budaya.

Dari uraian diatas, dapat diketahui bahwa arah kebijakan dalam 9 program Nawacita bidang pembangunan apabila diadopsi dalam format ideal haluan negara sebagai haluan pembangunan nasional selama 5 (lima) tahun dapat dilihat dari sistematika sebagai berikut.

BAB I Pendahuluan

BAB II Prioritas Pembangunan Nasional

BAB III Pembangunan Hukum

BAB IV Pembangunan Ekonomi

BAB V Pembangunan Politik

BAB VI Pembangunan Agama

BAB VII Pembangunan Pendidikan

BAB VIII Pembangunan Sosial dan Budaya

BAB IX Pembangunan Daerah

BAB X Pembangunan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

BAB XI Pembangunan Pertahanan dan Keamanan

BAB XII Penutup

Kesimpulan

Pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara,

untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional meliputi; mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi. Rangkaian upaya pembangunan tersebut memuat kegiatan pembangunan yang berlangsung tanpa henti, dengan meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat dari generasi demi generasi. Konsep tersebut diagendakan oleh Presiden dalam Perencanaan Pembangunan Nasional Jangka Menengah III periode 2014 hingga 2019 sebagai visi pemerintahan melalui program-program dan berbagai kebijakan yang dibuat sesuai guna mewujudkan pembangunan nasional. Sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan 5 tahun kedepan, secara bertahap kesembilan program yang digunakan pemerintah dapat mewujudkan cita-cita Indonesia menjadi negara yang maju, mandiri, sejahtera dalam suasana yang berkeadilan. Namun demikian, karena dikhawatirkan akan terjadi deviasi ataupun perencanaan pembangunan nasional tidak berkelanjutan, maka perlu dipikirkan mengenai pembuatan haluan negara semacam GBHN yang mempertimbangkan perencanaan pembangunan jangka panjang berkelanjutan.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Paska Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta
- Attamimi, Hamid, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Caldwell, Peter C. 2003, *Dictatorship, State Planning and Social Theory in the German Democratic Republic*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003
- Dr. Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen*
- Harding, Neil, 1996, *Leninism*, Durham: Duke University Press, 1996, hal. 186-187
- Harijanti, Susi Dwi, 2016, *Merumuskan Ulang Garis- Garis Besar Haluan Negara*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4.
- Kelsen, Hans, 2014, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia, hal.262
- Kranenburg, Roelof, *Political Theory*, United Kingdom: Phillips Press, 2000
- Manan, Bagir, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta,
- Miriam, Charles E, 1920, *The Present State of the Study of Politics*, *The American Political Science Review* Vo. 15, No.2, , p173-185
- Pye, Lucian W, 1990, *Political Science and the crisis of Authoritarianism*, *American Political Science Review* 84, 1990, 1-19.
- Scott, James C. Scott, 1998, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press

POLITIK HUKUM HALUAN NEGARA DALAM SISTEM PEMBANGUNAN NASIONAL

Devi Darmawan

Abstrak

Setelah reformasi, kewenangan pembentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak lagi menjadi salah satu kewenangan MPR sehingga arah pembangunan nasional yang semula tertuang dalam GBHN dituangkan dalam bentuk lain. Konsepsi haluan negara sebenarnya sudah termaktub dalam UU SPPN tersebut dan sudah dijawab melalui turunannya berupa RPJPN sebagai pengganti dari GBHN. Namun, formulasi GBHN dalam UU SPPN yang dimanifestasi dalam RPJPN membuat kondisi pembangunan nasional cenderung berubah karena RPJPN dapat diubah mengikuti perodesasi jabatan presiden terpilih. Untuk itu, dibutuhkan suatu politik hukum yang dapat memastikan terselenggaranya pembangunan nasional yang ajeg dan berkelanjutan sehingga cita-cita dan tujuan pembangunan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea keempat UUD NRI 1945 dapat diwujudkan.

Kata Kunci: Politik Hukum, GBHN, Sistem Pembangunan Nasional

1. PENDAHULUAN

Runtuhnya rezim orde baru yang dipimpin oleh Soeharto menjadi titik tolak bagi perubahan konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan konstitusi itu ditandai dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan sebanyak 4 kali pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Dalam amandemen tersebut, terjadi perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang dapat dilihat dari reposisi kedaulatan rakyat yang semula direpresentasikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pada amandemen ketiga dan keempat, yakni pada tahun 2001 dan 2002, MPR tidak lagi diposisikan oleh konstitusi sebagai lembaga tertinggi melainkan sebagai lembaga tinggi negara yang setara kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya, seperti DPR, MK, DPD, dan seterusnya.

Reposisi MPR menjadi lembaga yang setara dengan lembaga tinggi negara lainnya tersebut merupakan konsekuensi dari perubahan kewenangan MPR yang semula berwenang untuk memilih presiden dan wakil presiden sehingga presiden dan wakil presiden bertanggung jawab kepadanya selama masa jabatan berlangsung. Pasca amandemen, MPR tidak lagi memilih dan menetapkan Presiden dan atau wakil Presiden, sebab rakyatlah yang berhak memilih Presiden dan Wakil Presiden melalui

mekanisme pemilihan umum yang demokratis.

Kewenangan MPR untuk tidak lagi memilih dan menetapkan Presiden dan atau wakil Presiden juga diikuti dengan penghapusan kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) sehingga sistem perencanaan pembangunan bertumpu pada kekuasaan eksekutif, yaitu Presiden dan/atau wakil Presiden terpilih. Dalam praktiknya, Presiden dan/atau wakil Presiden terpilih akan menetapkan perencanaan pembangunan nasional yang diturunkan dari visi dan misinya ketika kampanye sebagai calon presiden dan calon wakil presiden dalam pemilu. Akibatnya, perencanaan pembangunan nasional Indonesia selalu berubah setiap kali terjadi pergantian presiden dan atau wakil presiden. Hal itu kemudian menuai upaya dari sebagian kalangan untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai haluan negara dalam melakukan pembangunan nasional yang berkelanjutan. Untuk itu, tulisan ini hendak menguraikan mengenai relevansi haluan negara dalam sistem pembangunan nasional yang berkelanjutan dan politik hukum yang dapat ditempuh untuk memastikan adanya haluan negara yang ajek untuk menjamin berlangsungnya pembangunan nasional yang berkelanjutan di Indonesia.

2. PEMBAHASAN

2.1. Relevansi Haluan Negara dalam Pembangunan Nasional

Secara historis, perencanaan pembangunan pada masa sebelum amandemen UUD 1945 dimuat dalam GBHN dan dikeluarkan dalam bentuk Tap MPR yang ditetapkan dalam jangka waktu lima tahun sekali. GBHN menentukan arah kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan Presiden. Kedudukan Tap MPR adalah merupakan keputusan negara yang merupakan peraturan perundang-undangan di bidang ketatanegaraan dan mempunyai kekuatan mengikat keluar dan ke dalam MPR. Terdapat perbedaan antara ketetapan dan keputusan MPR. Dalam pembedaan ini maka segala putusan yang berlaku ke dalam anggota majelis sendiri, dituangkan dalam bentuk Keputusan, sedangkan yang berlaku keluar majelis dituangkan dalam bentuk Ketetapan.

Dalam sidang perubahan UUD oleh Badan Pekerja MPR, penghapusan GBHN berkaitan dengan perubahan model pemilihan presiden dan wakil presiden yang tadinya oleh MPR diubah melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Dengan dipilih oleh rakyat maka menjadi wewenang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk menentukan

rencana pembangunan. Presiden tidak bisa lagi dijatuhkan karena perbedaan kebijakan, perbedaan pendapat antara MPR dan Presiden. Sehingga yang bisa menjatuhkan nanti adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran konstitusi. Sebagai gantinya perencanaan pembangunan nasional mengacu pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).¹

Saat ini, dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan UU No.17 Tahun 2007. GBHN dan RPJPN adalah merupakan perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang yang dibuat dan disusun berdasarkan bentuk yuridis yang berbeda akibat dari perubahan konstitusi. GBHN pada masa orde baru disusun dan ditetapkan oleh Tap MPR, sementara RPJPN dirumuskan dalam bentuk Undang-Undang yang merupakan penjabaran visi-misi Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat.

Setelah reformasi, proses pembangunan nasional dipandang tidak berjalan dengan ajek dan selalu berubah setiap bergantinya presiden terpilih. Sebagian pihak berpendapat *proses pembangunan*

¹) Erna Ratnaningsih, Perbedaan Tujuan Dan Arah Pembangunan Hukum Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen UUD 1945, Agustus 2017, dalam <http://business-law.binus.ac.id/2017/08/27/perbedaan-tujuan-dan-arrah-pembangunan-hukum-nasional-sebelum-dan-sesudah-amandemen-uud-1945/>, diakses pada tanggal 3 April 2018.

²) Ibid

dipandang terlalu ditekankan kepada perspektif terbatas Presiden atau Kepala Daerah terpilih, sehingga mengakibatkan disparitas proses pembangunan di berbagai daerah. Hal tersebut kemudian menghidupkan kembali wacana untuk memberlakukan kembali GBHN³ karena GBHN dinilai lebih lebih jelas dalam menentukan arah pembangunan nasional dibandingkan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Walaupun demikian, dilihat dari segi substansi, menurut Lili Romli, tidak ada beda substansi RPJM dengan GBHN yang dulu pernah ada di masa orde lama dan orde baru sehingga tidak perlu diberlakukan kembali GBHN karena muatannya sudah di formulasikan ke dalam RPJP/RPJM yang disesuaikan dengan visi-misi pembangunan oleh Presiden terpilih.⁴ Berbanding terbalik dengan pendapat yang demikian, Alfitra Salam, Anggota DKPP RI, menyatakan bahwa pemberlakuan kembali GBHN adalah sesuatu yang diperlukan agar pembangunan nasional tidak berubah-ubah sesuai dengan kebijakan presiden terpilih, sehingga dapat mencapai tujuan pembangunan

nasional sebagaimana dicantumkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD NKRI 1945.⁵

Sebelum ada perubahan UUD 1945, kedudukan MPR berdasarkan UUD 1945 merupakan lembaga tertinggi negara dan sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Setelah perubahan UUD, MPR tidak lagi memiliki kewenangan menetapkan GBHN dan tidak lagi mengeluarkan Ketetapan MPR (TAP MPR), kecuali berkenaan dengan menetapkan Wapres menjadi Presiden, memilih Wapres apabila terjadi kekosongan Wapres, atau memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama. Setelah amandemen, MPR berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK.⁶

³) Dikemukakan dalam Forum yang bertajuk "Menggagas Kembali Haluan Negara Menuju 100 Tahun Kemerdekaan Indonesia" yang berlangsung di Hotel Bidakara Jakarta pada 10-11 Desember 2013. Kongres tersebut menghadirkan sejumlah pimpinan lembaga negara, kala itu sebagai pembicara seperti Ketua DPR RI Marzuki Alie, Ketua DPD RI Irman Gusman, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Hadi Poernomo, Panglima TNI Jenderal TNI Moeldoko dan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Hamdan Zoelva. Isu pemberlakuan Garis Besar Haluan Negara semakin menguat ketika Rapat Kerja Nasional PDI-P 2016 memunculkan gagasan untuk mendorong pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara atau program Pembangunan Nasional Semesta Berencana.

⁴) Wawancara dengan Lili Romli, pada tanggal 16 April 2018, di Pusat Penelitian Politik LIPI

⁵) Wawancara dengan Alfitra Salam, pada tanggal 8 Februari 2018, di sekretariat DKPP RI

⁶) Andrew Heywood, 1997, *Politics*, Macmillan Press Limited, hlm.211-220.

**Tabel 1. Perbandingan Perubahan Kewenangan MPR
Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945**

Ketentuan	Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan
Pasal 1 ayat 2 UUD 1945	Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD
Pasal 2 ayat 1	<ol style="list-style-type: none"> 1. MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan UU. 2. MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara 3. Segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak 	MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut oleh UU.
Pasal 3	MPR menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN)	<ol style="list-style-type: none"> 1. MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD 2. MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden\3. 3. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa terjadinya perubahan kewenangan MPR diikuti dengan penghapusan kewenangan MPR untuk membuat GBHN. Di sisi lain, upaya penguatan sistem presidensial juga diterapkan melalui pemberian reposisi kedaulatan ke tangan rakyat dan Presiden yang dipilih melalui pemilu bertanggung jawab kepada rakyat. Melalui konsep itu maka dapat di pahami Presiden ditempatkan sebagai pejabat negara yang berwenang untuk menerjemahkan pembangunan nasional ke dalam program prioritas

pembangunan nasional yang menjadi agenda pembangunan nasional selama periode kepemimpinannya.

Sementara itu, bila ditelusuri lebih lanjut dalam sidang perubahan UUD oleh Badan Pekerja MPR, penghapusan GBHN berkaitan dengan perubahan model pemilihan presiden dan wakil presiden yang tadinya oleh MPR diubah melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Dengan dipilih oleh rakyat maka menjadi wewenang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk menentukan rencana pembangunan. Presiden tidak

bisa lagi dijatuhkan karena perbedaan kebijakan, perbedaan pendapat antara MPR dan Presiden. Sehingga yang bisa menjatuhkan nanti adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran konstitusi. Sebagai gantinya perencanaan pembangunan nasional mengacu pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Saat ini dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan UU No.17 Tahun 2007. GBHN dan RPJPN adalah merupakan perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang yang dibuat dan disusun berdasarkan bentuk yuridis yang berbeda akibat dari perubahan konstitusi. GBHN pada masa orde baru disusun dan ditetapkan oleh Tap MPR, sementara RPJPN dirumuskan dalam bentuk undang-undang yang merupakan penjabaran visi-misi Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat.

Jika ditinjau dari strategi pembangunan nasional. Masa periodisasi pelaksanaan GBHN pada masa orde baru dibagi ke dalam dua tahap yaitu menetapkan arah kebijakan pembangunan nasional selama 25 tahun ke depan dan tahap kedua, menetapkan arah kebijakan pembangunan periode 5 tahun secara berkelanjutan. Hal ini tidak jauh berbeda dengan sistem perencanaan nasional yang dibagi ke dalam kebijakan perencanaan pembangunan 5 tahunan (RPJPM) dan kebijakan

perencanaan pembangunan jangka panjang dalam periode 20 tahun (RPJP). Strategi penekanan sektor-sektor pembangunan yang akan dicapai tidak dapat dilakukan penilaian karena situasi kondisi ekonomi, sosial dan budaya pada saat dibentuknya arah kebijakan pembangunan nasional tersebut berbeda zaman.

2.2. Politik Hukum Formulasi Haluan Negara dalam Sistem Pembangunan Nasional Indonesia

Kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan di era Reformasi tidak lagi mengenal istilah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sejak Soeharto tidak lagi menjadi Presiden RI, GBHN diganti menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) sebagai kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan. Dalam implementasinya, RPJP dibentuk dan disesuaikan dengan visi-misi Presiden terpilih. Secara legal, RPJPN memiliki limitasi waktu berlaku, yakni hanya sepuluh tahun sehingga sangat mungkin untuk berubah-ubah sesuai dengan masa jabatan presiden. Hal tersebut berbeda dengan GBHN yang sifatnya konstitusional dan wajib dijalankan oleh siapapun presidennya. Dengan kata lain, RPJP lebih bersifat politis dan kompromistis, sehingga dalam pelaksanaannya cenderung dapat terjadi inkonsistensi antara RPJP yang berlaku dan yang akan berlaku setelahnya.

Sementara itu, pembentukan GBHN ini dimaksudkan untuk

memberikan arah bagi perjalanan bangsa yang sedang menjalani proses pembangunan dengan tujuan mewujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu 5 (lima) tahun ke depan. Namun, hilangnya GBHN tidak membuat Indonesia kehilangan pegangan dalam perencanaan pembangunan nasional. GBHN telah digantikan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana sudah diatur dalam UU SPPN sudah cukup ideal, karena sistem tersebut mengadopsi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif dan perpaduan pendekatan *top down* dan *bottom up*. SPPN merupakan sebuah sistem perencanaan pembangunan yang integratif, yang menjanjikan keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah, dengan melibatkan *multi-stakeholder*. Oleh karena itu, UU SPPN akan memberikan arah bagi penyelenggara negara untuk melaksanakan pembangunan nasional dalam mewujudkan tujuan negara. Dengan demikian, tidak ada urgensi untuk memberlakukan kembali GBHN.

Bila dilihat dari tujuan perubahan amandemen UUD 1945, pemberlakuan kembali GBHN merupakan bentuk inkonsistensi bangsa Indonesia terhadap komitmen awalnya untuk memperkuat sistem presidensial. Selain itu, MPR tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan ketetapan dalam bentuk *regeling*,

padahal GBHN yang ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan bagi Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan tidaklah mungkin dibuat dalam bentuk *beschikking*. Bahkan, pemberlakuan kembali GBHN bertentangan dengan konsep negara demokratis dimana rakyat berhak *menggugat* atau mengajukan *keberatan* atas keabsahan berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut kepada badan-badan yang berwenang, sedangkan dalam konstruksi hukum di Indonesia, pengujian terhadap GBHN tidak mungkin dapat dilaksanakan.⁸

Di sisi lain, Saldi Isra berpendapat bahwa perubahan UUD 1945 yang tidak lagi menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi menyebabkan pergeseran kewenangan MPR. MPR tidak lagi dapat melahirkan produk hukum berupa Ketetapan yang bersifat *regeling*, tetapi MPR hanya dapat mengeluarkan Ketetapan yang bersifat menetapkan atau *beschikking* saja. GBHN yang ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan bagi Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan tidaklah mungkin dibuat dalam bentuk *beschikking*. Hal ini dikarenakan GBHN tidak bersifat individual dan konkret, tetapi bersifat mengatur secara umum mengingat GBHN merupakan sebuah acuan yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara negara sehingga haruslah ditetapkan melalui Ketetapan yang bersifat *regeling*. Oleh karena itu, UUD NRI 1945 tidak memberikan kemungkinan terhadap adanya

⁸⁾ Ibid

pemberlakuan kembali GBHN.⁹

Dalam konsep negara hukum demokratis, setiap pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat. Rakyat yang menjadi sasaran berlakunya suatu peraturan perundang-undangan memiliki hak untuk mengontrol materi hukum (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh badan-badan berwenang. Dalam hal secara materiil ditemukan adanya materi muatan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rakyat berhak *menggugat* atau mengajukan *keberatan* atas keabsahan berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut kepada badan-badan yang berwenang. Badan-badan tersebut selanjutnya melakukan pengujian atas keabsahan (validitas) peraturan perundang-undangan itu.

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan Ketetapan MPR berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Ketika materi muatan GBHN (yang sudah semestinya ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak ada lembaga negara yang berhak menguji ketetapan MPR tersebut. Hal

ini dikarenakan Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan Pasal 24 A ayat (1) menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. GBHN, yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR, menjadi peraturan perundang-undangan yang “kebal” terhadap pengujian atasnya. Oleh karena itu, UU SPPN sebagai pengganti GBHN merupakan skema yang lebih demokratis. Hal ini dikarenakan ketika materi muatan UU SPPN bertentangan dengan UUD NRI, materi muatan UU SPPN tersebut dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Maka, prinsip pengawasan bagi penyelenggaraan perencanaan pembangunan nasional yang berkelanjutan dapat lebih dengan mudah diawasi baik oleh lembaga legislatif maupun oleh lembaga eksekutif di tingkat daerah.

3. KESIMPULAN

Dalam konteks pembangunan nasional berkelanjutan, haluan negara yang solid dan aplikatif untuk memperkuat kondisi politik, ekonomi, dan sosial yang stabil memang sangat diperlukan. Sebab, pembangunan merupakan salah satu unsur utama dari perwujudan tujuan nasional

⁹⁾ Saldi Isra, Wacana Menghidupkan GBHN, <https://nasional.kompas.com/read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GBHN?page=all>, diakses pada tanggal 7 Februari 2018. ¹⁴⁾ World Bank, 1992, Governance and Development, Washington DC

untuk mensejahterakan kehidupan bangsa sebagaimana dicantumkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Haluan negara ini memuat garis-garis besar yang menjadi pembangunan negara yang bersifat menyeluruh mengenai seluruh aspek pembangunan di Indonesia, baik di level pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Namun, persoalannya, haluan negara yang dimanifestasikan dalam RPJMN yang disahkan oleh Presiden dan Wakil Presiden selaku penyelenggara tertinggi negara dianggap tidak bersifat ajek dan berkelanjutan. Hal itu dikarenakan adanya perubahan RPJMN yang terjadi setiap kali pergantian Presiden atau Wakil Presiden. Kondisi ini mengakibatkan munculnya keinginan dari para elit untuk menghidupkan kembali GBHN yang dianggap lebih ajek dalam mengatur sistem pembangunan nasional, seperti yang pernah berlaku pada masa sebelum reformasi.

Secara teoritis, dalam konsep ketatanegaraan pasca reformasi, penguatan sistem presidensial sudah menguatkan bandul kekuasaan eksekutif ke posisi sentral untuk memutuskan arah pembangunan bangsa dan negara selama periode jabatan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih. Hal itu juga dibakukan dalam UUD NKRI Pasca amandemen, di mana Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi bertanggung jawab pada MPR melainkan pada Rakyat selaku pemegang kedaulatan yang sesungguhnya. Konsep pembangunan nasional

yang berubah setiap pergantian periode kepemimpinan presiden pun sebenarnya sudah diantisipasi oleh adanya UU tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam UU tersebut, asas pembangunan salah satunya adalah adanya koherensi dan dilaksanakan selama berkelanjutan. Oleh sebab itu, konsepsi haluan negara sebenarnya sudah termaktub dalam UU SPPN tersebut dan sudah dijawab melalui turunannya berupa RPJPN sebagai pengganti dari GBHN.

Secara normatif, GBHN dibuat oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan produk pembentukannya melalui TAP MPR, sedangkan SPPN dibuat oleh Presiden selaku kepala pemerintahan dan produk pembentukannya melalui suatu undang-undang yaitu Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.17 Tahun 2007. Artinya, Presiden dalam membuat RPJMN juga berkonsultasi dengan DPR yang sebagian besar merupakan representasi dari perwakilan rakyat di parlemen. Jadi sudah tercipta mekanisme *check and balances* dalam melaksanakan perencanaan pembangunan yang berkelanjutan. Hal ini diperkuat juga dengan kutipan dibawah ini:

“Pasca tumbangnya Orde Baru dan lahirnya Era Reformasi pada tahun 1998, Indonesia memasuki fase baru. Banyak terjadi perubahan signifikan dalam sistem politik dan tata negara. Dalam bidang politik Presiden

dipilih langsung oleh rakyat. Konsekuensi logis dari hal tersebut Presiden menjadi penentu arah kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan. Visi misi Presiden yang diterapkan dalam RPJP adalah pedoman dalam bidang pembangunan nasional. Era Reformasi dimulai saat naiknya BJ Habibie dalam tampuk kekuasaan pada tahun 1999 silam. Sebagai pemimpin yang lahir di era transisi, Habibie fokus mengendalikan stabilitas politik yang tengah bergejolak. Pada periode Habibie inilah kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan yang dijabarkan dalam GBHN berakhir. MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu menolak pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie. Praktis sesudah itu kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan tidak lagi mengenal istilah GBHN¹⁰

Secara konseptual, haluan negara sebenarnya masih ada meskipun GBHN sudah dihapuskan dalam pedoman pembangunan nasional. Hal itu dapat dilihat dari sumber hukum Indonesia yang merujuk pada Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila yang masing-masing mencantumkan tujuan negara. Sementara itu, terdapat setidaknya dua produk hukum berupa UU yang mengatur persoalan serupa, yaitu UU No. 25/2004 tentang Sistem

Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) dan UU No. 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Kedua UU tersebut merupakan aturan yang berisi pokok-pokok haluan negara dalam jangka 20 tahun ke depan. Dengan demikian, istilah GBHN merujuk pada haluan negara yang digunakan dalam rezim orde baru sedangkan pada orde lama, menggunakan istilah Pembangunan Semesta Berencana (PSB). Pada Era reformasi, istilahnya diganti dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Dilihat dari fungsinya, GBHN dan RPJPN memiliki fungsi yang sama, yaitu sebagai patokan arah pembangunan Indonesia baik pusat maupun daerah yang selanjutnya diturunkan per lima tahun sesuai masa jabatan presiden terpilih dengan sebutan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah). Di daerah pun berlaku hal yang sama, yaitu harus membuat RPJP dan RPJM masing-masing mengacu pada RPJPN tersebut. Untuk itu, persoalan haluan negara ini sebenarnya sudah diselesaikan melalui wadah RPJMN. Adapun yang perlu diperkuat adalah pengawasan dari penerapan RPJMN itu agar koheren di setiap periode kepemimpinan presiden terpilih.

10) Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan Bahaudin Pascasarjana Universitas Bhayangkara Jakarta Raya E-mail: bahaudin@merahputih.com; file:///C:/Users/YOUR%20NAME/Downloads/10-178-1-PB.pdf, Jurnal Keamanan Nasional Vol. III, No. 1, Mei 2017, hal. 96

Daftar Pustaka

- Latif, Yudi. Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama. 2001. Lev, Daniel S. Hukum dan Politik di Indonesia. Jakarta. LP3ES. 1990
- Mahfud, Moh. MD. Demokrasi dan Konstitusi Indonesia. Yogyakarta. Liberty. 1993
- Romli Atmasasmita. Teori Hukum Integratif. Yogyakarta: Genta Publishing. 2012.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Jakarta. PT Raja Grafindo Persada. 1994.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)
- Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025;
- Peraturan Presiden No 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014
- Peraturan Pemerintah No 39 tahun 2006 tentang Tatacara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan;
- Peraturan Pemerintah No 40 tahun 2006 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional;

PENTINGNYA 'PAYUNG HUKUM' SUPAYA PEMBANGUNAN TIDAK SEPERTI TARI POCO-POCO

Luky Sandra Amalia

Abstrak

Dua puluh tahun pasca lengsernya rezim otoriter Soeharto banyak pihak masih memiliki keinginan untuk menghidupkan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional. Salah satunya adalah Ketua Umum partai pemenang Pemilu 2014 yang mengkritik model pembangunan Indonesia seperti tari poco-poco. Setelah amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu sehingga presiden bukan lagi merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Konsekuensinya, GBHN sebagai media pertanggungjawaban presiden kepada MPR tidak lagi diperlukan. Sebagai gantinya, pembangunan mengacu pada visi-misi presiden terpilih. Persoalannya, arah pembangunan seringkali berubah setiap kali presiden berganti. Tulisan ini berpendapat bahwa untuk menjaga keberlanjutan pembangunan, diperlukan sebuah 'payung hukum pembangunan' yang memuat garis besar arah pembangunan tetapi tidak implementatif.

Kata Kunci: GBHN, MPR, presiden, amandemen UUD 1945, pembangunan

Abstract

Twenty years after the Soeharto authoritarian rezim collapsed, many people still expected to revive the Directive Principles of the State Policies (Garis-garis Besar Haluan Negara-GBHN) as a guidance of national development's planning. One of them is the Chairwoman of the winner party of the 2014 General Election. After the amendment of the Indonesian Constitution (Undang-Undang Dasar 1945) Indonesian president has been elected directly by citizens through presidential election. As a consequence, GBHN as a medium of the president's accountability to the MPR is not necessary anymore. As a replacement, development has referred to campaign program of the elected president. The problem is, the direction of development often changed following the alteration of the president. This paper argues that 'legal protection' of development is needed to maintain sustainability of Indonesian development. However, this 'legal protection' of development should consist of outline of the development's directions instead of implementative as the GBHN in the New Order Era.

Keywords: GBHN, MPR, president, amendment of the Indonesian Costitution, development

PENDAHULUAN

Dua puluh tahun pasca-lengsernya rezim otoriter Soeharto banyak pihak masih memiliki keinginan untuk menghidupkan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional, terutama anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR mewacanakan keinginannya tersebut setiap melakukan sosialisasi empat pilar bernegara. Bahkan, publik tidak banyak mengetahui bahwa sejak 2014 lalu MPR periode 2009-2014 telah mengeluarkan rekomendasi untuk mewujudkan cita-citanya tersebut melalui Keputusan MPR Nomor 4/

MPR/2014 untuk me-reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara.¹

Keinginan menghidupkan kembali GBHN sebagai arah pembangunan nasional juga didengungkan oleh partai pemenang Pemilu 2014. Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia (PDI) Perjuangan, Megawati Soekarnoputri, dalam Rapat Kerja Nasional (Rakernas) yang diselenggarakan pada awal tahun 2016 mengkritik model pembangunan saat ini yang disebutnya seperti poco-poco. Menurut Megawati, pada saat ini pelaksanaan pembangunan didasarkan pada janji-janji kampanye

¹) Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensiil Indonesia", dalam Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 17, Nomor 3, September 2017, hln. 428.

presiden tanpa memperhatikan pembangunan berkelanjutan. Kebijakan pembangunan berganti setiap pergantian presiden. Megawati menilai kondisi tersebut dapat mengancam pembangunan nasional yang berkelanjutan. Oleh karena itu, Megawati, dan PDI Perjuangan, mewacanakan menghidupkan kembali Pembangunan Nasional Semesta Berencana (masa Orde Lama) atau GBHN (masa Orde Baru).

Sistem pemerintahan Indonesia memang telah berubah setelah amandemen Undang-Undang Dasar (UUD 1945) dilakukan oleh MPR pasca-berakhirnya kekuasaan rezim otoriter Soeharto dan Indonesia memasuki masa transisi demokrasi atau yang biasa disebut dengan era reformasi. Salah satu perubahan mendasar adalah presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu, tidak lagi diangkat oleh MPR. Konsekuensi dari perubahan ini, antara lain, presiden terpilih memiliki legitimasi dari rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, bukan lagi sebagai mandataris MPR. Perubahan ini juga berdampak pada hilangnya kewenangan MPR untuk menyusun arah pembangunan nasional atau yang selama ini dikenal dengan GBHN. Sebagai gantinya pembangunan mengacu pada visi-misi presiden terpilih. Persoalannya, arah pembangunan seringkali berubah setiap kali presiden berganti.

Tulisan ini berpendapat bahwa untuk menjaga keberlanjutan pembangunan, diperlukan sebuah 'payung hukum pembangunan' yang memuat garis besar arah pembangunan tetapi tidak implementatif.

Kerangka Konseptual Demokrasi

Demokrasi secara sederhana mengandung definisi sebagai pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Abraham Lincoln menggambarkan demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.³ Artinya, rakyat sendiri yang menentukan arah penyelenggaraan negara. Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap kebijakan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.

Salah satu teori dominan tentang demokrasi adalah teori yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl. Menurut Dahl, karakteristik inti dari demokrasi memuat tiga hal.⁴ Pertama, adanya persaingan yang sehat untuk meraih posisi-posisi dalam pemerintahan. Kedua, partisipasi warga negara dalam memilih para pemimpin politik. Ketiga, terselenggaranya kebebasan sipil dan

²) Republika, Pembangunan Seperti 'Poco-Poco', Megawati: Sudah Saatnya Indonesia Punya GBHN, dalam m.republika.co.id, 27 November 2017

³) Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability A Guide for Peer Educators, Uganda: Konrad-Adenauer-Stiftung, hlm. 2.

⁴) Dahl Robert A. , Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven, Yale University Press, 1971, hlm. 275.

politik, termasuk terjaminnya hak-hak asasi manusia. Tiga karakteristik di atas sering disebut dengan demokrasi minimalis. Pada perkembangannya praktek demokrasi prosedural memerlukan upaya penguatan menuju demokrasi substansial atau yang sering juga disebut dengan demokrasi yang terkonsolidasi.

Konsolidasi demokrasi merupakan proses pemaparan sistem demokrasi untuk menuju pada sistem politik yang stabil dan mapan. Demokrasi yang terkonsolidasi menurut Juan J. Linz (2001: 27) adalah "*the only game in town.*" Dengan demikian, demokrasi merupakan model dan aturan main bersama untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi suatu bangsa baik secara politik, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan. Untuk itu, konsolidasi demokrasi memerlukan tiga prasyarat, pertama, pendalaman demokrasi (*democratic deepening*), yakni struktur-struktur politik menjadi semakin terbuka (*liberal*), akuntabel, representatif dan aksesibel. Ini berarti kebebasan politik dijamin tetapi sekaligus juga tunduk pada hukum. Kedua, pelembagaan politik (*political institutionalization*), yaitu terbangun dan tertatanya struktur-struktur politik dan pemerintahan untuk menjamin terselenggaranya birokrasi yang melayani kebutuhan publik, pemerintahan perwakilan yang mapan dan bertanggungjawab (partai politik, pemilu, badan-badan pemerintahan) yang mencerminkan pluralitas kepentingan masyarakat.

Ketiga, pengawasan terhadap kinerja pemerintahan, yakni publik melakukan pemantauan terhadap realisasi program kebijakan publik untuk memastikan pelayanan atas kepentingan umum dilaksanakan secara memadai dan adil. Ini menegaskan bahwa demokrasi tetap berlangsung setelah pemilu usai demi terpeliharanya komitmen pemerintahan perwakilan terhadap kepentingan publik.

Pemilu

Pemilu merupakan wadah untuk mengisi jabatan publik melalui pertarungan kompetitif untuk mendapatkan suara rakyat. Definisi ini sesuai dengan konsep demokrasi sebagai pemberdayaan masyarakat umum dengan hak untuk memilih pemimpinnya. Pemilu seperti ditegaskan oleh Samuel P. Huntington merupakan esensi demokrasi.⁵ Pemilu merupakan satu-satunya instrumen bagi pelibatan langsung warga negara untuk menentukan kekuasaan, yakni memilih siapa dengan tujuan apa akan diberi legitimasi untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan. Meski sekedar instrumen, pemilu pada dasarnya menjalin ikatan politik antara sumber kekuasaan (yaitu warga negara) dan penyelenggara kekuasaan (yaitu pemerintahan terpilih). Jalinan ikatan politik semacam ini membentuk hubungan timbal balik antara pemilih dan pemerintahan terpilih: pemilih memberikan legitimasi

⁵ Samuel P. Huntington, 2000, "The Future of the Third Wave," dalam Plattner, Marc F., Joao Carlos Espada, *The Democratic Invention*, Baltimore, The John Hopkins University Press

kepada pemerintahan terpilih, dan karena itu, pemilih mempunyai hak untuk melakukan tanggung-gugat atas kinerja yang dihasilkan oleh pemerintahan terpilih; atau, dilihat dari sisi lain, pemerintahan terpilih berkewajiban melakukan pertanggung-jawaban kepada publik yang memberikan legitimasi kepadanya.

Elemen pemilu demokratis meliputi, antara lain, pertama, adanya suasana kompetisi dalam pemilu. Setiap kandidat dan partai politik harus menikmati kebebasan berbicara, berkumpul, dan bergerak menyuarakan kritiknya secara terbuka terhadap pemerintahan petahana dan menawarkan alternatif kebijakan dan kandidat kepada pemilih. Kedua, pelaksanaan pemilu secara berkala, sebab demokrasi tidak memilih diktator atau presiden seumur hidup. Pejabat terpilih harus bertanggungjawab kepada rakyat. Ketiga, pemilu harus dilaksanakan secara inklusif. Setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih hendaknya menggunakan hak pilihnya. Keempat, pemilu harus definitif untuk menentukan pejabat publik terpilih yang bekerja sepanjang masa tertentu. Demokrasi mensyaratkan keterbukaan dan akuntabilitas. Untuk mengurangi peluang terjadinya intimidasi, pemilih harus melakukan pemilihan secara rahasia. Kotak suara harus dilindungi dan penghitungan suara harus

dilakukan secara terbuka supaya pemilih percaya bahwa hasil pemilu akurat dan pemerintahan terpilih memperoleh legitimasi dari rakyat.⁶

Pemilu bukan hanya prosedur demokrasi, tetapi juga merupakan bagian integral dari sistem demokrasi elektoral yang menjadi bangunan dasar bagi sistem pemerintahan yang efektif. Dengan kata lain, sistem demokrasi elektoral yang efektif dan akuntabel menjadi prasyarat kunci bagi terbangunnya sistem demokrasi substantif di mana pemerintahan yang berkuasa mampu memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan rakyat.⁷

Pemilu Presiden

Dalam upaya mengkaji tentang pemilihan presiden langsung di Indonesia, perlu meninjau berbagai jenis pemilihan presiden yang selama ini pernah diterapkan di beberapa negara.⁸ Pertama, *first past the post*. Dalam sistem ini kandidat yang memperoleh suara terbanyak langsung memenangkan pemilihan. Dalam sistem ini seorang calon presiden dapat memenangkan pemilu meskipun perolehan suaranya kurang dari setengah suara pemilih. Sistem ini tergolong sederhana, mudah, dan murah. Namun kelemahannya, mempersulit upaya ke arah persatuan nasional dan justru melemahkan legitimasi presiden terpilih. Sistem ini

6) Andrew Heywood, 1997, *Politics*, Macmillan Press Limited, hlm.211-220.

7) Kemitraan, 2011, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jakarta: Kemitraan, hlm. 9

8) Smita Notosusanto, "Usulan Pemilihan Presiden Langsung", Pustaka Cetro, 2003, dalam www.cetro.or.id, diakses tanggal 25 April 2012

juga mendorong munculnya banyak kandidat presiden.

Kedua, *preferential voting*. Pada sistem ini, pemilih memberikan peringkat (pertama, kedua, ketiga, dan seterusnya) terhadap kandidat presiden yang ada. Kandidat dengan perolehan peringkat pertama terbesar akan otomatis memenangkan pemilihan. Metode ini dianggap lebih akurat karena mencerminkan preferensi pemilih dan memaksa kandidat untuk berkoalisi sehingga mengurangi jumlah calon. Namun, kelemahannya sistem ini terlalu rumit untuk dilaksanakan, dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS), memerlukan persiapan logistik yang efektif, dan memakan biaya besar.

Ketiga, *two round system* atau *run-off system*. Pada sistem ini, apabila tidak ada seorangpun dari calon memperoleh suara mayoritas absolut (50%+1) dari keseluruhan suara, maka dua kandidat dengan perolehan suara terbanyak harus melalui pemilihan putaran kedua. Jumlah minimum suara yang harus diperoleh para kandidat putaran pertama agar dapat ikut pada pemilihan putaran kedua bervariasi di beberapa negara. Sistem ini paling populer dilaksanakan di negara-negara dengan sistem presidensial. Sistem ini melahirkan pemenang yang memiliki legitimasi besar, disamping memungkinkan terjadinya koalisi untuk pemilihan putaran kedua. Kelemahannya, sistem ini membutuhkan biaya yang sangat

besar karena dilaksanakan dalam dua putaran.

Keempat, *sistem electoral college*. Dalam sistem ini setiap unit pemilihan (provinsi atau negara bagian) diberi alokasi atau bobot suara Dewan Pemilihan sesuai dengan jumlah penduduk. Pada sistem ini, semua jumlah suara yang diperoleh calon di setiap unit pemilihan dihitung. Pemenang di setiap negara bagian berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilihan di negara bagian yang bersangkutan. Sistem ini memiliki kelebihan yaitu bobot Dewan Pemilih dapat mengoreksi kurangnya legitimasi apabila jumlah pemilih kurang dari mayoritas. Sedangkan, kelemahan sistem ini adalah seorang kandidat bisa menang meskipun hanya memenangkan suara di beberapa negara bagian yang padat penduduknya. Akibatnya, legitimasi presiden lemah.

Kelima, sistem Nigeria. Seorang kandidat presiden dinyatakan sebagai pemenang apabila kandidat tersebut dapat meraih suara mayoritas sederhana (50%+1) dan minimum 25 persen dari sedikitnya 2/3 dari 36 negara bagian di Nigeria. Sistem ini diterapkan untuk menjamin bahwa presiden terpilih memperoleh dukungan luas, mengurangi jumlah calon, dan tidak mendiskriminasi provinsi/negara bagian dengan jumlah penduduk sedikit. Kelemahannya, sulit bagi calon untuk memenuhi kriteria sebagai pemenang sehingga perlu dilaksanakan pemilu ronde kedua.

Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dapat didefinisikan sebagai suatu proses perubahan yang di dalamnya eksploitasi sumberdaya, arah investasi, orientasi pengembangan teknologi, dan perubahan kelembagaan semuanya dalam keadaan yang selaras serta meningkatkan potensi masa kini dan masa depan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia.⁹ Pembangunan yang berkelanjutan pada hekekatnya ditujukan untuk mencari pemerataan pembangunan antar generasi pada masa kini maupun masa mendatang.¹⁰ Konsep keberlanjutan ini paling tidak mengandung dua dimensi.¹¹ Pertama, dimensi waktu karena keberlanjutan tidak lain menyangkut apa yang akan terjadi dimasa yang akan datang. Kedua, dimensi interaksi antara sistem ekonomi dan sistem sumber daya alam dan lingkungan. Definisi ini merupakan kesepakatan Komisi Brundtland yang menyatakan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Ada dua hal yang secara implisit menjadi perhatian dalam

konsep Brundtland tersebut. Pertama, menyangkut pentingnya memperhatikan kendala sumber daya alam dan lingkungan terhadap pola pembangunan dan konsumsi. Kedua, menyangkut perhatian pada kesejahteraan (*well-being*)¹² generasi mendatang. Selain itu, ada lima alternatif operasional mengenai konsep keberlanjutan, antara lain, suatu kondisi dikatakan berkelanjutan jika, pertama, utilitas yang diperoleh masyarakat tidak berkurang sepanjang waktu dan konsumsi tidak menurun sepanjang waktu (*non-declining consumption*), sumber daya alam dikelola sedemikian rupa untuk memelihara kesempatan produksi dimasa mendatang, sumber daya alam (*natural capital stock*) tidak berkurang sepanjang waktu (*non-declining*), sumber daya alam dikelola untuk mempertahankan produksi jasa sumber daya alam, dan kondisi keseimbangan dan daya tahan (*resilience*) ekosistem terpenuhi.¹³

Good Governance

Tata kelola pemerintahan yang baik atau yang lebih dikenal dengan *good governance*, menurut Bank Dunia, adalah pelayanan yang efisien, sistem peradilan yang dapat diandalkan serta pemerintahan yang bertanggung jawab terhadap publiknya. Konsep

9) Iwan J. Azis, et al, 1990, Pembangunan Berkelanjutan Peran dan Kontribusi Emil Salim, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

10) A.H. Rahadian, "Strategi Pembangunan Berkelanjutan", Prosiding Seminar STIAM, Volume III, No. 01, Februari 2016, hlm. 48.

11) Ibid, hlm. 49.

12) Ibid, hlm. 50

13) Daud Silalahi, "Pembangunan Berkelanjutan dalam Rangka Pengelolaan (Termasuk Perlindungan) Sumber Daya Alam yang Berbasis Pembangunan Sosial dan Ekonomi", dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, 14-18 Juli 2003.

World Bank, 1992, Governance and Development, Washington DC

good governance diperkenalkan oleh Bank Dunia pada awal dekade '90-an. Pada awalnya konsep ini ditujukan untuk mengatasi masalah kemiskinan di Afrika.¹⁴ Menurut Komunitas Eropa, *good governance* adalah pengelolaan kebijakan sosial ekonomi yang masuk akal, pengambilan keputusan yang demokratis, transparansi pemerintahan dan pertanggungjawaban finansial yang memadai, penciptaan lingkungan yang bersahabat dengan pasar bagi pembangunan, langkah-langkah untuk memerangi korupsi, penghargaan terhadap aturan hukum, penghargaan terhadap hak asasi manusia, kebebasan pers dan ekspresi.¹⁵

Menurut UNDP, *good governance* adalah sebuah konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara. Menurut LAN dan BPKP, *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Karakteristik *good governance*, menurut UNDP, antara lain, partisipatif, transparan, efektif dan berkeadilan, mempromosikan supremasi hukum, memastikan bahwa prioritas sosial, ekonomi dan politik didasarkan pada konsensus dalam masyarakat, dan memastikan

bahwa suara penduduk miskin dan rentan didengarkan dalam pengambilan keputusan. Menurut para *developmentalist*, pentingnya pertumbuhan yang berpihak kepada masyarakat miskin (*pro-poor growth*), dan terintegrasi dengan pengembangan pelayanan pendidikan, kesehatan, pemberdayaan masyarakat dalam arti luas.¹⁶

GBHN di Masa Pemerintahan Orde Baru

Garis Besar Haluan Negara sebenarnya bukan produk khas rezim otoriter Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto, melainkan sudah ada semenjak Indonesia merdeka hingga masa pemerintahan Orde Lama di bawah pimpinan Soekarno. Pada masa pemerintahan Orde Lama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) merupakan lembaga yang bertugas menetapkan perencanaan pembangunan. Majelis ini menetapkan tiga kebijakan yang menjadi landasan perencanaan pembangunan sepanjang periode 1958-1967. Tiga ketetapan MPRS yang dimaksud diantaranya Tap MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara, Tap MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969, dan Tap MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-pedoman Pelaksanaan

¹⁵ Max H. Pohan, 2000, Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Local Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah, Jakarta: Bappenas.

¹⁶ Ibid

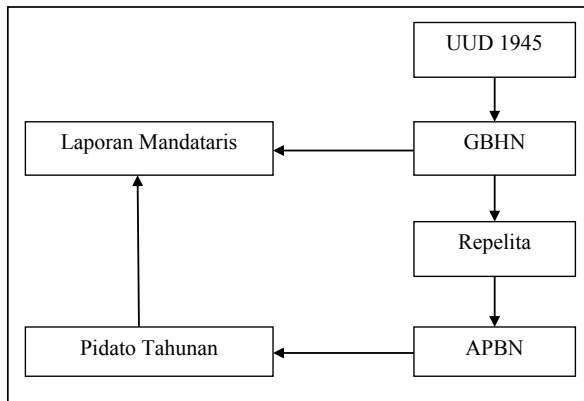
Garis-garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.¹⁷

Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan masih dipertahankan oleh rezim Orde Baru pasca-berakhirnya pemerintahan Soekarno. Sebagaimana amanat UUD 1945, khususnya Pasal 3, GBHN ditetapkan oleh MPR dan disahkan melalui Tap MPR. Tap MPR merupakan peraturan perundangan-undangan di bawah UUD 1945 dan di atas undang-undang. GBHN sebagai haluan negara harus dilaksanakan oleh presiden sebagai mandataris MPR. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari kewenangan MPR untuk mengangkat dan memberhentikan presiden. Termasuk jika presiden dinilai tidak melaksanakan GBHN, MPR dapat

memberhentikan presiden.

Rezim Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun memproyeksikan GBHN sebagai perencanaan pembangunan selama 25 tahun yang akan datang. Untuk merealisasikan GBHN yang berjangka panjang tersebut, Presiden Soeharto menetapkan rencana pembangunan lima tahunan atau yang dikenal dengan repelita (rencana pembangunan lima tahun) yang terwujud dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). GBHN dan turunannya tersebut merupakan pengejawantahan dari UUD 1945 sebagai konstitusi dasar dan tertinggi di Indonesia. Jika digambarkan ke dalam bagan, maka akan tampak sebagai berikut:

Bagan 1. Perencanaan Pembangunan Nasional 1969-1998



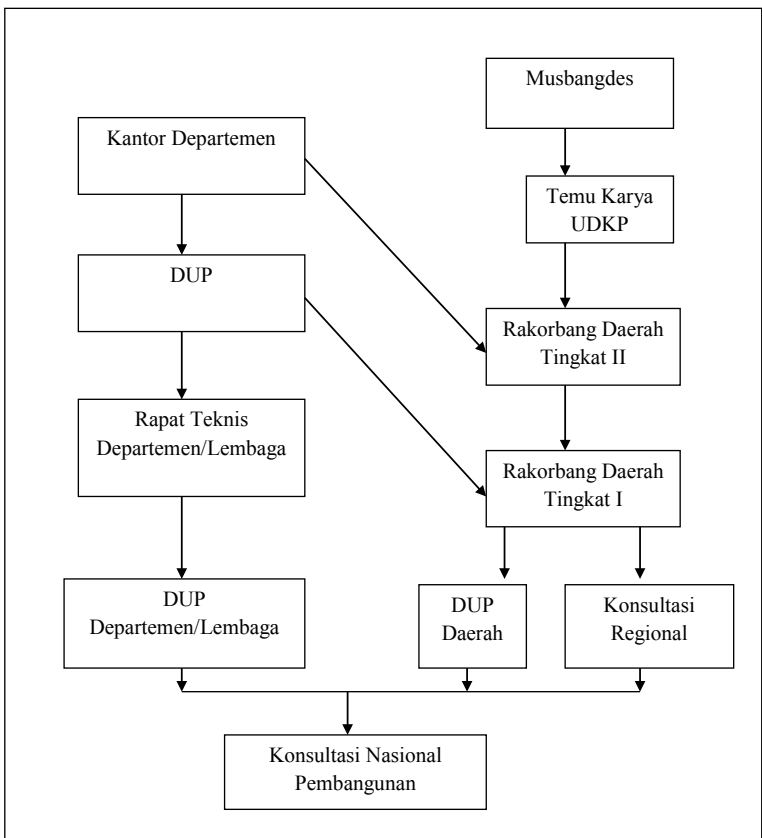
Sumber: Sofia L. Rohi, "Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", dalam *Jurnal Politika*, Vol. 4, No. 1, April 2013, hlm. 84.

¹⁷ Dicky R. Munaf, "Politik dan Demokrasi dalam Penyusunan Perencanaan Nasional", *Jurnal Sositoteknologi Edisi 18 Tahun 8*, Desember 2009, hlm. 706.

Sebagaimana bentuk pemerintahannya yang otoriter dan sentralistik, penyusunan GBHN maupun repelita juga didominasi pemerintah pusat, dari atas (top down), dan terpusat. Namun demikian, pada masa pemerintahan otoriter Orde

Baru perencanaan pembangunan juga dilaksanakan di tingkat kabupaten/kota, yang dimulai dari musyawarah pembangunan desa hingga konsultasi nasional pembangunan, sebagaimana tergambar dalam bagan di bawah ini.¹⁸

Bagan 2. Perencanaan Pembangunan di Kabupaten/Kota



Sumber: Sofia L. Rohi, "Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", dalam Jurnal Politika, Vol. 4, No. 1, April 2013, hlm. 85.

¹⁸⁾ Sofia L. Rohi, "Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", dalam Jurnal Politika, Vol. 4, No. 1, April 2013, hlm. 85.

Bagan di atas menunjukkan bahwa pemerintahan Orde Baru seolah-olah melakukan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Namun demikian, jika diperhatikan lebih jauh sebenarnya desentralisasi tidak berjalan dengan baik dan benar di bawah pemerintahan Soeharto. Bagan tersebut di atas memperlihatkan bahwa pemerintah pusat tetap berkuasa mengurus urusan yang menjadi kewenangan kepala daerah, misalnya melalui kantor departemen. Meskipun pemerintah pusat kadang memberi dana kepada pemerintah daerah secara gelondongan (*block grant*) tetapi pemerintah pusat tetap melakukan intervensi kepada pemerintah daerah dalam tahap pelaksanaan program pembangunan, misalnya, melalui pedoman umum, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis dan berbagai pengarahan lainnya.¹⁹

Selain tidak ada otonomi bagi daerah, partisipasi masyarakat juga hampir tidak ada dalam proses perencanaan pembangunan. Sebagai *end user*, masyarakat adalah pihak yang menerima manfaat sekaligus menanggung resiko atas kebijakan yang disusun oleh penguasa. Namun demikian, dalam sistem pemerintahan otoriter partisipasi warga negara seringkali merupakan hal yang mustahil, demikian juga yang terjadi sepanjang 32 tahun masa kepemimpinan Soeharto. Meskipun pada saat itu Indonesia menerapkan sistem pemerintahan perwakilan, aspirasi masyarakat yang seharusnya disuarakan oleh anggota Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga tidak mendapat tempat. Forum koordinasi yang diselenggarakan di tingkat daerah setiap tahun hanya menjadi ritual belaka tetapi tidak pernah diakomodir oleh penguasa. Dari pada berfungsi sebagai proses perencanaan, forum koordinasi tersebut sekedar menjadi ajang untuk menyeleraskan daftar belanja.²⁰

Perencanaan Pembangunan Pasca-Orde Baru

Sistem politik Indonesia mengalami perubahan besar setelah rezim otoriter Orde Baru lengser. Salah satu perubahan penting adalah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 yang selama rezim Soeharto berkuasa dianggap dokumen sakral yang tidak bisa diutak-atik. UUD 1945 diamandemen hingga empat kali selama masa transisi demokrasi. Amandemen ini dilakukan oleh MPR. Perubahan mendasar dari hasil amandemen UUD 1945 adalah disepakatinya penguatan sistem presidensial dengan segala konsekuensinya, diantaranya, presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Artinya, legitimasi presiden tidak lagi berasal dari MPR, melainkan langsung bersumber dari rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi.

Karena presiden dipilih langsung oleh rakyat, presiden bukan lagi mandataris MPR. Sehingga, presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR. Sebagai konsekuensinya,

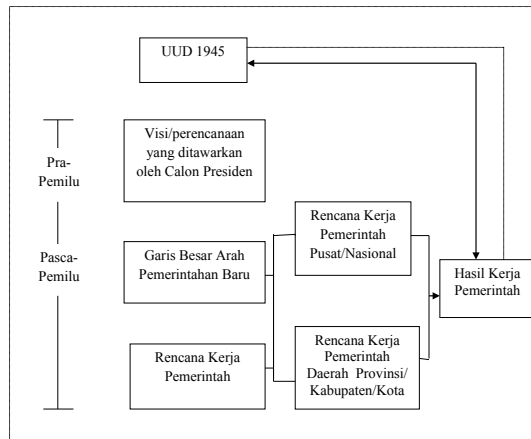
¹⁹⁾ Ibid, hlm. 85.

²⁰⁾ Ibid.

kewenangan MPR pun semakin berkurang. MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan kedudukannya setara dengan presiden. MPR yang komposisinya tinggal DPR dan DPD, minus militer dan utusan golongan, tidak lagi memiliki kewenangan menyusun GBHN. Oleh karena itu, GBHN sebagai instrumen pertanggungjawaban presiden tidak diperlukan lagi.²¹ Sejak tahun 2004 pelaksanaan pembangunan mengacu pada sistem perencanaan pembangunan nasional. Program pembangunan nasional mencakup rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), dan rencana pembangunan

tahunan (Repeta). Perencanaan tersebut dituangkan dalam undang-undang, diantaranya, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, dengan tujuan menuju Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur. Selanjutnya, rencana pembangunan tersebut diturunkan menjadi RPJM yang dilegalkan ke dalam Peraturan Presiden berdasarkan visi-misi presiden terpilih.²² Alur perencanaan pembangunan di era reformasi, khususnya pasca-amandemen UUD 1945 dapat dilihat pada bagan di bawah ini.

Bagan 3. Perencanaan Pembangunan Pasca-Amendemen UUD 1945



Sumber: Sofia L. Rohi, "Implikasi Amendemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", dalam *Jurnal Politika*, Vol. 4, No. 1, April 2013, hlm. 86.

²¹) Wawancara dengan Lili Romli, Profesor Riset Pada Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), di Jakarta, 22 Februari 2018

²²) Sofia L. Rohi, "Implikasi... opcit, hlm. 86.

Sebagaimana namanya, RPJP berisi rencana pembangunan 25 tahun yang akan datang, RPJM memuat rencana pembangunan lima tahun mendatang, dan Repeta mencakup rencana pembangunan selama satu tahun. Repeta di tingkat pusat berisi rencana kerja pemerintah (RKP) dan di tingkat daerah meliputi rencana kerja pemerintah daerah (RKPD). Rencana pembangunan ini diharapkan melahirkan tata kelola pemerintahan yang bersih, berwibawa, professional, dan bertanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.²³

Visi Misi Presiden Terpilih Versus GBHN

Sistem pemerintahan Indonesia memang telah berubah setelah amandemen UUD 1945 dilakukan oleh MPR pasca-berakhirnya kekuasaan rezim otoriter Soeharto dan Indonesia memasuki masa transisi demokrasi atau yang biasa disebut dengan era reformasi. Salah satu perubahan mendasar adalah presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu, tidak lagi diangkat oleh MPR. Konsekuensi dari perubahan ini, antara lain, presiden terpilih memiliki legitimasi dari rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, bukan lagi sebagai mandataris MPR. Perubahan ini juga berdampak pada hilangnya kewenangan MPR untuk menyusun arah pembangunan nasional atau yang selama ini dikenal

dengan GBHN. Sebagai gantinya pembangunan mengacu pada visi-misi presiden terpilih.

Bertolak dari pertanyaan apakah implementasi visi-misi presiden terpilih dapat menggantikan keberadaan GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional ataukah GBHN perlu dihidupkan kembali?, jawaban dapat ditemukan dengan cara melakukan analisis dari sistem pemerintahan dan efektifitas pemerintahan yang ada. Dari sisi sistem pemerintahan, sebagaimana dijelaskan di awal tulisan ini, amandemen UUD 1945 menandai perubahan sistem politik di Indonesia. Konsekuensinya, antara lain, GBHN tidak ada lagi dalam sistem politik Indonesia. MPR tidak lagi memiliki kewenangan menyusun GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan sebab MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, melainkan kedudukannya sama dengan presiden. Dengan kata lain, MPR tidak lagi menunjuk presiden. Sehingga, presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR. Hal ini disebabkan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Praktis, GBHN sebagai instrumen pertanggungjawaban presiden kepada MPR tidak diperlukan lagi.²⁴

Dalam kaitannya dengan penerapan pemilihan presiden langsung, maka calon presiden menawarkan visi-misi dan sejumlah program kerja yang akan diimplementasikan jika ia terpilih sebagai presiden. Alhasil, ketika pemilu

²³) Sofia L. Rohi, "Implikasi... opcit, hlm. 86.

²⁴) Wawancara dengan Lili Romli, Profesor Riset Pada Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), di Jakarta, 22 Februari 2018.

usai, presiden terpilih merumuskan janji kampanyenya tersebut ke dalam program pembangunan yang harus dilaksanakan selama periode jabatannya. Sementara itu, rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi memegang otoritas *punishment* untuk memilih kembali presiden yang ada atau memilih calon presiden lain pada pemilu berikutnya atas pertimbangan kinerjanya. Terlepas dari *punishment*, visi misi presiden terpilih tersebut, pada hakekatnya, telah melalui uji publik ketika janji tersebut ditawarkan ke masyarakat dan dikompetisikan dalam debat terbuka calon presiden dan wakil presiden yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) selama masa kampanye. Sebelum itu, penyusunan visi misi dan program kerja pasangan presiden terpilih juga melibatkan, minimal, partai politik pengusungnya dan elemen masyarakat, bukan dikerjakan secara individu. Oleh karena itu, visi misi tersebut telah melibatkan unsur masyarakat dalam proses penyusunannya. Setelah pasangan calon presiden dan wakilnya tersebut terpilih, visi, misi, dan program kerjanya wajib direalisasikan.²⁵

Jika ditelusuri perencanaan pembangunan pasca-amandemen UUD 1945, sebagaimana disajikan pada Bagan 3, dengan perencanaan pembangunan di masa pemerintahan sebelumnya, khususnya sepanjang kepemimpinan Orde Baru, sebagaimana digambarkan pada Bagan 1, secara alur tidak berbeda signifikan.

Keduanya sama-sama bersumber dari UUD 1945, sebagai cita-cita perjuangan bangsa dan berakhir dengan hasil dari implementasi perencanaan pembangunan tersebut. Bedanya, jika pada masa Orde Baru perencanaan pembangunan itu dituangkan dalam garis besar haluan negara, pada masa reformasi hal tersebut ditempatkan sebagai garis besar arah pemerintahan baru. Selain itu, jika pada masa Orde Baru penyusunan perencanaan pembangunan tersebut dilakukan oleh MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, di era reformasi penyusunan hal tersebut dilakukan oleh presiden dan wakil presiden terpilih –atas mandat dari rakyat langsung– bersama dengan DPR –sebagai wakil rakyat. Perbedaan lain, penyusunan perencanaan pembangunan di era reformasi ini diambil dari visi-misi atau perencanaan yang ditawarkan oleh presiden terpilih kepada rakyat dan disetujui oleh rakyat dengan cara memilih pasangan calon tersebut, sedangkan penyusunan hal yang sama pada masa Orde Baru sangat mungkin sekali bersumber dari perintah penguasa, mengingat pada saat itu pemerintahan berada di bawah kepemimpinan rezim otoriter. Meskipun MPR disebut sebagai lembaga tertinggi negara, pada prakteknya, calon anggota MPR harus mendapat persetujuan penguasa. Ditambah lagi, anggota MPR tidak hanya berasal dari calon anggota legislatif terpilih yang diusung parpol dalam pemilu, tetapi juga termasuk

²⁵) Siti Marwajah dan Nunuk Nuswardani, "Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia", dalam *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9. No. 1, Juni 2014, hlm. 90.

perwakilan dari militer dan utusan golongan, yang semuanya juga ditunjuk oleh penguasa.

Terlepas dari perubahan sistem politik, berhasil tidaknya pembangunan juga turut dipengaruhi oleh efektifitas pemerintahan berjalan. Yang perlu diingat, sepanjang 32 tahun masa pemerintahan Orde Baru perencanaan pembangunan (GBHN) seolah berjalan efektif sebab pemerintahan berjalan di bawah rezim otriter. Efektifitas kebijakan, salah satunya, dipengaruhi oleh ketegasan pemimpin/presiden terpilih dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk hukum, politik, dan ekonomi. Sebagai contoh, menurut Syamsuddin Haris,²⁶ pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, sekitar 50% instruksinya tidak dijalankan. Artinya, pemerintahan ini berjalan tidak efektif. Selain ketegasan pemimpin, faktor lain yang mempengaruhi keberhasilan perencanaan pembangunan adalah desain sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan efektif apabila pemerintah, lembaga legislatif, dan partai politik tidak koruptif. Sehingga, pembangunan berorientasi pada keadilan, kesejahteraan, pemerintahan yang bersih, dan stabilitas politik dan keamanan nasional. Persoalannya, arah pembangunan sepanjang masa reformasi ini kerap kali berubah mengikuti pergantian presiden atau yang disebut poco-poco oleh Ketua Umum PDI Perjuangan, Megawati Soekarno putri.

Ketidaksinkronan juga terjadi antara rencana pembangunan yang dibuat oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam sistem pemerintahan desentralisasi, pemerintah daerah terpilih harus menjalankan janji kampanyenya sebagai pertanggungjawaban kepada pemilihnya, sebab asumsinya, rakyat memilih calon kepala daerah tersebut karena tertarik dengan visi misi yang ditawarkan selama masa kampanye. Akibatnya, seringkali pembangunan di daerah tidak selaras dengan pembangunan yang digagas oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu, diperlukan rambu-rambu yang menjadi panduan bagi kepala daerah dalam membangun daerahnya, misalnya, pembangunan di daerah dilarang merusak lingkungan (*sustainable development*) atau harus menghormati kearifan lokal (*local wisdom*).²⁷ Kearifan lokal selama ini hanya dijadikan jargon saja, tetapi pembangunan yang dilakukan sesungguhnya tidak mencerminkan *local wisdom*.²⁸ Hal-hal seperti ini yang penting untuk diatur dalam 'payung hukum pembangunan'.

Untuk menjaga keberlanjutan arah pembangunan nasional meskipun berganti presiden dan keselarasan pembangunan pusat dan daerah, maka diperlukan sebuah 'payung hukum pembangunan'. Sebagaimana namanya, payung hukum ini bersifat payung yang benar-benar berisi garis besar pembangunan, bukan

²⁶) Pikiran Rakyat, "GBHN tak Perlu Karena Ada Visi Misi Capres Terpilih", dalam <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2013/02/18/223663/gbhn-tak-perlu-karena-ada-visi-misi-capres-terpilih>, 18 Februari, 2013.

²⁷) Wawancara dengan Lili Romli, Professor riset di Pusat Penelitian Politik LIPI, 22 Februari 2018.

²⁸) Wawancara dengan Lili Romli, Professor riset di Pusat Penelitian Politik LIPI, 22 Februari 2018.

implementatif seperti GBHN masa Orde Baru. 'Payung hukum' ini menjadi semacam rencana strategis Indonesia yang bisa saja tetap ditetapkan melalui Tap MPR dan diturunkan dari UUD 1945, tetapi tidak persis seperti GBHN Orde Baru. Garis besar yang dapat dimuat dalam payung hukum pembangunan ini, misalnya, dalam melaksanakan pembangunan, hutang negara tidak boleh melebihi sekian atau hak milik kepemilikan tanah Indonesia tidak boleh dijual atau anggaran pendidikan (bukan fungsi pendidikan) harus minimal 20% dan lain sebagainya.²⁹ Dengan kata lain, 'payung hukum pembangunan' ini merupakan suatu rencana strategis (renstra) Indonesia dalam jangka panjang. Selanjutnya, renstra ini diturunkan dalam rencana pembangunan yang dirumuskan dari visi misi presiden terpilih tetapi tetap mengacu pada 'payung hukum pembangunan' tersebut. Hal yang sama juga berlaku untuk kepala daerah terpilih.

PENUTUP

Pasca-amandemen UUD 1945 sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan ke arah penguatan sistem presidensial. Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR dan bukan lagi sebagai mandataris MPR. Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Oleh sebab itu, GBHN sebagai media pertanggungjawaban presiden kepada MPR tidak lagi diperlukan. Sebagai bentuk pertanggungjawaban

kepada rakyat, visi-misi presiden terpilih tersebut diimplementasikan menjadi rencana pembangunan nasional. Akibatnya, setiap pergantian presiden, arah pembangunan juga berganti. Kondisi ini melahirkan kritik dari banyak pihak yang mewacanakan pentingnya menghidupkan kembali GBHN. Ketidaksinkronan juga terjadi antara rencana pembangunan yang dibuat oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sebagai akibat dari penerapan desentralisasi, pemerintah daerah terpilih harus menjalankan janji kampanyenya sebagai pertanggungjawaban kepada pemilihnya. Akibatnya, seringkali pembangunan di daerah tidak selaras dengan pembangunan yang digagas oleh pemerintah pusat.

Untuk menjaga keberlanjutan arah pembangunan nasional meskipun berganti presiden dan keselarasan pembangunan pusat dan daerah, maka diperlukan sebuah 'payung hukum pembangunan'. Sebagaimana namanya, payung hukum ini bersifat payung yang benar-benar berisi garis besar pembangunan, bukan implementatif seperti GBHN masa Orde Baru. 'payung hukum pembangunan' ini merupakan suatu rencana strategis (renstra) Indonesia dalam jangka panjang. Selanjutnya, renstra ini diturunkan dalam rencana pembangunan yang dirumuskan dari visi misi presiden terpilih tetapi tetap mengacu pada 'payung hukum pembangunan' tersebut. Hal yang sama juga berlaku untuk kepala daerah terpilih.

²⁹) Wawancara dengan Lili Romli, Professor riset di Pusat Penelitian Politik LIPI, 22 Februari 2018.

Daftar Pustaka

- Azis, Iwan J. et al. 1990. *Pembangunan Berkelanjutan Peran dan Kontribusi Emil Salim*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. Macmillan Press Limited.
- Huntington, Samuel P. 2000. "The Future of the Third Wave," dalam Plattner, Marc F., Joao Carlos Espada, *The Democratic Invention*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Kemitraan. 2011. *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan.
- Konrad-Adenauer-Stiftung. 2011. *Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability A Guide for Peer Educators*, Uganda: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Marwijah, Siti dan Nunuk Nuswardani. "Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia", dalam *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9. No. 1, Juni 2014.
- Munaf, Dicky R. "Politik dan Demokrasi dalam Penyusunan Perencanaan Nasional", *Jurnal Sioteknologi* Edisi 18 Tahun 8, Desember 2009.
- Notosusanto, Smita. "Usulan Pemilihan Presiden Langsung". Pustaka Cetra, 2003, dalam www.cetra.or.id, diakses tanggal 25 April 2012.
- Pohan, Max H. 2000. *Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Local Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Bappenas.
- Pikiran Rakyat. "GBHN tak Perlu Karena Ada Visi Misi Capres Terpilih", dalam <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2013/02/18/223663/gbhn-tak-perlu-karena-ada-visi-misi-capres-terpilih>, 18 Februari, 2013.
- Rahadian, A.H. "Strategi Pembangunan Berkelanjutan", Prosiding Seminar STIAMI, Volume III, No. 01, Februari 2016.
- Republika. "Ini Pandangan Saldi Isra Soal Menghidupkan Kembali GBHN", dalam <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/01/22/01cx4j326-ini-pandangan-saldi-isra-soal-menghidupkan-kembali-gbhn>, 22 Januari 2016.
- Republika. *Pembangunan Seperti 'Poco-Poco', Megawati: Sudah Saatnya Indonesia Punya GBHN*, dalam m.republika.co.id, 27 November 2017.
- Robert A., Dahl. 1971 *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.

Rohi, Sofia L. "Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", dalam *Jurnal Politika*, Vol. 4, No. 1, April 2013.

Silalahi, Daud. "Pembangunan Berkelanjutan dalam Rangka Pengelolaan (Termasuk Perlindungan) Sumber Daya Alam yang Berbasis Pembangunan Sosial dan Ekonomi", dalam *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, 14-18 Juli 2003

Susanto, Mei. "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensiil Indonesia", dalam *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 17, Nomor 3, September 2017.

Wawancara dengan Lili Romli, Profesor Riset Pada Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), di Jakarta, 22 Februari 2018.

World Bank. 1992. *Governance and Development*, Washington DC.

GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA DAN ARAH PEMBANGUNAN NASIONAL: PERSPEKTIF HISTORIS

Imam Syafi'i ¹

Abstrak

Artikel ini menjelaskan dinamika penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan arah pembangunan nasional di era Orde Lama, Orde Baru, dan Pasca Reformasi dalam perspektif historis. Kebijakan perencanaan pembangunan nasional melalui penyusunan GBHN sesungguhnya telah dimulai sejak Indonesia merdeka. Dalam perspektif historis, GBHN merupakan pijakan konstitusional seorang presiden untuk menentukan arah pembangunan nasional. Namun demikian, penyusunan dan pelaksanaan GBHN sangat dipengaruhi oleh watak dan karakter rezim yang berkuasa. Pada masa Orde Lama, GBHN sangat dipengaruhi oleh orientasi politik Presiden Soekarno yang meletakkan manifesto politiknya sebagai dasar haluan negara, kemudian dikenal dengan istilah Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). Sementara, pembangunan nasional di era Orde Baru merujuk pada GBHN yang disusun oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Di era ini, dokumen pertama GBHN disusun dan disahkan pada tahun 1973 sementara dokumen terakhir disusun pada tahun 1998. Pasca reformasi, konsekuensi perubahan sistem ketatanegaraan tidak lagi memosisikan GBHN sebagai prinsip yang digunakan presiden untuk menyusun arah dan tujuan pembangunan nasional. Sebagai produk konstitusi, GBHN justru dianggap tidak relevan karena identik dengan rezim otoritarian

¹⁾ Penulis saat ini bekerja sebagai peneliti muda di Pusat Penelitian Politik LIPI dan dapat dihubungi melalui email imamsyafi.sej07@gmail.com

Orde Baru. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) kemudian disusun menggantikan GBHN, meskipun dalam praktiknya arah pembangunan nasional pasca reformasi banyak ditentukan oleh visi misi presiden terpilih dalam sebuah pemilu.

Kata Kunci: GBHN, Pembangunan Nasional, dan Perspektif Historis

PENDAHULUAN

Sejak tahun 2013, ide menghidupkan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) semakin meningkat. Pada kegiatan refleksi akhir tahun 2013, Presiden Indonesia kelima, Megawati Soekarnoputri mengusulkan untuk mengembalikan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi yang salah satu fungsinya menyusun GBHN. Sidarto Danusubroto yang menjadi Ketua MPR RI tahun 2013-2014, menyampaikan dukungannya terhadap ide untuk memunculkan kembali GBHN. Menurutnya, haluan negara setelah tidak diberlakukannya GBHN menjadi terpotong-potong ketika presiden berganti, yang oleh Undang-Undang kekuasaan presiden dibatasi maksimal 10 tahun.² Setahun kemudian, pada tahun 2014, dalam sebuah diskusi bertajuk "Proses Transformasi Pembelajaran Karakter Bangsa sebagai Implementasi UUD 1945" yang diselenggarakan di Gedung MPR, Presiden Indonesia ketiga, B.J

Habibie menyampaikan kembali pentingnya menghidupkan GBHN agar pembangunan nasional dapat lebih fokus dan berkesinambungan.³

Faktanya, wacana menghidupkan kembali GBHN tidak terlepas dari adanya stagnasi pembangunan nasional. Sejak dilakukannya empat kali amandemen konstitusi UUD 1945 menjadi UUD NRI 1945, yang mengurangi peran dan fungsi MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, memilih presiden dan wakilnya, serta menyusun GBHN, arah pembangunan nasional dianggap oleh banyak kalangan tidak terarah dan terukur. Kecenderungannya adalah presiden dan wakil presiden yang terpilih melalui pemilu, memiliki visi pembangunan nasional yang sama sekali berbeda dan tidak memiliki keinginan politik (*political will*) yang kuat untuk menciptakan kesinambungan pembangunan dari pemerintahan sebelumnya. Artinya, pergantian rezim pemerintah memiliki konsekuensi adanya keterputusan pembangunan nasional tergantung dengan orientasi dan watak politik

²) Jurnal Parlemen, "Kembalikan MPR dan GBHN Berarti Harus Amandemen Konstitusi", <http://www.jurnalparlemen.com/view/7156/kembalikan-mpr-dan-gbhn-berarti-harus-amandemen-konstitusi.html>, diakses pada Kamis, 22 Februari 2018

³) Antara, "BJ Habibie: Indonesia Perlu Miliki GBHN", <https://www.antarane.ws.com/berita/648205/bj-habibie-indonesia-perlu-miliki-gbhn>, diakses pada Kamis, 22 Februari 2018.

yang mempengaruhi *platform* pembangunan masing-masing rezim itu sendiri.

Berangkat dari situasi ini, Forum Rektor pada Indonesia (FRI) dalam sebuah Konvensi Nasional Haluan Negara yang diselenggarakan tahun 2016 menyatakan bahwa pentingnya haluan negara sebagai “strategi ideologi pembangunan” yang bersifat dinamis. Oleh karenanya, ide untuk menyusun kembali GBHN merupakan kebutuhan yang didasari pertimbangan historis, hukum, politik, dan sosioekonomis.⁴ *Pertama*, secara historis upaya penyusunan GBHN telah dilakukan sejak awal kemerdekaan sebagaimana telah diamanatkan di dalam UUD 1945 (pasal tiga) pada hakikatnya telah dilakukan sejak awal berdirinya republik ini. *Kedua*, dalam perspektif hukum, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dimaksudkan untuk menggantikan peran GBHN dianggap tidak berjalan efektif. *Ketiga*, secara politik penyusunan kembali GBHN dimaksudkan untuk sistem pengawasan pembangunan semakin kuat. *Keempat*, tanpa haluan negara, pembangunan dilakukan tidak berkelanjutan dan dianggap menyimpang dari roh dan jiwa konstitusi.⁵

Hingga saat ini, wacana untuk menghidupkan kembali GBHN terus bergulir dan mendapatkan

respon yang beragam di kalangan masyarakat. Saldi Isra menyebutkan bahwa GBHN yang juga dikenal sebagai Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) di masa lalu merupakan pekerjaan rumah yang harus segera dirumuskan untuk memperjelas pembangunan di masa depan.⁶ Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), salah satu rekomendasi dari Rapat Kerja Nasional (Rakernas) yang dilaksanakan di Jakarta tahun 2016 adalah menginginkan untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai politik hukum dalam bidang pembangunan nasional yang sistematis dan terencana. Dalam penutupan rakernas tersebut, Ketua Umum PDIP, Megawati Soekarnoputri menyebut istilah GBHN sebagai PNSB.⁷ Secara ideologis, penggunaan istilah PNSB sebagai “haluan negara” dalam rekomendasi rakernas PDIP merujuk pada istilah yang sama yang digunakan pada era Soekarno melalui Ketetapan MPRS Nomor. II/MPRS/1960. Dalam konteks ini, konsistensi PDIP untuk memunculkan kembali ide GBHN dengan melakukan amandemen kelima UUD 1945 dapat dilacak hingga tahun 2012. Pada waktu perayaan Pekan Konstitusi 2012, Megawati Soekarnoputri menyebutkan bahwa amandemen kelima UUD 1945 merupakan keniscayaan yang harus direspon secara kritis tanpa mengabaikan

4) Pidato Ketua Dewan Pertimbangan FRI dan Rektor UNS Dalam Konvensi Nasional Haluan Negara, <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>, diakses pada Kamis, 22 Februari 2018)

5) *Ibid.*

6) Saldi Isra, “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN”, kolom opini Surat Kabar Kompas, 12 Februari 2016.

7) Bahaudin, “Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan”, *Jurnal Keamanan Nasional*, 3, Nomor 1 (2017), h. 86.

falsafah, suasana kebatinan, dan jati diri bangsa sehingga tidak semua pasal dapat diamandemen.⁸

Pada perkembangannya, gagasan untuk memunculkan kembali GBHN kemudian direspon aktif oleh kalangan elit politik di Jakarta. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merespon gagasan ini dengan memunculkan untuk diadakannya amandemen kelima UUD 1945. Tujuannya adalah menyempurnakan sistem ketatanegaraan untuk memperkuat peran MPR dan DPD. Sementara, MPR kembali menyusun GBHN yang kedudukannya lebih tinggi daripada RPJPN dan RPJMN.⁹

Bagaimanapun, munculnya usulan untuk menyusun kembali GBHN sebagai acuan pembangunan nasional memiliki dimensi yang kompleks baik secara sosial-politik. Dari perpektif historis, sejak berdirinya Republik Indonesia, penyusunan "haluan negara" sudah diatur oleh UUD 1945 pasal tiga. Bahwa, presiden terpilih ditetapkan sebagai mandataris MPR yang menjalankan program pembangunan berdasarkan GBHN yang kemudian dipertanggungjawabkan kembali kepada MPR. Pada era Presiden Soekarno, orientasi pembangunan nasional merujuk pada pidato politik Presiden Soekarno 17 Agustus 1959 yang kemudian dikenal sebagai

Manifesto Politik Presiden Soekarno yang memuat garis-garis besar haluan negara yang kemudian dibuatkan landasan hukum melalui Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara.¹⁰ Pada masa Orde Baru, orientasi pembangunan nasional didasari pada enam GBHN yang disusun oleh MPR dalam rentang waktu sejak GBHN pertama dibuat pada tahun 1973 hingga GBHN terakhir pada 1998. Pada era reformasi, perubahan sistem ketatanegaraan yang signifikan telah menghilangkan peran MPR dalam penyusunan GBHN. Sementara, pembangunan nasional merujuk pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN. Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini ingin melihat dalam perspektif historis dinamika penyusunan GBHN baik di era Presiden Soekarno yang dikenal dengan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB), di era Presiden Soeharto yang mengusung program pembangunan nasional yang merujuk pada GBHN yang ditetapkan oleh MPR serta dinamika pembangunan nasional yang merujuk pada SPPN paska reformasi.

⁸ Kompas, "Megawati: Amandemen Kelima UUD 1945 Keniscayaan", <http://travel.kompas.com/read/2012/01/30/13242127/megawati.amandemen.kelima.uud.1945.keniscayaan>, diakses pada Jum'at, 23 Februari 2018.

⁹ Danu Darmajati, "DPD: Dukung Usulan PDIP Hidupkan GBHN, Lakukan Amandemen UUD' 45 Tahun Ini", <https://news.detik.com/berita/3116639/dpd-dukung-usulan-pdip-hidupkan-gbhn-lakukan-amandemen-uud-45-tahun-ini>, diakses pada Kamis, 22 Februari 2018.

¹⁰ Lihat poin-poin pertimbangan dalam Naskah Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Pada Haluan Negara. Kamis, 22 Februari 2018.

PEMBANGUNAN NASIONAL SEMESTA BERENCANA: ERA SOEKARNO

Dalam perspektif historis, kebijakan penyusunan “haluan negara” dalam pembangunan nasional di awal kemerdekaan merujuk pada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang diusulkan untuk menetapkan GBHN karena lembaga MPR dan DPR belum terbentuk. Atas usulan tersebut, pemerintah menerbitkan Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 sebagai dasar hukum yang menguatkan KNIP untuk menyusun GBHN.¹¹

Substansi dari Maklumat ini adalah arah pembangunan nasional yang kemudian dikenal dengan “Plan Produksi Tiga Tahun RI”. Rencana ini disusun oleh Menteri Urusan Bahan makanan yaitu I. J. Kasimo yang bertujuan untuk mencapai swasembada pangan melalui langkah-langkah strategis seperti pemanfaatan lahan kosong, intensifikasi pertanian, penyediaan kebun bibit, dan transmigrasi.¹² Pada akhirnya rencana ini tidak berjalan dikarenakan adanya agresi militer Belanda. Sebelumnya, Badan Perancang Ekonomi dibentuk pada tahun 19 Januari 1947 yang disusun oleh Menteri Kemakmuran Zaman yaitu A. K. Gani untuk merancang konsep pembangunan

nasional melalui upaya nasionalisasi aset-aset negara yang sebelumnya dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kolonial.¹³

Pada saat Indonesia menganut sistem demokrasi liberal (1950-1957), penyusunan pembangunan nasional dirumuskan oleh Kabinet Wilopo (1952) yang membentuk sebuah Biro Perancang Negara yang diketuai oleh Ir. H Juanda di bawah Kementerian Negara Urusan Pembangunan.¹⁴ Pada masa ini, konsep pembangunan nasional dirancang untuk periode lima tahun (1956-1960). Sayangnya rencana ini gagal akibat situasi politik yang kurang stabil. Demokrasi liberal telah menciptakan demokrasi parlementer dengan sistem multi partai menyebabkan situasi politik tidak menentu yang seringkali mengancam dan dapat menjatuhkan pemerintahan yang sedang berjalan.¹⁵ Selain itu, kegagalan percobaan demokrasi pertama pada era ini disebabkan oleh praktik korupsi, persoalan ekonomi yang tidak terselesaikan, dan tujuan-tujuan revolusi yang belum banyak terwujud.¹⁶ Untuk memulihkan situasi politik yang semakin tidak kondusif dan mengamankan posisinya, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sebagai penanda dimulainya era demokrasi terpimpin. Melalui dekrit ini, Presiden Soekarno membubarkan Konstituante,

¹¹) Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001, h. 41.

¹²) Imam Subkhan, “GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia” dalam *Jurnal Aspirasi*, 5, Nomor 2 (2014), hlm. 135

¹³) *Ibid.*, hlm. 134.

¹⁴) Bahaudin, *op. cit.*, hlm. 90

¹⁵) Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, h. 48-49.

¹⁶) M. C Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*, Jakarta: PT. Serambi ilmu Semesta, h. 441-442.

memberlakukan kembali UUD 1945, dan membentuk lembaga MPRS dan DPAS dalam waktu dekat.¹⁷

Demokrasi Terpimpin ala Presiden Soekarno kemudian mendapatkan dukungan politik dari berbagai entitas politik yang ditopang oleh konstruksi ideologi dari kelompok nasional, agama, dan komunis (Nasakom).¹⁸ Tujuannya adalah menyatukan semua entitas politik menjadi blok nasional untuk kepentingan revolusi yang belum selesai. Presiden Soekarno kemudian menyusun doktrin Manifesto Politik (Manipol-Usdek)¹⁹ untuk melanjutkan agenda revolusi melalui semangat demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin berdasarkan Perpres Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.²⁰ Pasal satu dalam Perpres tersebut menyebutkan bahwa Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan oleh Soekarno sebagai Presiden dan Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 dengan judul “Penemuan Kembali Revolusi Kita”. Sebagai upaya Presiden Soekarno untuk menegaskan manifesto politiknya, perpres ini diperkuat lagi melalui Tap MPRS Nomor I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia

sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”.²¹ Bagaimanapun, Manipol-Usdek sangat terkait dengan keluarnya Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959. Keduanya saling terkait karena Manipol merupakan pidato-pidato Presiden Soekarno yang dibuat sebagai penjelasan dari isi dekrit itu sendiri. Dalam buku “Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi”, yang dikeluarkan oleh Jajasan Prapantja tahun 1964, dokumen Manipol merupakan sebuah dokumen sejarah penting yang untuk pertama kalinya menjelaskan persoalan-persoalan pokok dan program umum dari Revolusi Indonesia.²²

Untuk melaksanakan poin-poin dalam Manifesto Politik Presiden Soekarno, Dewan Pertimbangan Agung (DPA) mengeluarkan surat keputusan Nomor 1/Kpts/Sd/I/61 61 tentang Perincian Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia berdasarkan hasil sidang pertama, 19 Januari 1961. Surat keputusan dibuat untuk memberikan pedoman pembangunan nasional yang merujuk pada pidato Presiden Soekarno “Jalannya Revolusi Kita” dan “Membangun Dunia Kembali” yang dibacakan berturut-turut saat memperingati Hari Kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1960 yang di Sidang Umum Perserikatan

¹⁷ Chepy Hari Cahyono dan Suparlan Alhakim, *Ensiklopedi Politika*, Surabaya: Usaha Nasional, 1982, h. 88

¹⁸ Syaifuddin Jurdi, *Kekuatan-Kekuatan Politik Indonesia: Kontestasi Ideologi dan Kepentingan*, Jakarta: Kencana, 2016, h. 131

¹⁹ Istilah ini merupakan singkatan dari Manifesto Politik-Undang-Undang Dasar 1945, *Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Bangsa*.

²⁰ Jajasan Prapantja (1964), “Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi”, hlm. 22.

²¹ Lihat pembukaan Keputusan Dewan Pertimbangan Agung Nomor 1/Kpts/Sd/I/61 tentang Perincian Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Arsip pdf dapat dilihat via elektronik melalui <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20393002-Pedoman%20-%20pedoman%20pelaksanaan%20manifesto%20politik%20republik%20indonesia.pdf>, diakses pada Selasa, 6 Maret 2017.

²² Jajasan Prapantja (1964), *op. cit.*, h. 116

Bangsa-Bangsa (PBB) tanggal 30 September 1960.²³ Surat keputusan ini berisi empat pokok Revolusi Indonesia di antaranya: 1) Hakikat tiap-tiap revolusi (membangun sistem politik baru yang demokratis menggantikan sistem kolonial dan feodal), 2) Revolusi Indonesia adalah bagian dari revolusi dunia, 3) Satu Pimpinan dan Satu Konsepsi revolusi, dan 4) *Landreform* adalah mutlak bagian dari Revolusi Indonesia (perombakan hak dan penggunaan tanah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak).²⁴ Selain merujuk pada kedua pidato tersebut, pedoman pembangunan nasional merujuk pada tiga pidato peringatan kemerdekaan dalam rentang waktu antara tahun 1961-1963. Pada Peringatan Kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1961, Presiden Soekarno menyampaikan pidato yang berjudul "Revolusi Sosialisme Indonesia Pimpinan Nasional". Pada pidato peringatan Kemerdekaan Republik Indonesia tahun berikutnya, 17 Agustus 1962, pidato "Tahun Kemenangan". "genta Suara Revolusi Indonesia".

Pembangunan nasional paska Dekrit Presiden tahun 1959 kemudian dirumuskan oleh Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang merupakan cikal bakal dari Badan Perencanaan

Pembangunan Nasional (Bappenas).²⁵ Selama dua tahun sejak dibentuk diketuai Muhammad Yamin yang menyusun arah pembangunan nasional. Melalui Penetapan Presiden No 12 tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas kemudian diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Depernas kemudian berhasil merumuskan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) yang dirancang untuk delapan tahun dimulai sejak tahun 1961 hingga 1969.²⁶ Dokumen PNSB yang kemudian berhasil disusun menitikberatkan pembangunan dalam 8 aspek pembangunan yaitu pembangunan mental dan rohani, penelitian, kesejahteraan, pemerintahan, keamanan/pertahanan, produksi, distribusi dan keuangan.²⁷

Bagaimanapun, PNSB yang telah disusun oleh Depernas merupakan representasi visi politik Presiden Soekarno. Dalam sebuah pidato di sidang istimewa Depernas, Presiden Soekarno menyampaikan sebuah amanat penegasan bahwa Depernas telah diberikan mandat oleh presiden untuk menyelesaikan pembangunan nasional secara bertahap untuk mencapai masyarakat sosialis ala Indonesia.²⁸ Amanat ini menggarisbawahi persetujuan

²³) Departemen Penerangan Republik Indonesia 1961, "Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia". Arsip pdf dapat dilihat via elektronik melalui <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20393002-Pedoman%20-%20pedoman%20pelaksanaan%20manifesto%20politik%20republik%20indonesia.pdf>, diakses pada Selasa, 6 Maret 2017.

²⁴) Ibid, hlm. 7, 11, dan 14.

²⁵) Imam Subkhan, loc. cit.

²⁶) Bahaudin, op. cit., h. 90

²⁷) Ibid.

²⁸) Dalam konsep Masyarakat Sosialis Indonesia, PNSB bertujuan untuk menjamin setiap warga negara mendapatkan pangan, pakaian, perumahan, kesehatan, pendidikan, jaminan hari tua, pengembangan kebudayaan, dan menciptakan kebahagiaan umat manusia. Lihat, naskah "Amanat Penegasan Presiden Di Depan Sidang Istimewa Depernas 9 Januari 1960" dalam Jajasan Prapantja (1964), op. cit., h. 622-623

presiden terhadap poin-poin pembangunan nasional dalam naskah yang telah disusun oleh Depernas melalui tiga kerangka utama pembangunan nasional yakni, kerangka politik bertujuan menegaskan kewilayahan NKRI, kerangka sosial-ekonomi yang bertujuan untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur, dan kerangka internasional yang menegaskan posisi Indonesia di dunia internasional dalam semangat persahabatan dan persaudaraan.²⁹

Sejak disahkannya PNSB sebagai landasan hukum menjalankan haluan negara, konsep ini dijalankan seperti lokomotif pembangunan yang digerakkan oleh mesin Presiden Soekarno melalui mesin dengan sistem Demokrasi Terpimpin. Dengan cara ini Presiden Soekarno ingin memberikan pemahaman tunggal mengenai tujuan revolusi, metode revolusi, dan musuh-musuh revolusi untuk membangun ekonomi yang berdiri di kaki sendiri (berdikari). Negara menguasai atau paling tidak mengawasi aset-aset vital produksi dan distribusi, pinjaman luar negeri yang tidak mengikat secara politik dan militer,³⁰ atau paling tidak modal asing dimungkinkan secara terbatas selama menyetujui program kabinet kerja terutama di sektor industri menengah.³¹

Kajian mendalam melalui metode sejarah kritis tentunya masih sangat

diperlukan untuk mengungkap pelbagai hal mengenai perjalanan PNSB sebagai haluan negara di era Orde Lama. Kita boleh saja mendiskusikan lebih lanjut tentang sejauh mana kegagalan atau keberhasilan PNSB sebagai haluan negara. PNSB tidak hanya sebuah konsepsi pembangunan atau sekedar merepresentasikan ambisi dan harga diri Presiden Soekarno melalui pembangunan proyek-proyek mercusuar, melainkan representasi dari harga diri dan ambisi sebuah negara-bangsa yang mandiri dan berdaulat.³²

GBHN DAN ARAH PEMBANGUNAN NASIONAL ERA SOEHARTO

Ditolaknya pidato pertanggungjawaban “Nawaksara” Presiden Soekarno pada Sidang Umum ke IV MPRS menjadi salah satu momen penting dalam sejarah politik di Indonesia. MPRS menolak dan mencabut gelar “Pemimpin Besar Revolusi” sehingga Presiden Soekarno tidak lagi menjabat presiden mandataris MPRS. MPRS kemudian menunjuk Soeharto sebagai pejabat presiden sejak tanggal 12 Maret 1967. Manifesto politik yang selama era Orde Lama menjadi pijakan penting dalam arah pembangunan nasional digantikan dengan dengan dokumen

²⁹ Ibid

³⁰ Amiruddin Al Rahab, *Ekonomi Berdikari Soekarno*, Depok: Komunitas Bambu, 2014, h. 37.

³¹ Dewan Pertimbangan Agung (DPA), *Tudjuh Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*, Jakarta: Panitia Pembina Jiwa Revolusi, 1962, h. 90.

³² Pedoman pembangunan nasional yang disampaikan oleh Presiden Soekarno untuk yang terakhir kalinya dapat dilihat dalam naskah pidatonya pada Sidang Umum ke IV MPRS, 22 Juni 1966 dengan judul “Nawaksara”. Pada poin ke II, Presiden Soekarno menjelaskan landasan kerja pembangunan nasional yang terdiri dari Trisakti (berdaulat dalam politik, berkepribadian dalam kebudayaan, dan berdikari dalam ekonomi), ekonomi perjuangan, dan berdikari. Lihat, naskah pidato “Nawaksara” Presiden Soekarno dalam Sidang Umum ke IV MPRS, 22 Juni 1966.

GBHN.³³

Satu tahun setelah menunjuk Presiden Soeharto, MPRS belum menyusun dokumen GBHN. Oleh karenanya, di masa-masa awal, MPRS memberikan kewenangan kepada presiden untuk menyusun rencana pembangunan lima tahun (Repelita) selain ditugaskan untuk melakukan perampingan terhadap jumlah partai politik, dan menyelenggarakan pemilihan umum hingga akhir 1971. Penyusunan Repelita memiliki tujuan utama untuk menyediakan pangan, pakaian, perumahan, penciptaan lapangan pekerjaan, dan pendidikan yang berpijak pada dua aspek pembangunan yakni pertanian serta industri dan teknologi pertanian. Menurut Presiden Soeharto, GBHN harus disusun dan dikaitkan dengan program pembangunan yang bersifat jangka pendek terutama di sektor pertanian dan jangka panjang yang memiliki fokus pada pengembangan industri dan teknologi pertanian. Pertanian dan industri harus memiliki pijakan yang setara untuk mencapai tujuan menjadikan Indonesia sebagai negara industri yang kuat dengan sistem pertanian modern.³⁴

Selama Orde Baru, GBHN menjelma menjadi dokumen sakti dan sakral yang pantang untuk dilanggar dalam menentukan arah pembangunan nasional. Oleh karenanya, keberhasilan seorang

presiden, setidaknya sebelum amandemen UUD 1945, diukur dari kemampuan dan keberhasilannya menjalankan pembangunan yang sesuai dengan tujuan GBHN itu sendiri.³⁵ Repelita kemudian disusun menjadi pedoman yang menjabarkan tujuan dan langkah pembangunan sebagaimana yang diamanatkan dalam GBHN. Dalam rentang lima tahun, serangkaian Repelita dibuat sebagai pedoman strategis untuk mencapai tujuan jangka panjang yang selama Orde Baru memiliki dua dokumen Pembangunan Jangka Panjang satu (PJP II) dan Pembangunan Jangka Panjang dua (PJP II).

Konsep pembangunan PJP I dicanangkan dalam rentang waktu 25 tahun pertama dalam rentang waktu 1969-1993 yang fokus pada pengembangan sektor pertanian. Sejak dokumen Repelita I (1969-1974) hingga Repelita V (1989-1994), yang menjadi dokumen Repelita terakhir dalam konsep pembangunan nasional PJP I, meletakkan sektor pertanian sebagai ujung tombak pembangunan ekonomi nasional. Pengembangan sektor pertanian difokuskan untuk mencapai ketahanan pangan, sandang, perbaikan prasarana penunjang pertanian. Pada Repelita II (1974-1979), sektor pertanian yang dikembangkan oleh Presiden Soeharto adalah tumbuhnya industri pengolahan hasil-hasil pertanian untuk meningkatkan nilai

³³) Retnowati Abdulgani-Knapp, Soeharto, *The Life and Legacy of Indonesia's Second President: an Authorised Biography*, Singapura: Marshall Cavendish, 2007, h. 74

³⁴) *Ibid*, hlm. 99, 186, dan 224

³⁵) Deddy Supriady Bratakusumah, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem 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 Perencanaan Pembangunan wilayah dan Pedesaan Program Pascasarjana IP, 2 Juli 2003, h. 8 diakses via elektronik melalui [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/78122-\[_Konten_\]_Artikel%20A.118-32-03.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/78122-[_Konten_]_Artikel%20A.118-32-03.pdf), diakses pada Jum'at, 9 Maret 2018.

tambah industri pertanian. Berbeda dengan Repelita sebelumnya, Repelita III (1979-1984) menjadi pedoman pembangunan nasional yang mulai beralih dari sektor pertanian ke sektor industri dan jasa, meskipun pembangunan sektor pertanian masih tetap dilanjutkan melalui kebijakan revolusi biru didukung dengan investasi untuk pengembangan irigasi dan jalan.³⁶

Sektor pertanian masih menjadi perhatian yang signifikan dalam menentukan arah pembangunan nasional menjelang dua Repelita terakhir di PJP I. Baik repelita IV (1984-1989) maupun Repelita V (1989-1994), fokus pembangunan nasional adalah pengembangan usaha pertanian yang sudah dilakukan di masa-masa sebelumnya. Selain untuk mempertahankan swasembada pangan, arah pembangunan nasional menasar peningkatan kegiatan industri yang menghasilkan mesin-mesin buatan dalam negeri. Selain itu, program-program yang dikembangkan adalah memperbaiki kesejahteraan rakyat, mendorong pembagian pendapatan dan perluasan kesempatan kerja serta mendorong peningkatan barang ekspor.³⁷

Dokumen yang disusun oleh Bappenas tahun 1994 yang bertajuk "Ringkasan Rancangan Rencana Pembangunan

Lima Tahun Keenam", merupakan penanda dimulainya konsep PJP II. Dalam dokumen tersebut disebutkan bahwa pembangunan nasional selama PJP I telah menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang baik yang berdampak pada pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat, peningkatan jumlah pajak, investasi dan ekspor, serta peningkatan kesejahteraan dan pengurangan angka kemiskinan di masyarakat.³⁸ PJP II disusun berdasarkan tolak ukur PJP I dan dokumen GBHN 1993. Dalam pokok-pokok pikiran yang menjadi pedoman PJP II, pembangunan nasional bertumpu pada konsep Trilogi Pembangunan. *Pertama*, pembangunan nasional bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. *Kedua*, pertumbuhan ekonomi harus mampu menyokong agenda pemerataan pembangunan. *Ketiga*, pembangunan nasional perlu didukung oleh stabilitas nasional yang mantap dan dinamis.³⁹

Dalam konteks Trilogi Pembangunan, masa-masa awal Presiden Soeharto melakukan konsolidasi politik nasional dengan memberikan peran lebih Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) guna menciptakan keseimbangan dan stabilitas nasional.⁴⁰ Presiden Soeharto kemudian memunculkan Golongan

³⁶ Lihat dokumen lengkap Repelita di <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/dokumen-perencanaan-dan-pelaksanaan/dokumen-rencana-pembangunan-lima-tahun-repelita/>, diakses pada Jumat, 9 Maret 2018.

³⁷ Ibid

³⁸ Bappenas, "Ringkasan Rancangan Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam: Penjelasan Bappenas kepada Pansus Repelita VI DPR RI". Diakses via elektronik melalui [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/19700-\[_Konten_\]_Konten%201048.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/19700-[_Konten_]_Konten%201048.pdf), h. 1-2, diakses pada Kamis, 8 maret 2018.

³⁹ Ginandjar Kartasmita, "Beberapa Pokok Pikiran Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan PJP II dan Repelita VI" disajikan dalam Rapat Kerja Paripurna 3 Juni 1993. Diakses via elektronik melalui http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/19530-%5B_Konten_%5D-Konten%20607.pdf, diakses pada Kamis, 8 Maret 2018, h. 3. Presiden Soekarno dalam Sidang Umum ke IV MPRS, 22 Juni 1966.

⁴⁰ Ali Moertopo, Strategi Pembangunan Nasional, Jakarta: CSIS, 1981, h. 256.

Karya (Golkar) sebagai kendaraan politik untuk menancapkan hegemoni negara. Sementara keberadaan DPR dan MPR sepenuhnya berada di bawah pengawasan Presiden Soeharto. Hal ini membuat kelompok-kelompok di luar institusi yang disebutkan memiliki peran politik yang minim sebagai oposisi, sementara Orde Baru semakin dominan dengan mengabaikan pandangan mayoritas masyarakat.

Kritik terhadap konsep pembangunan selama era Orde Baru terletak pada dominasi negara dalam mengendalikan berbagai hal yang memosisikan dirinya sebagai agen pembangunan.⁴¹ Partisipasi masyarakat dengan pelbagai realitasnya diabaikan demi mengejar apa yang disebut sebagai pembangunan dan modernisasi. Oleh karenanya kemudian muncul sebuah konsep kritis demokrasi ekonomi menjelang dasawarsa 1980-an yang memosisikan negara untuk tidak menguasai segala hal melainkan memberikan pengarahan dan mendorong pembangunan. Sementara, partisipasi masyarakat, pembangunan berdasarkan swadaya masyarakat untuk melahirkan kesempatan kerja yang lebih luas, pemberantasan kemiskinan, dan pemerataan pembangunan.⁴² Kenyataannya, sejak tahun 1970an, strategi pembangunan yang mengedepankan pertumbuhan

ekonomi memunculkan tekanan dan pemusatan pembangunan di sektor-sektor ekstraktif di pusat-pusat akumulasi ekonomi. Secara bersamaan muncul ketidakmerataan pembangunan serta marginalisasi dan polarisasi ekonomi. Di sisi yang paling ekstrim, muncul struktur dependensia di mana ekonomi Indonesia tergantung pada perkembangan dan ekspansi ekonomi negara lain.⁴³

MEMUNCULKAN KEMBALI GBHN

Bagian ini melihat diskusi dan perdebatan dari berbagai kelompok masyarakat terkait dengan ide memunculkannya kembali GBHN sebagai landasan pembangunan nasional atau haluan negara. Sejak tahun 2007, GBHN sebagai landasan konstitusional sudah tidak lagi digunakan dan digantikan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang memiliki durasi selama 20 tahun.⁴⁴ Wacana memunculkan kembali GBHN sesungguhnya bentuk keresahan banyak kalangan yang menilai pembangunan nasional. Berdasarkan jajak pendapat yang dilakukan oleh Kompas, mayoritas (54, 5 persen) responden menyetujui untuk menghidupkan kembali GBHN dengan catatan tidak harus sama dengan sistem GBHN yang dibangun

⁴¹ Hadi Soesastro, dkk (peny), *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir: Paruh Pertama Ekonomi Orde Baru Jilid 3 1966-1982*, Penerbit Kanisius dan Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, 2005, h. 147.

⁴² *Ibid*

⁴³ *Ibid*, hlm. 154-155

⁴⁴ Kompas, "Ada Apa di Balik Wacana Menghidupkan Kembali GBHN?", diakses via elektronik melalui <https://nasional.kompas.com/read/2016/02/02/21480091/Ada.Apa.di.Balik.Wacana.Menghidupkan.Kembali.GBHN>, diakses pada, Juma'at, 9 Maret 2018.

oleh Orde Baru.⁴⁵

Dari kalangan elit politik, ide menggunakan kembali GBHN sebagai landasan pembangunan nasional muncul dari Presiden Indonesia kelima, Megawati Soekarnoputri pada acara refleksi politik tahun 2013. Ide memunculkan kembali GBHN disambut baik oleh Sidarto Danusubroto yang saat itu menjadi Ketua MPR RI tahun 2013-2014. Menurutnya, pembangunan nasional tidak memiliki arah yang jelas dan tidak ada jaminan keberlanjutan pembangunan karena menyesuaikan karakter pemerintah hasil pemilihan umum yang terkadang berbeda. Pada tahun 2014, Presiden Indonesia ketiga, B. J Habibie kembali menyampaikan pentingnya menghidupkan GBHN agar pembangunan nasional dapat lebih fokus dan berkesinambungan.⁴⁶

Sementara, Mahfud MD menyebutkan bahwa, munculnya ide GBHN harus ditangkap oleh MPR sebagai sebuah ide yang harus didiskusikan di internal MPR dan melibatkan banyak kalangan seperti perguruan tinggi dan kelompok masyarakat lainnya untuk mencari konsensus bersama.⁴⁷ Meskipun, Mahfud MD memiliki pandangan bahwa, GBHN sebagai landasan pembangunan nasional sejatinya selalu ada di setiap rezim yang

berkuasa. Sebagai sebuah perangkat hukum, GBHN sebagai haluan negara telah ada sejak Indonesia hingga saat ini, meskipun istilah yang digunakan tidak selalu sama. GBHN sebagai sebuah istilah yang memiliki sisi historis yang kuat sejatinya cukup mengubah penamaan dalam UU SPPN menjadi UU tentang GBHN. Sementara, jika ide tersebut berada pada level untuk mengembalikan GBHN melalui TAP MPR, perubahan konstitusi wajib dilakukan.⁴⁸

Di internal legislatif, MPR melalui hasil rapat gabungan yang dilaksanakan pada 25 Januari 2017, menyebutkan pentingnya haluan negara.⁴⁹ Namun perdebatan terletak pada cara pandang mereka terkait dengan landasan konstitusional yang digunakan. Beberapa fraksi di DPR RI masih belum menemukan kesepahaman bersama terkait landasan hukum GBHN. Fraksi PDIP, PAN, PKB, dan NasDem menyebutkan bahwa GBHN disusun berdasarkan Tap MPR. Artinya, perlu melakukan amandemen UUD 1945 yang mengembalikan peran dan fungsi MPR. Sementara, Fraksi Demokrat menilai landasan GBHN cukup merujuk pada UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN dan UU Nomor 17 tahun 2007 tentang RPJPN. Fraksi-fraksi lain seperti Fraksi Golkar,

45) Ibid.

46) Antara, "BJ Habibie: Indonesia Perlu Miliki GBHN", <https://www.antaraneews.com/berita/648205/bj-habibie-indonesia-perlu-miliki-gbhn>, diakses pada Kamis, 22 Februari 2018.

47) Sindonews, "GBHN dihidupkan Kembali, Mahfud MD: Harus Dilakukan Amandemen UUD", diakses melalui <https://nasional.sindonews.com/read/1288189/13/gbhn-dihidupkan-kembali-mahfud-md-harus-dilakukan-amandemen-uud-1520565925>, diakses pada Jumat, 9 Januari 2018.

48) Bappenas, "Pro-Kontra Menghidupkan GBHN Pasca Reformasi", diakses melalui <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/pro-kontra-menghidupkan-gbhn-pasca-reformasi/>, diakses pada Jumat, 9 Januari 2018.

49) Detiknews, "Pandangan Fraksi-Fraksi MPR tentang Perubahan GBHN", diakses melalui <https://news.detik.com/berita/d-3433462/pandangan-fraksi-fraksi-mpr-tentang-perubahan-gbhn>, diakses pada Jum'at, 9 Maret 2018.

PKS dan Gerindra menggarisbawahi pendekatan yang komprehensif untuk memutuskan landasan hukum penyusunan GBHN.⁵⁰

Pasca reformasi, yang seringkali terlewatkan dalam setiap perdebatan tentang relevansi GBHN adalah keberadaan Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 25 Tahun 2004 (UU SPPN) yang selama ini dijadikan sebagai landasan konstitusional dalam penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), meskipun dalam praktiknya pembangunan nasional cenderung ditentukan oleh visi misi presiden terpilih dalam sebuah pemilu. Hal ini justru memunculkan sebuah situasi yang tidak berbeda baik di era Orde Lama maupun Orde Baru bahwa titik penting pembangunan nasional hanya terletak pada *personal* (presiden) bukan pada pembangunan sistem yang kuat. Tidak heran kemudian jika pembangunan nasional mengalami stagnasi dan tidak memiliki kesinambungan dalam setiap ritual pergantian rezim sehingga pembangunan nasional hanya sebatas sebagai proyek rezim semata. Sementara, UU SPPN tidak pernah dijadikan landasan konstitusional oleh negara terutama eksekutif untuk menyusun program pembangunan nasional, juga oleh lembaga legislatif yang tidak pernah menjadikan UU SPPN sebagai indikator untuk menilai dan mengawasi kinerja eksekutif.

PENUTUP

GBHN sesungguhnya merupakan

produk konstitusi yang menjadi landasan penyelenggaraan negara dalam menyusun program pembangunan nasional. Namun demikian, fakta sejarah menyebutkan bahwa GBHN sebagai landasan pembangunan nasional justru merepresentasikan orientasi politik rezim. Oleh karenanya, pembangunan nasional dinilai sekedar sebagai proyek rezim yang cenderung membuat pembangunan nasional mengalami stagnasi ketika rezim itu sendiri berakhir. Oleh karenanya, wacana memunculkan kembali GBHN harus dilihat secara komprehensif. Hal ini karena GBHN harus dilihat sebagai sebuah “strategi ideologi pembangunan” yang tidak hanya memiliki dimensi politik dan hukum, melainkan memiliki dimensi historis dan sosio-ekonomi untuk mencapai cita-cita kemerdekaan. GBHN harus dilihat sebagai sebuah upaya konstitusional untuk mempercepat akselerasi pembangunan nasional yang mampu menjawab tantangan kebangsaan hari ini – dan masa-masa yang akan datang dalam rentang waktu yang panjang, yang semakin beragam dan variatif. Oleh karenanya, diskusi terkait haluan negara, yang selama rentang waktu perjalanan Indonesia terus berganti baik PNSB (Orde Lama), GBHN (Orde Baru), dan SPPN (Orde Reformasi), harus memunculkan cetak biru pembangunan nasional yang konstitusional dan menghindarkan kita dari pembangunan nasional yang sporadis dan inkonsisten.

⁵⁰) Ibid.

Daftar Pustaka

Abdulgani-Knapp, Retnowati, Seoharto, *The Life and Legacy of Indonesia's Second President: AN Authorised Biography* (Singapura: Marshall Cavendish, 2007).

Al Rahab, Amiruddin, *Ekonomi Berdikari Soekarno* (Depok: Komunitas Bambu, 2014).

Antara, "BJ Habibie: Indonesia Perlu Miliki GBHN", <https://www.antaraneews.com/berita/648205/bj-habibie-indonesia-perlu-miliki-gbhn> (diakses pada Kamis, 22 Februari 2018)

Bahaudin, "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan", *Jurnal Keamanan Nasional*, 3, no. 1 (2017).

Bappenas, "Pro-Kontra Menghidupkan GBHN Pasca Reformasi", diakses melalui <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/pro-kontra-menghidupkan-gbhn-pasca-reformasi/> (diakses pada Jumat, 9 Januari 2018).

Bappenas, "Ringkasan Rancangan Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam: Penjelasan Bappenas kepada Pansus Repelita VI DPR RI". Diakses via elektronik melalui [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/19700-\[_Konten_\]_Konten%201048.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/19700-[_Konten_]_Konten%201048.pdf). (diakses pada Kamis, 8 Maret 2018)

Bratakusumah, Deddy Supriady, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem 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 Perencanaan Pembangunan wilayah dan Pedesaan Program Pascasarjana IP, 2 Juli 2003. Diakses via elektronik melalui [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/78122-\[_Konten_\]_Artikel%20A.118-32-03.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/78122-[_Konten_]_Artikel%20A.118-32-03.pdf). (diakses pada Kamis, 8 Maret 2018)

Cahyono, Chepy Hari dan Suparlan Alhakim, *Ensiklopedi Politika* (Surabaya: Usaha Nasional, 1982).

Darmajati, Danu. "DPD: Dukung Usulan PDIP Hidupkan GBHN, Lakukan Amandemen UUD' 45 Tahun Ini", <https://news.detik.com/berita/3116639/dpd-dukung-usulan-pdip-hidupkan-gbhn-lakukan-amandemen-uud-45-tahun-ini> (diakses pada Kamis, 22 Februari 2018).

Detiknews, "Pandangan Fraksi-Fraksi MPR tentang Perubahan GBHN", diakses melalui <https://news.detik.com/berita/d-3433462/pandangan-fraksi-fraksi-mpr-tentang-perubahan-gbhn> (diakses pada Jum'at, 9 Maret 2018).

Dewan Pertimbangan Agung (DPA), *Tujuh Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi* (Jakarta: Panitia Pembina Jiwa Revolusi, 1962).

Isra, Saldi, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN", kolom opini Surat Kabar Kompas, 12 Februari 2016.

Jajasan Prapantja (1964), "Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi".

Jurdi, Syaifuddin, *Kekuatan-Kekuatan Politik Indonesia: Kontestasi Ideologi dan Kepentingan* (Jakarta: Kencana, 2016).

Jurnal Parlemen, "Kembalikan MPR dan GBHN Berarti Harus Amandemen Konstitusi", <http://www.jurnalparlemen.com/view/7156/kembalikan-mpr-dan-gbhn-berarti-harus-amandemen-konstitusi.html> (diakses pada Kamis, 22 Februari 2018).

Kartasmita, Ginandjar. "Beberapa Pokok Pikiran Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan PJP II dan Repelita VI" disajikan dalam Rapat Kerja Paripurna 3 Juni 1993. Diakses via elektronik http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/19530-%5B_Konten_%5D-Konten%20607.pdf (diakses pada Kamis, 8 Maret 2018).

Keputusan Dewan Pertimbangan Agung Nomor 1/Kpts/Sd/I/61 tentang Perincian Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Diakses via elektronik melalui <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20393002-Pedoman%20-%20pedoman%20pelaksanaan%20manifesto%20politik%20republik%20indonesia.pdf> (diakses pada Selasa, 6 Maret 2017).

Kompas, "Ada Apa di Balik Wacana Menghidupkan Kembali GBHN?", diakses via elektronik melalui <https://nasional.kompas.com/read/2016/02/02/21480091/Ada.Apa.di.Balik.Wacana.Menghidupkan.Kembali.GBHN>. (diakses pada, Juma'at, 9 Maret 2017).

Kompas, "Megawati: Amandemen Kelima UUD 1945 Keniscayaan", <http://travel.kompas.com/read/2012/01/30/13242127/megawati.amandemen.kelima.uud.1945.keniscayaan> (diakses pada Jum'at, 23 Februari 2018).

MD, Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003).

MD, Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001).

Moertopo, Ali, *Strategi Pembangunan Nasional* (Jakarta: CSIS, 1981).

Naskah Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Pada Haluan Negara.

Pidato Ketua Dewan Pertimbangan FRI dan Rektor UNS Dalam Konvensi Nasional Haluan Negara, <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html> (diakses pada Kamis, 22 Februari 2018)

Ricklefs, M. C. Sejarah Indonesia Modern 1200-2008 (Jakarta: PT. Serambi ilmu Semesta).

Sindonews, "GBHN dihidupkan Kembali, Mahfud MD: Harus Dilakukan Amandemen UUD", diakses melalui <https://nasional.sindonews.com/read/1288189/13/gbhn-dihidupkan-kembali-mahfud-md-harus-dilakukan-amandemen-uud-1520565925> (diakses pada Jumat, 9 Januari 2018).

Soesastro, Hadi, dkk (peny), Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir: Paruh Pertama Ekonomi Orde Baru Jilid 3 1966-1982 (Jakarta: Penerbit Kanisius dan Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, 2005).

Subkhan, Imam, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia" dalam Jurnal Aspirasi, 5, Nomor 2 (2014).

PENGUATAN WAWASAN NUSANTARA DAN PROGRAM BELA NEGARA

Diandra Megaputri Mengko

Abstrak

Persoalan politik identitas yang muncul belakangan ini di Indonesia telah memantik diskursus publik terkait perlunya meningkatkan wawasan nusantara bagi seluruh warga negara Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah telah berupaya untuk mendorong hal tersebut melalui program bela negara yang dilakukan oleh Kementerian Pertahanan. Meski demikian, program bela negara tersebut masih memiliki beberapa kelemahan seperti: ketidakjelasan konsep antara bela negara dengan wajib militer, menggunakan paradigma bahwa penguatan wawasan nusantara dapat dilakukan secara instan, persoalan anggaran yang membebani kebutuhan pertahanan, hingga persoalan pengawasan dan kesesuaian dengan aturan hukum. Dalam konteks itu, diperlukan evaluasi menyeluruh bagi pemerintah agar tujuan penyelenggaraan program bela negara dapat sesuai dengan tujuan awalnya, yaitu untuk memperkuat wawasan nusantara bagi seluruh warga negara Indonesia.

Kata kunci: Bela negara, wawasan nusantara, wajib militer, pertahanan.

Dewasa ini tantangan lingkungan strategis telah membawa tantangan baru yang cukup kompleks bagi negara dan bangsa. Apabila pada era Perang Dunia dan Perang Dingin persoalan eksistensi negara bangsa dihadapkan pada ancaman tradisional militer dalam bentuk peperangan, pasca Perang Dingin negara bangsa dihadapkan oleh pola ancaman yang lebih kompleks. Ancaman terhadap eksistensi negara bangsa tidak lagi didominasi oleh persoalan ancaman tradisional militer saja, namun juga dari ancaman non-tradisional dan non-militer. Seiring dengan kompleksitas ancaman tersebut dan derasnya arus demokratisasi, tak jarang persoalan identitas kebangsaan dipertanyakan kembali. Sudah tentu, rasa kebangsaan yang lemah pada akhirnya juga dapat saja mengancam keutuhan dan persatuan bangsa itu sendiri.

Bagi Indonesia, dinamika tersebut terefleksikan dalam diskursus publik belakangan ini mengenai ide pembentukan negara Islam (khilafah). Mengingat Indonesia merupakan negara yang lahir dalam kekayaan keanekaragaman agama, suku, budaya, hal ini tentu berpotensi besar dalam memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa. Perlu diakui bahwa diskursus ini bukanlah hal baru dalam perjalanan panjang bangsa Indonesia, meski demikian perkembangan diskursus ini kian kompleks dalam situasi dinamika lingkungan strategis kekinian

karena terkait juga dengan persoalan penyalahgunaan ide ini untuk menjustifikasi aksi-aksi terorisme atau bahkan penyalahgunaan ide ini untuk mengakomodasi kepentingan politik pragmatis –dikenal juga dengan istilah politik identitas.

Membaca perkembangan dinamika ini, dalam beberapa tahun belakangan ini pemerintah kemudian menggalang *counter* narasi dengan kembali menegaskan bahwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat prinsip “Bhineka Tunggal Ika” merupakan final bagi bangsa Indonesia. Upaya sosialisasi ini kemudian kembali menyentuh kepada konsep wawasan nusantara sebagai cara pandang bangsa Indonesia mengenai dirinya dan lingkungannya yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang kemudian dituangkan di dalam program bela negara.

Meskipun memiliki tujuan yang mulia, namun dalam implementasinya upaya penguatan wawasan nusantara melalui program bela negara ini belum secara efektif menjadi *counter* narasi yang baik. Utamanya hal ini terkait dengan substansi bela negara tersebut yang cenderung masih dibayangi oleh konsep wajib militer yang terkenal dan marak digunakan pada era Perang Dunia dan Perang Dingin. Dengan konsep lama bela negara ini, muncul kekhawatiran bahwa hal ini dapat mendorong munculnya budaya militeristik.¹ Alih-alih meningkatkan rasa nasionalisme dan memperkuat

¹) Kompas, “Imparsial Nilai Konsep Bela Negara Belum Jelas dan Masih Multi Tafsir”, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/10/17084791/imparsial.nilai.konsep.bela.negara.belum.jelas.dan.masih.multitafsir>

identitas kebangsaan, kombinasi munculnya budaya militeristik dengan ketidakpercayaan terhadap Pancasila dan UUD 1945 justru akan dapat berpotensi negatif terhadap upaya menjaga persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

Dalam konteks itu, maka tulisan ini berupaya untuk membahas mengenai problematika atau diskursus terkait program bela negara sebagai upaya meningkatkan pemahaman wawasan nusantara dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Cukup jelas bahwa persatuan dan kesatuan bangsa ini menjadi salah satu syarat utama dalam menjaga keamanan dan menunjang pembangunan yang berkesinambungan di Indonesia. Persoalan ini kemudian akan lebih jauh dibahas di dalam empat bagian yang saling berkaitan: (1) *Dinamika Lingkungan Strategis Kontemporer Indonesia*, yang akan membahas mengenai beberapa isu strategis nasional belakangan ini yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan bangsa; (2) *Dasar Konsepsi Bela Negara*, yang akan membahas mengenai diskursus konsep bela negara yang selama ini ditawarkan oleh pemerintah; (3) *Problematika Program Bela Negara*, yang akan membahas mengenai bagaimana program bela negara yang dilaksanakan selama ini menjawab tantangan dinamika lingkungan strategis kontemporer di Indonesia; (4) *Strategi Penguatan Bela Negara dan Wawasan Nusantara dalam Menunjang Pembangunan Nasional*, yang akan menawarkan suatu refleksi atas beberapa kelemahan

program bela negara selama ini dan beberapa opsi perbaikan di masa depan untuk memperkuat kesatuan persatuan bangsa dalam menunjang pembangunan.

1. Dinamika Lingkungan Strategis Kontemporer Indonesia

Dinamika lingkungan strategis pada abad ke-21 ini sesungguhnya menunjukkan pola perubahan yang mengarah kepada keterbukaan. Kemajuan pesat teknologi kemudian telah mendorong dunia berada dalam situasi “tanpa tapal batas” atau yang dikenal juga dengan istilah globalisasi. Hal ini kemudian mendorong berbagai perubahan global yang melibatkan semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pada satu sisi kemajuan pesat teknologi sebagai bagian dari arus globalisasi telah banyak memudahkan masyarakat untuk mendapatkan akses informasi, saling bertukar informasi, tanpa mengenal batas negara bahkan waktu. Hal ini kemudian juga telah mendorong akselerasi pengetahuan dan kemudahan akses informasi bagi seluruh masyarakat di dunia. Meski demikian, banyak kemudian ahli-ahli ilmu sosial yang justru menilai proses globalisasi ini juga kerap berdampak kepada kemerosotan ideologi yang berbasis idealisme serta nilai-nilai kebangsaan yang tergantikan dengan materialisme dan pragmatisme. Hal tersebut kemudian mendorong pula munculnya diskursus baru untuk mempertanyakan kembali eksistensi negara-bangsa ataupun ide-ide

negara-negara bangsa selama ini, tak terkecuali bagi Indonesia.²

Indonesia sebagai negara bangsa lahir dari keberagaman suku bangsa, ras, agama dan golongan sosial yang diikat oleh suatu rasa kebangsaan atau nasionalisme. Apabila dijabarkan, rasa kebangsaan ini sesungguhnya bersandar kepada tiga aspek yaitu kesadaran identitas bersama, kesadaran historis bersama, dan gerakan sosial bersama untuk menghadapi berbagai macam ancaman.³ Dalam konteks itu sesungguhnya Indonesia bersandar kepada nilai-nilai yang terkandung di dalam landasan filosofis Pancasila dan UUD 1945 sebagai perekat rasa kebangsaan dari keberagaman di Indonesia.

Tantangan yang muncul saat ini tentu berbeda dari Indonesia pada masa pemerintahan otoriter. Pada saat Indonesia menganut sistem otoriter, upaya untuk memelihara kesatuan bangsa cenderung dilakukan secara sentralistik dan mengedepankan cara-cara yang militeristik pula. Hal ini kemudian mengandung potensi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang cukup besar, bahkan justru melakukan represi terhadap seluruh kebebasan masyarakatnya. Atas nama “nasionalisme”, “kemanan nasional” ataupun “stabilitas pembangunan”, tak jarang warga negara justru ditempatkan sebagai ancaman dan dilakukan represi.

Sudah tentu hal ini berbeda dengan Indonesia pada era reformasi

ini, di mana kebebasan warga negara juga dijamin, Hak Asasi Manusia (HAM) dilindungi, dan pemerintah senantiasa dituntut untuk melakukan tata kelola pemerintahan yang baik atau demokratis (*good governance*). Sehingga dalam konteks itu, sudah tentu cara-cara represif untuk memaksa warga negara melakukan sesuatu di luar keinginannya sudah tidak dapat dibenarkan lagi. Seiring dengan perubahan sistem politik dan kondisi lingkungan strategis, hal ini kemudian mengindikasikan bahwa diperlukan pendekatan yang baru pula dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa sebagaimana yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Setidaknya terdapat beberapa persoalan terkait persatuan dan kesatuan bangsa yang belakangan ini dihadapi oleh Indonesia, di mana hal ini dapat dipandang dari sudut pandang ideologi, politik, serta pertahanan dan keamanan.

Dari sudut pandang *ideologi*, terdapat beberapa diskursus publik yang cukup hangat dalam beberapa tahun terakhir seperti munculnya isu kebangkitan komunisme dan munculnya ide pendirian negara Islam.

Dalam beberapa tahun terakhir ini hampir setiap menjelang peringatan G 30 S pada 30 September, situasi politik nasional selalu didera oleh kebangkitan isu komunisme. Hal ini pada dasarnya berangkat dari belum tuntasnya perdebatan lini sejarah

²) Achmad Fedyani Saifuddin, “Strategi Sosialis Budaya Bagi Bela Negara; Suatu Perbincangan Konseptual” dalam Kementerian Pertahanan, *Majalah Wira* (Jakarta: Kementerian Pertahanan), 2016, hlm. 25-26.

³) *Ibid*

seputar misteri peristiwa penculikan dan pembunuhan Menteri/Panglima Angkatan Darat (Men/Pangad) Letnan Jenderal Achmad Jani dan lima orang staf umumnya serta seorang letnan TNI-AD yang menjadi ajudan Jenderal TNI A.H. Nasution pada 1 Oktober 1965. Peristiwa ini terus menyimpan teka teki apakah hal ini terjadi sebagai suatu gerakan dewan revolusi di internal TNI Angkatan Darat saja, ataukah kudeta yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI). Dari sudut pandang akademis, memang belum ditemukan suatu keajaiban dari lini sejarah ini. Namun yang pasti, konteks politik domestik saat itu memang terdapat kompetisi politik antara PKI dengan TNI-AD untuk menguasai panggung politik Indonesia; sementara perlu juga diingat bahwa situasi politik internasional juga sedang diliputi pertarungan ideologi antara Komunisme vs Liberalisme yang terjawantahkan di dalam Perang Dingin, di mana kedua hal ini juga turut memperumit dinamika politik yang sebenarnya terjadi di Indonesia saat itu.⁴

Ketidakjelasan lini sejarah ini kemudian menyebabkan munculnya isu kebangkitan komunisme membawa keresahan tersendiri di masyarakat. Terdapat sebagian pihak yang setuju bahwa terdapat kecenderungan komunisme bangkit kembali, namun beberapa pandangan akademisi justru menolak dan

melihat bahwa perkembangannya isu komunisme cenderung memiliki nuansa politis daripada ancaman nyata terhadap Pancasila dan UUD 1945.⁵ Perkembangan isu PKI ini kemudian terbukti memiliki unsur politis yang lebih lekat daripada ancaman terhadap ideologi bangsa melalui survei yang dilakukan oleh Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC) pada 2017 lalu. Survei SMRC yang dilakukan dalam skala nasional ini menunjukkan hanya 12,6 persen masyarakat yang percaya mengenai kebangkitan komunis. Lebih jauh, survei ini juga menunjukkan dari jumlah 12,6 persen tersebut mayoritas responden berusia di bawah 21 tahun yang tergolong intensif mengakses media sosial dan merupakan partisan dari partai-partai tertentu. Survei ini kemudian membawa kesimpulan bahwa persoalan kebangkitan isu PKI merupakan mobilisasi dari kekuatan politik tertentu,⁶ daripada ancaman nyata terhadap ideologi Pancasila. Dalam konteks itu, maka hal ini sesungguhnya tetap menjadi persoalan bagi dinamika lingkungan strategis yang dihadapi Indonesia, namun bukanlah di dalam persoalan ideologi, melainkan lebih kepada persoalan kehidupan berpolitik yang sesuai dengan landasan Pancasila dan UUD 1945.

Selanjutnya adalah munculnya isu pendirian negara Islam di Indonesia atau yang dikenal juga dengan istilah negara khilafah. Perlu diakui

⁴ Peter Kasendra, Sarwo Edhi dan Tragedi 1965, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas), 2015, hlm. 1-3.

⁵ BBC, "Kebangkitan PKI: Ada Peluang atau Omong Kosong?" dalam <http://www.bbc.com/indonesia/trensosial-41334812>

⁶ Kompas, "SMRC: Isu Kebangkitan PKI dimobilisasi Kekuatan Politik Tertentu", dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/29/17562841/smrc-isu-kebangkitan-pki-dimobilisasi-kekuatan-politik-tertentu>

bahwa isu pendirian negara Islam di Indonesia bukanlah suatu diskursus baru, sejak berakhirnya kekhilafahan di Turki melalui kekaisaran Ottoman berakhir tahun 1924, gerakan memperjuangkan khilafah tidak pernah surut di Indonesia. Di Indonesia sendiri, terdapat beberapa organisasi masyarakat berbasis keagamaan yang kemudian terus melakukan advokasi mengenai pendirian negara Islam selama puluhan tahun.⁷ Meski demikian, persoalan ini baru mengundang perhatian publik secara luas setelah munculnya momentum politik mengenai kasus penodaan agama pada kontestasi politik Pilkada DKI 2017 lalu. Hal ini kemudian berdampak pada kekhawatiran publik mengenai perkembangan diskursus ini *vis a vis* dengan Pancasila, walaupun hasil Survey SMRC pada 2017 lalu juga menunjukkan jumlah yang kecil yakni hanya 9,2 persen warga yang mendukung Indonesia untuk menjadi negara Islam. Sementara sisanya lebih setuju Indonesia tetap menggunakan Pancasila sebagai landasan.⁸

Perkembangan diskursus semacam ini memang dapat dipahami dapat mengkhawatirkan masyarakat, namun persoalan lain yang sebenarnya jauh lebih genting adalah penyalahgunaan ideologi pendirian negara Islam ini sebagai justifikasi untuk melakukan kekerasan atau

aksi-aksi terorisme. Sebagaimana yang diketahui eksistensi organisasi teroris ISIS (*Islamic State of Iraq and Sham/Syiria*) justru kerap melakukan berbagai provokasi terhadap warga muslim untuk mendirikan Negara Islam melalui aksi-aksi teror. Hal ini jelas merupakan penyalahgunaan, tetapi kenyataannya diketahui bahwa terdapat warga negara Indonesia yang juga justru terprovokasi oleh hal ini, bahkan diketahui terdapat warga negara Indonesia yang juga turut terlibat insurgensi bersama-sama dengan ISIS.⁹ Dalam konteks itu, tentu penting bagi pemerintah secara cermat memperhatikan perkembangan ini.

Dari sudut pandang *politik*, beberapa tahun terakhir juga pemerintah Indonesia menghadapi soal pragmatisme politik yang sayangnya justru lebih mengkhawatirkan di dalam tataran elit daripada di dalam tataran masyarakat. Di dalam konteks masyarakat, persoalan pragmatisme politik seringkali tercermin dari rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam Pemilu. Meski masyarakat sempat mengalami persoalan pragmatisme politik yang didorong oleh ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga politik, namun kecenderungan belakangan ini justru menunjukkan perbaikan. Dalam Pemilu 2014 lalu, diketahui bahwa jumlah partisipasi masyarakat justru

⁷ Syaiful Arif, "Kontradiksi Pandangan HTI atas Pancasila" dalam Jurnal Puskamnas Vol. 2 No.1 (Jakarta: Pusat Kajian Keamanan Nasional Ubhara), 2016, hlm. 20-22.

⁸ Kompas, "Jika Khilafah Berdiri, apakah Pancasila Tetap Ada?", dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/12/07462921/jika.khilafah.berdiri.apakah.pancasila.tetap.ada..>

⁹ Azyumardi Azra, "ISIS, 'Khilafah' dan Indonesia", dalam <https://nasional.kompas.com/read/2014/08/05/14000051/ISIS.Khilafah.dan.Indonesia>

¹⁰ Merdeka, "Tingkat Partisipasi Pemilih dalam Pemilu dari 1955-2014" dalam <https://www.merdeka.com/politik/ini-tingkat-partisipasi-pemilih-dari-pemilu-1955-2014.html>

terbaik sejak era Orde Baru.¹⁰ Hal ini tentu menunjukkan kecenderungan positif mengingat partisipasi masyarakat merupakan fondasi mendasar dalam demokrasi, karena demokrasi tidak hanya berkaitan dengan tujuan sebuah ketetapan yang dihasilkan oleh suatu pemerintahan, tetapi juga berkaitan dengan seluruh proses dalam membuat ketetapan itu sendiri yang sejatinya melibatkan masyarakat.¹¹

Meski demikian, perkembangan yang mengkhawatirkan justru muncul dari tataran elit di mana persoalan pragmatisme elit dalam mencari kekuasaan (*power*) justru kerap menyentuh kepada persoalan identitas baik suku, agama, ras dan golongan di mana hal ini juga disebut pula sebagai politik identitas. Dalam konteks itu, sudah jelas bahwa persoalan politik identitas juga justru berbahaya dan dapat memecah belah persatuan bangsa Indonesia yang notabene berasal dari kultur yang beragam. Apabila dalam nuansa normatif-ideologisnya, pendekatan multikulturalisme menggunakan argument filosofis (dalam konteks Indonesia adalah Pancasila) yang menggarisbawahi klaim kesadaran dan penerimaan atas kelompok-kelompok identitas partikular, di dalam nuansa pragmatisme politik, kerangka politik justru diciptakan untuk menghadapi persoalan yang

ditimbulkan atas keberagaman tersebut (atau dalam konteks ini dapat pula dinyatakan sebagai politik identitas).¹² Perkembangan penggunaan politik identitas ini kemudian semakin mengkhawatirkan banyak pihak setelah memanasnya situasi politik identitas pada Pilkada DKI 2017 dan kemungkinan hal ini terulang pada Pilkada Serentak 2018 ini.¹³ Hal ini jelas memiliki potensi yang cukup besar dalam memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa.

Sementara dari aspek *keamanan* yang mana lebih terkait dengan penegakan hukum, salah satu persoalan utama tindak kriminal yang terus menjadi wacana dalam beberapa tahun terakhir adalah persoalan korupsi dan maraknya penyebaran berita bohong. Persoalan korupsi di Indonesia ini terus menyita perhatian publik. Dari beberapa indeks korupsi global, Indonesia nampak masih dirundung persoalan korupsi yang cukup kompleks. Hal ini terlihat dari indeks korupsi yang dibuat oleh *Transparansi Internasional* di mana Indonesia berada di tingkat ke-96 yang bahkan memiliki kondisi yang lebih buruk daripada Timor Leste pada tingkat ke-91.¹⁴ Selain persoalan korupsi, maraknya penyebaran berita bohong (*hoax*) melalui media sosial juga kerap menimbulkan persoalan tersendiri. Dalam hal ini, seringkali penyebaran berita bohong juga terkait

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia), 2008.

¹² Ubed Abdilah, *Politik Identitas Etnik: Pergulatan tanda tanpa identitas*, (Magelang: Yayasan Indonesiatera), 2002, hlm. 178-180.

¹³ Tribunews, "Penggunaan Politik Identitas diprediksi akan muncul lagi dalam Pilkada 2018" dalam <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/02/16/penggunaan-politik-identitas-diprediksi-muncul-lagi-di-pilkada-2018>

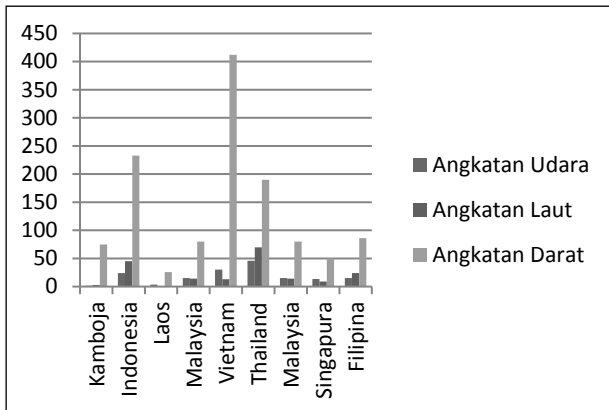
¹⁴ Kompas, "Indeks Persepsi Korupsi 2017: Peringkat Indonesia di bawah Timor Leste" dalam <https://internasional.kompas.com/read/2018/02/26/14444501/indeks-persepsi-korupsi-2017-peringkat-indonesia-di-bawah-timor-leste>

dengan situasi politik di mana hal ini menjadi stimulan bagi instabilitas politik yang dapat memicu konflik yang lebih besar. Persoalan maraknya berita bohong ini juga kemudian sempat menguak munculnya bisnis *online* dibaliknya untuk menyebarkan berita bohong bagi kepentingan segelintir kelompok tertentu.¹⁵

Terakhir pada aspek *pertahanan*, kemungkinan munculnya bentuk ancaman tradisional militer berupa peperangan memang senantiasa perlu untuk dipersiapkan. Meski demikian, sebagaimana yang

dinyatakan di dalam Buku Putih Pertahanan 2015, kemungkinan bentuk peperangan konvensional ini sangat kecil kemungkinannya terjadi. Dalam hal tersebut, sesungguhnya kebutuhan untuk meningkatkan kapabilitas pertahanan Indonesia lebih bertumpu kepada pembangunan profesionalisme militer itu sendiri daripada menyiapkan jumlah pasukan yang besar melalui bela negara. Apalagi, jumlah militer Indonesia juga diketahui cukup besar apabila dibandingkan dengan kawasan Asia

Gambar 1. Perbandingan Personil Militer Asia Tenggara (2011)



Sumber: *International Institute for Strategic Studies. The Military Balance 2010* (London: Routledge 2010) Seperti dikutip Cordesman, H. Anthony Et.al. *The Military Balance in Asia: 1990-2010, A Quantitative Analysis*. Center for Strategic and International Studies. Washington DC. 2010.

¹⁵ BBC, "Kasus Saracen:Pesan Kebencian dan Hoax di Media Sosial memang terorganisir" dalam <http://www.bbc.com/indonesia/trensosial-41022914>

Tenggara.

Dari penjelasan di atas, dapat terlihat bahwa sesungguhnya persoalan utama dalam dinamika lingkungan strategis Indonesia saat ini lebih banyak pada persoalan politik dan keamanan. Dalam hal persoalan ideologi, hal ini menjadi persoalan serius ketika dimobilisasi oleh kepentingan politik tertentu, sehingga persoalan ideologi ini sesungguhnya dapat dikategorikan ke dalam persoalan politik. Sementara pada aspek pertahanan, kemungkinan terjadinya peperangan yang cukup rendah dan jumlah personil militer yang cukup banyak justru tidak menunjukkan aspek kegentingan dari diperlukannya mobilisasi masa dalam hal bela negara (dalam konteks pertahanan, atau wajib militer) untuk dilakukan segera walaupun tertera pelibatan masyarakat dalam sistem pertahanan semesta, hal ini akan lebih jauh dibahas pada bagian selanjutnya. Dalam konteks itu, kebutuhan pembinaan masyarakat, yang salah satunya melalui bela negara, justru lebih genting dilakukan di dalam aspek politik dan keamanan demi menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.

2. Dasar Konsepsi Bela Negara

Setelah membahas mengenai kondisi lingkungan strategis kontemporer yang dihadapi oleh Indonesia, bagian ini akan membahas mengenai dasar konsepsi bela negara itu sendiri yang kemudian dituangkan

pemerintah dalam program bela negara.

Pada dasarnya, konsep bela negara lahir dari pandangan bahwa setiap warga negara perlu turut serta berkontribusi dalam upaya-upaya membela negaranya. Keikutsertaan warga negara dalam upaya bela negara merupakan hak dan kewajiban konstitusional setiap warga negara melalui perwujudan sikap dan perilaku yang dijiwai oleh kecintaan kepada bangsa dan negara. Sikap dan perilaku yang dimaksud adalah sikap dan perilaku yang menjiwai nilai-nilai yang tertuang di dalam Pancasila dan UUD 1945 seperti cinta tanah air, sadar akan berbangsa dan bernegara, yakin kepada Pancasila sebagai ideologi negara, rela berkorban untuk bangsa dan negara serta memiliki kemampuan awal bela negara. Apabila setiap warga negara mampu menghayati nilai-nilai tersebut, maka seyogyanya hal ini semakin berimplikasi terhadap peningkatan ketahanan nasional dan pada akhirnya akan berdampak positif pula terhadap upaya menjaga kedaulatan negara, keutuhan wilayah serta keselamatan bangsa.¹⁶

Meski demikian, sikap dan perilaku warga negara yang mencerminkan bela negara tentu tidak datang dengan tiba-tiba. Diperlukan suatu dorongan bagi warga negara untuk sadar dan mengaktualisasikan sikap tersebut dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan peran dan profesi warga negara masing-masing. Oleh karenanya, pemerintah

¹⁶) Kementerian Pertahanan, *Buku Putih Pertahanan 2015*, (Jakarta: Kementerian Pertahanan), 2015, hlm. 95-96

Indonesia kemudian melakukan upaya pembinaan bela negara yang diarahkan untuk menangkal paham-paham, ideologi dan budaya yang bertentangan dengan nilai kepribadian bangsa Indonesia.¹⁷

Dari perspektif landasan hukum, upaya pembinaan bela negara ini bersandar kepada ketentuan di dalam pasal 27 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan *setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara*; dan pasal 30 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan *tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara*.

Lebih jauh ketentuan mengenai bela negara juga tercantum dalam pasal 9 UU No.2/2002 tentang Pertahanan Negara yang menyatakan bahwa (1) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya bela negara yang diwujudkan dalam penyelenggaraan pertahanan negara; (2) Keikutsertaan warga negara dalam upaya bela negara, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan melalui: (a) Pendidikan kewarganegaraan, (b) Pelatihan dasar kemiliteran secara wajib, (c) Pengabdian sebagai TNI secara sukarela atau secara wajib, (d) Pengabdian sesuai dengan profesi; (3) Ketentuan mengenai pendidikan kewarganegaraan, pelatihan dasar kemiliteran secara wajib, dan pengabdian sesuai dengan profesi diatur dengan UU.

Meskipun kemudian belum diatur

dalam UU tersendiri, sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Pertahanan, Kementerian Pertahanan pada tahun 2015 kemudian meluncurkan program bela negara sebagai respon untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam konteks menghadapi dinamika lingkungan strategis kontemporer.

Secara spesifik kemudian program bela negara ini menjelaskan terdapat lima indikator utama yang berusaha dicapai, yaitu:¹⁸

1. Sikap cinta tanah air: Menjaga tanah dan pekarangan serta seluruh wilayah Indonesia, jiwa raganya bangga sebagai bangsa Indonesia, jiwa patriotism terhadap bangsa dan negaranya, menjaga nama baik bangsa dan negara, memberikan kontribusi pada kemajuan bangsa dan negara, serta bangga menggunakan hasil produk bangsa Indonesia.
2. Sikap kesadaran berbangsa dan bernegara: Berpartisipasi aktif dalam organisasi kemasyarakatan profesi maupun politik, menjalankan hak dan kewajibannya sebagai warga negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, ikut serta dalam pemilihan umum, berpikir, bersikap dan berbuat yang terbaik bagi bangsa dan negaranya, berpartisipasi menjaga kedaulatan bangsa dan negara.
3. Sikap keyakinan terhadap Pancasila sebagai ideologi bangsa:

¹⁷) Ibid

¹⁸) Kementerian Pertahanan, Tataran Dasar Bela Negara, (Jakarta: Kementerian Pertahanan), 2014, hlm. 38-39

- Paham nilai-nilai Pancasila, mengamalkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari, menjadikan Pancasila sebagai pemersatu bangsa dan negara, senantiasa mengembangkan nilai-nilai Pancasila, serta yakin dan percaya bahwa Pancasila sebagai dasar negara.
4. Sikap rela berkorban untuk bangsa dan negara: Bersedia mengorbankan waktu, tenaga dan pikirannya untuk kemajuan bangsa dan negara, siap membela bangsa dan negara dari berbagai macam ancaman, berpartisipasi aktif dalam pembangunan masyarakat, bangsa dan negara, gemar membantu sesama warga negara yang mengalami kesulitan, serta yakin dan percaya bahwa pengorbanan untuk bangsa dan negaranya tidak sia-sia.
 5. Memiliki kemampuan awal bela negara: memiliki kecerdasan emosional, spiritual dan intelegensi, senantiasa memelihara jiwa dan raga, senantiasa bersyukur dan berdoa atas kenikmatan yang diberikan Tuhan YME, gemar berolahraga, dan senantiasa menjaga kesehatannya.
- Di dalam lingkungan pendidikan, melalui kegiatan kurikuler dan ekstra kurikuler dan pendidikan non-formal.
 - Di dalam lingkungan pemukiman, dilakukan kegiatan pendidikan dan pelatihan masyarakat, kegiatan yang menunjang integrasi masyarakat, kegiatan solidaritas sosial, dan kegiatan penciptaan kondisi lingkungan pemukiman yang kondusif.
 - Di dalam lingkungan pekerjaan, kegiatan yang dilaksanakan adalah pembekalan pimpinan pembentukan organisasi, kegiatan penunjang semangat kerja, kegiatan terkait tanggung jawab sosial dan kegiatan penciptaan kondisi lingkungan kerja yang kondusif.

Sementara untuk target kader bela negara tersebut, hal ini masih simpang siur. Di dalam Buku Putih Pertahanan 2015 dinyatakan bahwa hal ini akan diatur lebih lanjut pada UU, meski demikian disebut bahwa terdapat beberapa target kader yang terbagi di dalam tiga lingkungan pelaksanaan bela negara: ²⁰

Untuk mencapai berbagai tujuan tersebut, maka program pembinaan bela negara ini kemudian dilaksanakan dalam bentuk pendidikan dan latihan (diklat) serta sosialisasi kesadaran bela negara yang dilaksanakan melalui lingkungan pendidikan, lingkungan pemukiman, dan lingkungan kerja: ¹⁹

- Di lingkungan pendidikan, target kader bela negara adalah warga negara mengikuti pendidikan formal mulai dari pendidikan usia dini, sekolah dasar hingga perguruan tinggi
- Di lingkungan pemukiman, target kader bela negara adalah warga yang tinggal di pemukiman tersebut, warga yang tergabung

¹⁹ Kementerian Pertahanan, Buku Putih Pertahanan...op.cit, hlm.96-97.

²⁰ Ibid.

dalam organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi pemuda, partai politik, tokoh masyarakat, tokoh agama serta organisasi kemasyarakatan lainnya.

- Di lingkungan pekerjaan, target kader bela negara adalah warga negara yang bekerja baik sebagai pegawai negeri maupun swasta.

Adapun prasyarat lain, tidak ditemukan di dalam suatu dokumen resmi tetapi dari beberapa pernyataan resmi Kementerian Pertahanan. Beberapa prasyarat lain adalah program bela negara ini bersifat wajib bagi warga negara yang berusia di antara 18 sampai dengan 50 tahun.²¹ Dalam kurun waktu 10 tahun ke depan (sejak 2015), pemerintah kemudian menargetkan 100 juta kader bela negara yang militan di seluruh wilayah Indonesia dan akan terus dikembangkan seiring kebutuhan pertahanan negara. Pembentukan kader tersebut ditempuh melalui program reguler dan program khusus sesuai dengan Desain Induk yang disiapkan. Program reguler diperuntukkan bagi warga negara yang belum pernah mengikuti kegiatan pelatihan bela negara. Sedangkan program khusus diperuntukkan bagi warga negara yang pernah mengikuti kegiatan pelatihan, untuk melaksanakan kegiatan penyegaran

guna mencapai standar kader bela negara.²²

3. Problematika Program Bela Negara

Setelah program bela negara diluncurkan pada tahun 2015, hingga tahun 2017 Kementerian Pertahanan telah merekrut 74,3 juta kader bela negara.²³ Namun dalam implementasinya kemudian timbul beberapa persoalan. *Pertama*, secara empiris muncul kasus pelatihan bela negara terhadap organisasi masyarakat *Front Pembela Islam (FPI)* di Kodam III Siliwangi wilayah Lebak, Banten pada tahun 2017. Hal ini memunculkan kritik keras dari masyarakat mengingat saat itu beredar foto-foto anggota FPI yang sedang mendapatkan latihan yang menyerupai latihan militer. Hal ini kemudian menjadi pertanyaan apakah organisasi yang tidak memiliki latar belakang yang cukup baik dalam penegakan hukum kemudian baik mendapatkan latihan militer. Banyak pihak khawatir hal ini justru akan memunculkan militerisme di kalangan masyarakat sipil. Walaupun kemudian Komandan Kodim 0603/Lebak dicopot oleh Pangdam Kodam III/Siliwangi karena melakukan tindak indisipliner memberikan pelatihan bela negara terhadap FPI, namun hal ini tidak serta merta menghinglangkan kekhawatiran di masyarakat.²⁴

Hal tersebut kemudian

²¹ Detik, "Bela Negara Wajib untuk usia 50 tahun kebawah, berupa latihan fisik dan psikis" dalam <https://news.detik.com/berita/3042127/bela-negara-wajib-untuk-usia-50-tahun-ke-bawah-berupa-latihan-fisik-dan-psikis>

²² Kementerian Pertahanan, Buku Putih Pertahanan...op.cit, hlm.96-97.

²³ Kompas, "3 Tahun Jokowi-JK, 74,3 Kader Bela Negara Direkrut" dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/20/09333581/3-tahun-jokowi-jk-743-juta-kader-bela-negara-direkrut>.

²⁴ Liputan 6, "Tanggapan Setara Institute soal Latihan Bela Negara TNI dan FPI" dalam <http://news.liputan6.com/read/2821726/tanggapan-setara-institute-soal-latihan-bela-negara-tni-dan-fpi>

mengantarkan kepada persoalan *kedua*, di mana masyarakat juga kembali mempertanyakan mengenai tujuan, program, maksud dan prasyarat tentang siapa yang berhak ikut dalam program bela negara. Ketidakmatangan konsep bela negara ini justru dipandang membuka ruang potensi terjadinya upaya paramiliter untuk tujuan-tujuan tertentu dimungkinkan.²⁵ Penting untuk diingat bahwa dalam sejarah Indonesia rezim terkadang memobilisasi dan menggunakan kelompok-kelompok sipil terlatih untuk tujuan-tujuan politik pemerintah yang berujung pada terjadinya konflik dan kekerasan. Hal itu terlihat dari pelatihan-pelatihan bagi paramiliter yang memunculkan milisi di Timor Leste, Aceh, Papua, atau Pam Swakarsa pada masa awal reformasi yang sering disalahgunakan untuk menghadapi kelompok-kelompok masyarakat yang kritis terhadap kekuasaan dengan cara-cara kekerasan. Dengan demikian, ketiadaan konsep bela negara yang diatur melalui regulasi yang jelas dapat membuka ruang terjadinya pembentukan kelompok paramiliter dan milisi yang dapat mengancam kehidupan demokrasi.

Sehingga secara konsepsi, hal ini sesungguhnya menunjukkan bahwa konsep program bela negara tersebut masih belum matang dan cenderung dimaknai sempit sebagai pelatihan dasar kemiliteran, terutama dalam implementasi diklatnya. Seharusnya, bela negara dalam

konteks kekinian harus dipandang secara luas dan komprehensif yakni bela negara harus dimaknai sebagai bentuk dan wujud partisipasi masyarakat dalam membangun bangsanya menuju negara yang lebih maju dan demokratis. Kelompok masyarakat yang memperjuangkan pemberantasan korupsi adalah wujud bela negara, kelompok masyarakat yang memperjuangkan kelestarian lingkungan hidup adalah wujud bela negara, kelompok masyarakat yang memperjuangkan hak asasi manusia adalah wujud bela negara, jurnalis yang menginformasikan berita untuk pencerahan publik juga merupakan wujud bela negara, dan lainnya. Itu artinya bela negara bukan merupakan militerisasi sipil tetapi merupakan bentuk partisipasi masyarakat di dalam membangun bangsanya dengan berbagai cara.

Sementara dalam konteks pertahanan negara untuk menghadapi kemungkinan ancaman perang Kementerian Pertahanan seharusnya memfokuskan pembangunan kekuatan utama yakni TNI dan bukan membentuk bela negara. Dalam konsep perang modern (*modern warfare*) pembangunan kekuatan pertahanan lebih menitikberatkan pada komponen utamanya yakni militer dengan penguatan teknologi pertahanan dan peningkatan kualitas tentara yang profesional. Sebagai perbandingan, sebagian besar negara-negara yang memiliki wajib militer sudah menghapus wajib militernya

²⁵ BBC, "Kasus FPI latihan bela negara akibat ketidakjelasan konsep" dalam <http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38551954>

dan lebih menekankan penguatan komponen utamanya (militer) melalui peningkatan teknologi persenjataan dan menciptakan tentara yang profesional.

Dalam konteks itu, alih-alih menjawab persoalan dinamika lingkungan strategis kontemporer di Indonesia, kecenderungan program bela negara ini justru memicu timbulnya berbagai persoalan lain. Khusus terkait dengan dinamika lingkungan strategis kontemporer yang dihadapi Indonesia saat ini, cukup jelas terlihat bahwa kebutuhan untuk meningkatkan kesadaran warga negara akan Pancasila dan UUD 1945 sesungguhnya terletak pada kebutuhan partisipasi warga negara di dalam membangun negara, salah satunya dengan terus merawat kebhinekaan dan kemajemukan di Indonesia dan taat kepada peraturan hukum.

Sebagaimana diketahui, dinamika kebhinekaan dan kemajemukan di Indonesia mengalami defisit pada saat ini sebagai akibat dari berbagai aksi intoleransi atas dasar SARA yang berujung pada kekerasan. Karena itu, program bela negara yang penting untuk dilakukan adalah membangun kesadaran ke Indonesiaan itu sendiri. Hal itu hanya bisa dilakukan jika program bela negara tidak dilakukan secara instan tetapi perlu berkesinambungan melalui pendidikan kewarganegaraan sebagaimana dimaksud pasal 9 ayat (2) poin a UU Pertahanan Negara. Dalam konteks itu, maka penting untuk kembali mengevaluasi

“latihan yang menyerupai latihan militer” dalam program bela negara. Sekiranya, kebutuhan untuk merawat kebhinekaan lebih tepat apabila dilakukan dengan pembangunan aspek kognitif. Dalam konteks itu, maka akan lebih tepat jika dilakukan oleh Kementerian Pendidikan, bukan Kementerian Pertahanan.

Lebih jauh dalam mendorong masyarakat agar tertib hukum sebagaimana yang dibahas pada aspek keamanan, tentu lembaga penyelenggara juga perlu menjaga kredibilitasnya sebagai lembaga yang taat pula terhadap hukum dalam kehidupan benegara. Namun sayangnya, hal ini justru tidak terlihat dari program bela negara itu sendiri. Secara prinsip, program bela negara yang dijalankan oleh Kementerian Pertahanan tidak berdasarkan pada UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara sebagaimana dimaksud pada Pasal 9. Jika mengacu pada pasal tersebut, seharusnya program bela negara baru dapat dilakukan bila regulasinya telah tersedia. Ketiadaan regulasi yang jelas akan membuka ruang potensi penyalahgunaan kekuasaan dalam pelaksanaan program bela negara. Hal ini tentu sangat berbahaya terhadap kredibilitas Kementerian Pertahanan sebagai lembaga penyelenggara, mengingat program ini juga bermaksud mendorong masyarakat agar tertib hukum tetapi justru program ini sendiri diadakan tanpa menjunjung hukum itu sendiri.

Selain itu, program bela negara yang dijalankan oleh Kementerian

Pertahanan juga selama ini membebani anggaran pertahanan. Padahal, anggaran pertahanan yang tersedia saat ini masih memiliki kekurangan untuk memodernisasi Alutsista dan meningkatkan kesejahteraan prajurit demi terwujudnya tentara yang profesional yang merupakan komponen utama yang dibutuhkan dalam aspek pertahanan negara. Sebagaimana diketahui hingga kini Kementerian Pertahanan dan TNI masih kekurangan anggaran dalam pengadaan alutsista maupun dalam peningkatan kesejahteraan prajurit. Untuk pengadaan alutsista saja Indonesia baru bisa menyelesaikan program *minimum essential force* pada tahun 2024. Itu artinya negara masih memiliki kekurangan anggaran untuk mendukung persenjataan TNI dan kesejahteraan prajurit TNI sebagai komponen utama sistem pertahanan. Pembentukan bela negara oleh Kementerian Pertahanan dengan target 100 juta warga negara jelas akan menjadi beban bagi anggaran negara dan anggaran pertahanan. Namun solusinya bukanlah program bela negara yang menggunakan anggaran di luar sektor pertahanan. Apabila hal ini terjadi, hal ini justru akan membuka ruang terjadinya penyalahgunaan.

Lebih jauh, pernyataan bahwa bela negara ini bersifat wajib kepada seluruh warga negara yang berusia 18-50 tahun juga mengundang pertanyaan mengenai perbedaan antara konsep bela negara dengan wajib militer. Pembentukan bela negara yang bernuansa wajib militer ini sesungguhnya bertentangan

dengan prinsip prinsip HAM khususnya bertentangan dengan Resolusi PBB terkait dengan prinsip *conscientious objection* yang mengakui bahwa setiap warga negara yang atas dasar keyakinan dan agamanya berhak menolak dalam wajib militer karena menolak penyelesaian konflik dengan senjata (implisit diatur di dalam DUHAM Pasal 18 dan ICCPR Pasal 18 sebagai tafsir progresif atas hak kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama). Bahkan Komisi Tinggi HAM PBB (OHCHR) juga telah mengeluarkan resolusi mengenai adanya hak untuk menolak partisipasi wajib individual atas agenda wajib militer melalui Resolusi 1998/77. Pemerintah juga harus memiliki konsiderasi khusus atas penerapan Hukum Pengungsi Internasional (*the 1951 Convention*, meskipun Pemerintah Indonesia belum meratifikasi namun instrumen ini sudah diterima sebagai Hukum Kebiasaan Internasional) yang memberikan jaminan perlindungan bagi setiap individu pengungsi yang mendapatkan persekusi dari penolakan atas sifat wajib bela negara di Indonesia, dengan terpenuhinya elemen *well founded of fear*.

4. Strategi Penguatan Bela Negara dan Wawasan Nusantara dalam Menunjang Pembangunan Nasional: Catatan Penutup

Tujuan dan maksud keberadaan bela negara pada dasarnya tentu perlu diapresiasi sebagai upaya untuk meningkatkan nasionalisme, wawasan nusantara dan kesadaran masyarakat

untuk berbangsa dan bernegara sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Selain itu, kondisi lingkungan strategis kontemporer Indonesia yang menunjukkan persoalan defisit dalam menjaga kebhinekaan dan persoalan dalam ketaatan warga negara terhadap hukum juga menunjukkan bahwa diperlukan upaya lebih jauh untuk mendorong kesadaran seluruh warga negara agar dapat berbangsa dan bernegara secara baik.

Meski demikian, kelemahan konsepsi bela negara yang masih dibayangi oleh konteks Perang Dunia ataupun Perang Dingin telah mendorong implementasi bela negara yang cenderung menyerupai wajib militer. Dalam konteks itu, alih-alih menjawab kebutuhan ketahanan nasional dalam menghadapi lingkungan strategis kontemporer, program bela negara justru menimbulkan beberapa persoalan yang berbahaya bagi kehidupan berbangsa dan bernegara seperti kecenderungan militerisasi, bersifat instan, tidak sesuai dengan prinsip Hak Asasi Manusia (apabila diwajibkan), dan justru cenderung kontra produktif terhadap kebutuhan di aspek pertahanan utamanya terkait dengan anggaran. Dalam konteks itu, tentu penting bagi pemerintah untuk kembali melakukan evaluasi terhadap kesenjangan tujuan dan implementasi program bela negara selama ini.

Terdapat beberapa aspek yang penting untuk diperhatikan dalam melakukan evaluasi di masa depan, sekaligus yang dapat diperbaiki dalam program bela negara yang ada saat ini.

Pertama, keberadaan landasan hukum sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Pertahanan No.2/2002. Dalam konteks ini, penting bagi pemerintah untuk segera menetapkan landasan hukum apabila ingin melaksanakan atau melanjutkan program bela negara. Hal ini utama terkait dengan kredibilitas lembaga penyelenggara itu sendiri. Tentu sulit berharap kader bela negara akan dapat taat kepada hukum apabila badan penyelenggara bela negara tersebut justru melanggar ketentuan hukum itu sendiri. Selain itu di dalam ketentuan hukum juga diharapkan bahwa terdapat mekanisme pengawasan terhadap program bela negara agar tidak terjadi kesalahan sebagaimana yang pernah terjadi sebelumnya.

Kedua, secara konsepsi, penting untuk kembali merumuskan kembali dari tataran tujuan hingga implementasi program mengenai perbedaan bela negara dengan wajib militer. Penting juga untuk dipertimbangkan bahwa konsepsi wajib militer sudah banyak dihapuskan di dalam berbagai negara karena sudah tidak terlalu relevan dengan perkembangan dinamika lingkungan strategis global. Kebanyakan negara justru lebih memilih untuk fokus mengembangkan profesionalisme militer, kesejahteraan prajurit dan pembangunan alutsista.

Ketiga, terkait dengan lembaga penyelenggara, jika pemerintah ingin membentuk bela negara dengan tujuan menciptakan rasa nasionalisme maka sebaiknya yang melakukan itu adalah Kementerian Pendidikan

dengan memaksimalkan pendidikan kewarganegaraan di institusi pendidikan dan berbagai program lain di institusi pendidikan. Dengan demikian, Kementerian Pertahanan juga justru dapat lebih fokus dalam menangani tugas utamanya dalam mengembangkan aspek kebutuhan pertahanan yang fokus pada pengembangan profesionalisme militer dan kesejahteraan prajurit. Apabila hal ini dilakukan, maka tentu hal ini juga akan memiliki implikasi positif bahwa program bela negara ini tidak akan menimbulkan beban baru bagi anggaran negara khususnya anggaran Pertahanan.

Keempat, terkait dengan anggaran, penting pula dipahami bahwa persoalan bela negara juga perlu sepenuhnya dibiayai oleh pemerintah melalui Anggaran Belanja Pendapatan Negara (APBN). Apabila terdapat

anggaran kemudian yang berasal di luar sumber negara, hal ini tentu mengandung resiko terhadap kredibilitas badan penyelenggara itu sendiri mengingat tujuan awal bela negara adalah membentuk kecintaan terhadap bangsa dan negara, di mana kepentingan kelompok di dalamnya perlu juga diminimalisir.

Terakhir, senantiasa perlu diingat bahwa upaya untuk mewujudkan program bela negara yang efektif dalam menanamkan rasa nasionalisme, wawasan nusantara dan kepercayaan warga negara terhadap Pancasila dan UUD 1945 tentu hal ini dapat berimplikasi positif terhadap ketahanan yang kuat tentu akan memberikan dampak yang positif pula kepada pembangunan nasional yang berkesinambungan. ***

Daftar Pustaka

- Achmad Fedyani Saifuddin, "Strategi Sosial Budaya Bagi Bela Negara; Suatu Perbincangan Konseptual" dalam Kementerian Pertahanan, *Majalah Wira* (Jakarta: Kementerian Pertahanan), 2016
- Azyumardi Azra, "ISIS, 'Khilafah' dan Indonesia", dalam <https://nasional.kompas.com/read/2014/08/05/14000051/ISIS.Khilafah.dan.Indonesia>
- BBC, "Kasus FPI latihan bela negara akibat ketidakjelasan konsep" dalam <http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38551954>
- BBC, "Kasus Saracen: Pesan Kebencian dan Hoax di Media Sosial memang terorganisir" dalam <http://www.bbc.com/indonesia/trensosial-41022914>
- BBC, "Kebangkitan PKI: Ada Peluang atau Omong Kosong?" dalam <http://www.bbc.com/indonesia/trensosial-41334812>
- Cordesman, H. Anthony Et.al. *The Military Balance in Asia: 1990-2010, A Quantitative Analysis*. Center for Strategic and International Studies. Washington DC. 2010.
- Detik, "Bela Negara Wajib untuk usia 50 tahun kebawah, berupa latihan fisik dan psikis" dalam <https://news.detik.com/berita/3042127/bela-negara-wajib-untuk-usia-50-tahun-ke-bawah-berupa-latihan-fisik-dan-psikis>
- Kementerian Pertahanan, *Buku Putih Pertahanan 2015*, (Jakarta: Kementerian Pertahanan), 2015.
- Kementerian Pertahanan, *Tataran Dasar Bela Negara*, (Jakarta: Kementerian Pertahanan), 2014.
- Kompas, "3 Tahun Jokowi-JK, 74,3 Kader Bela Negara Direkrut" dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/20/09333581/3-tahun-jokowi-jk-743-juta-kader-bela-negara-direkrut>.
- Kompas, "Imparsial Nilai Konsep Bela Negara Belum Jelas dan Masih Multi Tafsir", dalam <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/10/17084791/imparsial.nilai.konsep.bela.negara.belum.jelas.dan.masih.multitafsir>
- Kompas, "Indeks Persepsi Korupsi 2017: Peringkat Indonesia di bawah Timor Leste" dalam <https://internasional.kompas.com/read/2018/02/26/14444501/indeks-persepsi-korupsi-2017-peringkat-indonesia-di-bawah-timor-leste>
- Kompas, "Jika Khilafah Berdiri, apakah Pancasila Tetap Ada?", dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/12/07462921/jika.khilafah.berdiri.apakah.pancasila.tetap.ada..>

Kompas, "SMRC: Isu Kebangkitan PKI dimobilisasi Kekuatan Politik Tertentu", dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/29/17562841/smrc-isu-kebangkitan-pki-dimobilisasi-kekuatan-politik-tertentu>

Liputan 6, "Tanggapan Setara Institute soal Latihan Bela Negara TNI dan FPI" dalam <http://news.liputan6.com/read/2821726/tanggapan-setara-institute-soal-latihan-bela-negara-tni-dan-fpi>

Merdeka, "Tingkat Partisipasi Pemilih dalam Pemilu dari 1955-2014" dalam <https://www.merdeka.com/politik/ini-tingkat-partisipasi-pemilih-dari-pemilu-1955-2014.html>

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia), 2008.

Peter Kasendra, *Sarwo Edhi dan Tragedi 1965*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas), 2015.

Syaiful Arif, "Kontradiksi Pandangan HTI atas Pancasila" dalam *Jurnal Puskamnas Vol. 2 No.1* (Jakarta: Pusat Kajian Keamanan Nasional Ubhara), 2016.

Tribunews, "Penggunaan Politik Identitas diprediksi akan muncul lagi dalam Pilkada 2018" dalam <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/02/16/penggunaan-politik-identitas-diprediksi-muncul-lagi-di-pilkada-2018>

Ubed Abdilah, *Politik Identitas Etnik: Pergulatan tanda tanpa Identitas*, (Magelang: Yayasan Indonesiatera), 2002, hlm. 178-180.

