TIDAK DIPERJUALBELIKAN

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGKAJIAN

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan
Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara
9 Juni 2016

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI
2019

www.mpr.go.id

Tim Prosiding

Pengarah

Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;
Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta.

Ketua Tim

Mohammad Jafar Hafsah

Anggota

A.B Kusuma; Alirman Sori; K.H. Bukhori Yusuf; Djamal Aziz;
Harun Kamil; Ishak Latuconsina; Freddy Latumahina;
Pataniari Siahaan; KP Permadi Satrio Wiwoho; Sulastomo;
Zain Badjeber; Satya Arinanto; Valina Singka Subekti;
Adji Samekto; Benny Pasaribu; Otong Abdurrahman;
Memed Sosiawan; Yusyus Kuswandana; Nuzran Joher.

Tenaga Ahli/Pendukung

Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo; Dina Nurul Fitria;
Akhmad Danial; Fitri Naluriyanty; Irham Isteen; Lita Amelia;
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasari; Indra Arianto.

www.mpr.go.id

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGKAJIAN

SAMBUTAN

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan buku Prosiding Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion*-FGD) dengan Topik **"Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional"** hasil kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Provinsi Maluku Utara dapat kita selesaikan tepat waktu.

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

www.mpr.go.id

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itu, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan serangkaian rapat pengkajian tentang beragam isu kebangsaan yang terjadi di tengah masyarakat, dikaitkan dengan norma atau pasal yang ada dalam konstitusi. Hasil akhir dari kajian-kajian itu adalah sebuah rekomendasi pandangan Lembaga Pengkajian atas topik terkait yang diserahkan pada Pimpinan MPR RI sebagai masukan untuk pengambilan keputusan.

Guna mendapatkan rekomendasi yang berkualitas dan obyektif, selain menghimpun pemikiran dari seluruh anggota Lembaga Pengkajian MPR secara internal, Lembaga Pengkajian MPR juga menyerap pemikiran dari pihak eksternal. Dalam rangka itulah, untuk setiap topik kajian yang dibahas, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan acara Diskusi Kelompok Terfokus bekerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi dengan melibatkan para pakar dan narasumber terpilih di daerah.

Buku ini merupakan Prosiding hasil Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Provinsi Maluku Utara yang dilaksanakan pada 9 Juni 2016. Buku ini memuat bermacam pendapat dalam Diskusi Kelompok Terfokus di provinsi tersebut, baik berupa makalah ataupun pendapat lisan dalam bentuk risalah rapat yang kemudian dirumuskan sebuah tim perumus.

Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Maluku Utara diikuti oleh para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: M. Jafar Hafsah, Ahmad Farhan, Zain Badjeber, Baharudin Aritonang, Maruarar Siahaan, Ishak Latuconsina dan Alirman Sori.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Maluku Utara ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tujuh provinsi lain yaitu Provinsi Aceh, Sumatera Barat,

Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Barat, Gorontalo, Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan. Hasil Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik yang sama di provinsi-provinsi lainnya itu diterbitkan dalam buku prosiding terpisah.

Kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya Buku Prosiding ini. Harapan kami, buku ini dapat menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi semua pihak, khususnya Pimpinan MPR RI, dalam menjalankan tugas-tugas dan kewenangan konstitusionalnya.

Semoga kerja keras dan semua usaha kita bersama ini dapat memberikan hasil yang positif bagi bangsa dan Negara, serta diridhai oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,

Ir. Rully Chairul Azwar, M. Si., I.Pu

Wakil Ketua,

Dr. Ir. Arif Budimanta, M.Sc

Wakil Ketua,

Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc

Wakil Ketua,

Dr. Ir. M. Jafar Hafsah, I.Pm

Wakil Ketua,

Dr. Ahmad Farhan Hamid, M.S

www.mpr.go.id

DAFTAR ISI

SAMBUTAN iii
DAFTAR ISI vi
PENGANTAR 1
RANGKUMAN 4
NOTULENSI 6

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1- MAKALAH

1. **MENGEMBALIKAN KEMBALI EKSISTENSI MPR SEBAGAI PEMEGANG MANDAT RAKYAT TERTINGGI DAN PENETAP GBHN**
   Oleh : *Abdul Aziz Hakim.* 11

2. **PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**
   Oleh : *Abdul Hasan Seknum, S.H., M.H* 22

3. **MEMBANGUN INDONESIA: PERENCANAAN PEMBANGUNAN ALA GBHN (GARIS BESAR HALUAN NEGARA) ATAU PEMBANGUNAN MODEL RJPMN (RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH NASIONAL)**
   Oleh : *Agusmawanda, S.IP., M.IP* 28

4. **SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG DALAM WUJUD RENCANA GBHN**
   Oleh : *Amin Muhammad* 33

5. **GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA DALAM WUJUD RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJAND DAN PERWUJUDAN TUJUAN NEGARA**
   Oleh: *Amriyanto* 39

www.mpr.go.id

6. PROBLEMATIKA SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
Oleh: *Anita Kriptiani, S.H., M.Kn* 46

7. KOMITMEN PENYELANGGARA NEGARA DALAM MEWUJUDKAN CITA-CITA BANGSA
Oleh: *Fathnun Tan* 55

8. REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN GBHN; ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN
Oleh: *Fatum Abubakar* 63

9. KEDAULATAN RAKYAT, GBHN DAN KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945
Oleh: *Hendra Kasim, S.H., M.H* 72

10. REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (SPPN), GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN) DAN PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
Oleh : *Irfan Hadi* 87

11. KORELASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DENGAN GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN)
Oleh: *Iskandar Yoisangadji, S.H., M.H* 94

12. MASIH PERLUKAH GBHN DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL?
Oleh: *Herman Oesman* 101

13. REKONSTRUKSI KONSEP ARAH PEMBANGUNAN NASIONAL
Oleh: *M. Djoyo Soekarno, S.H., M.H* 106

www.mpr.go.id

14. SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
Oleh: *Muchammad Sugianto, M.Si* 116

15. REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DI ERA OTONOMI DAERAH
Oleh : *Muammil Sun'an* 129

16. KETETAPAN MPR NO IV/MPR/1999 TENTANG GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA TELAH MEMUAT ARAH DAN KEBIJAKAN NEGARA YAITU MENGEMBANGKAN KEGIATAN EKONOMI DALAM MENGHADAPI ERA PERDAGANGAN BEBAS MENYONGSONG MEA
Oleh: *Nurani D. Hanafi, S.H., M.H* 141

17. SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
Oleh: *Rahim Yasin* 147

18. MENAKAR SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (SPPN) DAN GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN) DALAM BINGKAI SISTEM PRESIDENSIAL
Oleh: *Rudi Achsoni, S.H., LL.M* 156

19. REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN MODEL GBHN PERSPEKTIF KEBIJAKAN
Oleh: *Dr. Saiful Deni, M.Si* 164

20. SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL PERAN MPR DAN GBHN DALAM SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DI ERA REFORMASI
Oleh: *Wahyuni Bailussy, S.Sos., M.S* 175

LAMPIRAN 2 - FOTO

www.mpr.go.id

PENGANTAR

Focus Group Discussion tentang model perencanaan pembangunan nasional dilaksanakan mengacu pada *Terms of Reference* yang disiapkan Lembaga Pengkajian MPR. TOR tersebut merupakan kritalisasi pemikiran dari hasil pengkajian yang dilaksanakan di dalam serangkaian rapat-rapat pleno dan rapat-rapat kelompok Lemkaji. Pada saat bersamaan, berkembang wacana di dalam masyarakat untuk menggunakan kembali perencanaan pembangunan nasional model GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebagai acuan dalam proses pembangunan nasional.

Sejak diterapkannya sistem perencanaan pembangunan nasional dalam bentuk undang-undang yaitu UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, menggantikan model GBHN, banyak masalah yang timbul dalam proses penyusunan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Masalah-masalah itu antara lain;

a. Adanya ketidaksinkronan arah dan substansi antara program Presiden (pemerintah pusat) dengan kepala daerahnya, tidak adanya pranata pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan yang dilakukannya, tidak ada mekanisme pengawasan yang berimplikasi pada sistem pertanggungjawaban Presiden dan kepala daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan negara yang dapat dijadikan *blueprint* bersama, baik pemerintah pusat dan daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintah dan pembangunannya.

b. Inkonsistensi arah dan kebijakan pembangunan antara jenjang nasional dan daerah (sub-nasional) berpotensi menghasilkan program-program pembangunan yang bukan saja tidak saling mendukung, tetapi juga bisa saling menegasikan satu sama lain. Yang hampir pasti, inkonsistensi antar-jenjang dan antar-wilayah, berakibat inefisiensi penggunaan sumber daya pembangunan nasional.

www.mpr.go.id

c. Proses perumusan perencanaan pembangunan nasional melalui mekanisme Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) yang dilaksanakan secara berjenjang sejak di tingkat Desa hingga di tingkat Nasional, pada praktiknya juga memunculkan kritik bahwa ia hanya menghasilkan rumusan rencana yang tidak faktual dan tidak aktual. Di satu sisi, pada praktiknya ia tidak mencerminkan proses partisipasi atau kegotong-royongan publik secara optimal, dan di sisi lain pun pada kenyataannya antara Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota tidak ada kesamaan dalam rancangan pembangunan nasional. Hal tersebut pada gilirannya telah mendorong masyarakat merasakan perlu adanya kembali arah dan strategi pembangunan nasional berupa garis-garis besar daripada haluan negara (model GBHN).

d. Akibat dari ketidakpaduan dari aturan-aturan yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan nasional, maka perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional, selain semakin kolutif dan koruptif yang ditandai antara lain, intervensi pemilik modal, juga tidak mencerminkan aspek-aspek ideologis dan kedaulatan di segala bidang.

Sejalan dengan munculnya beragam permasalahan itu, muncul aspirasi masyarakat untuk menggunakan kembali system perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Peran dan tugas MPR juga dituntut untuk ditinjau kembali agar lembaga yang merepresentasikan seluruh rakyat Indonesia secara politik maupun teritorial ini kembali menjalankan tugas menetapkan GBHN sebagaimana yang diatur di dalam UUD 1945 sebelum perubahan dan telah diterapkan dalam kehidupan bernegara pada masa yang lalu.

Hasil-hasil pengkajian yang dilakukan Lemkaji MPR dalam rapat-rapat pleno dan rapat-rapat kelompok menunjukkan adanya pandangan berbeda di antara anggota Lemkaji. Sebagian anggota Lemkaji berpandangan model perencanaan pembangunan dengan sejumlah UU sudah cukup memadai sebagai pedoman dalam pelaksanaan pembangunan nasional jangka panjang dan menengah. Di sisi lain, akibat munculnya berbagai persoalan dalam implementasi kebijakan pembangunan nasional, sebagian berpandangan perlunya

pemberlakuan kembali model GBHN dalam perencanaan pembangunan nasional jangka panjang sebagaimana diamanatkan para pendiri bangsa dalam UUD 1945 sebelum perubahan.

Sebagai implikasi dari perbedaan itu, terdapat juga pendapat yang berbeda mengenai peran dan tugas MPR. Ada sebagian anggota Lemkaji yang ingin tetap mempertahankan kedudukan dan tugas MPR setelah perubahan UUD 1945, namun sebagian lain menginginkan dikembalikannya kedudukan dan tugas MPR sebagaimana diatur di dalam UUD 1945 sebelum perubahan, khususnya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN sebagai model perencanaan pembangunan nasional.

www.mpr.go.id

RANGKUMAN

Arus utama pemikiran atau pandangan yang disampaikan oleh pemakalah dan diskusi dalam FGD ini adalah bahwa perencanaan pembangunan nasional jangka panjang model GBHN yang pernah digunakan sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 sebelum perubahan perlu dihidupkan kembali dengan melakukan berbagai penyesuaian yang diselaraskan dengan system ketatanegaraan paskia perubahan UUD 1945. Di dalam diskusi, hampir tidak ditemukan adanya pemikiran atau pandangan yang bertentangan dengan pemikiran yang disampaikan oleh pemakalah utama, yakni meliputi:

1. Pemberlakuan GBHN seharusnya tidak seperti pada masa Orde Baru, tetapi disesuaikan dengan kondisi terkini, dimana GBHN tidak lagi berupa arahan MPR kepada Presiden dan Kepala Daerah, melainkan GBHN harus disusun oleh MPR dengn unsure DPR dan DPD bersama Presiden, yang dipilih langsung oleh rakyat.
2. Perlunya amandemen terbatas terhadap UUD 1945 yang mengatur fungsi-fungsi MPR dan Presiden dalam merumuskan GBHN sebagai produk haluan nasional bersama.
3. GBHN tidak digunakan untuk melemahkan system presidensial atau mengembalikan kekuasaan tertinggi Negara pada satu lembaga Negara saja, yaitu MPR.
4. Mendorong trias politika, yalni yudikatif, legislative, dan eksekutif, duduk sama tinggi sehingga memiliki kewenangan yang setara untuk saling mengawasi.
5. RPJN yang merupakan hasil reformasi yang cenderung bersifat teknis pun lebih sulit dipahami oleh masyarakat, sangat membutuhkan GBHN sebagai pemandu dalam menciptakn sinkronisasi yang bernapaskan ideologis itu agar tetap membuka peluang keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijakan haluan Negara.
6. GBHN merupakan haluan nasional sebagai hasil kesepakatan seluruh elemen bangsa yang memandu kebijakan nasional dirumuskan dan rutin disosialisasikan agar mudah dipahami masyarakat awam.

www.mpr.go.id

7. GBHN dapat menjadi panduan nasional yang bersifat ideologis dan konsisten dalam mengarahkan pembangunan jangka panjang menuju kemakmuran rakyat.

Penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang diberikan kepada MPR dalam UUD 1945 (sebelum amandemen), merupakan satu manifestasi untuk pengimplementasian eksistensi MPR yang diatur dalam UUD 1945 sebagai lembaga penjelmaan kedaulatan rakyat.

Oleh sebab itu peran MPR dalam menetapkan visi bangsa dan Negara merupakan satu hal yang wajib dilakukan demi kedaulatan rakyat. Maka dalam konteks ini saya setuju dengan beberapa pandangan yang mengatakan bahwa visi kepala Negara/presiden harus dipisahkan dengan visi kebangsaan. Dalam konteks ini jugalah menarik jika kita juga mengkaji kembali bahwa salah satu peran MPR adalah melantik dan memberhentikan presiden dan wakil presiden (Pasal 3 ayat 2 dan 3 UUD 1945 hasil amandemen). Makna konstitusi dalam Pasal 3 ayat 2 dan 3 tersebut mengisyaratkan nbahwa MPR masih mempunyai eksistensi yang kuat walaupun tidak lagi sebagai lembaga tertinggi. Namun dalam perannya yang diatur dalam UUD 1945, bisa dikatakan bahwa ia masih sebagai lembaga tertinggi sebab dapat merubah UUD 1945 dan menentukan nasib sang kepala Negara.

Atas dasar tersebutlah Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional harus dikembalikan ke MPR untuk menentukan arah dan tujuan bangsa dan Negara ke depan dalam bentuk GBHN. Sebab dengan mengembalikan kewenangan MPR sebagai pemegang pokok dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, baik itu ditetapkan kembali dalam UUD 1945, atau dalam bentuk TAP MPR, ataupun Peraturan Perundang-undangan lain, maka bangsa ini telah mengembalikan amanat para pendiri bangsa (the Founding Fathers) dan roh dari ideology dan konstitusi RI.

www.mpr.go.id

NOTULENSI

Narasumber I; Dr. Abdul Aziz Hakim, M.H.

- Eksistensi MPR dalam UUD 1945, haruslah direposisikan kembali sebagai lembaga tertinggi negara. Hal ini bersandar pada prinsip-prinsip historis, ideologis dan konstitutif sebagaimana amanah para pendiri bangsa ini.
- Dinamika kebangsaan dan kenegaraan di negeri ini memang merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat kita hindari, namun hal tersebut jangan dijadikan alasan pembenar politik hukum dalam mengubah hakekat eksistensi lembaga MPR sebagai lembaga pemegang Mandat Tertinggi Rakyat yang juga mempunyai kewenangan menetapkan arah dan cita-cita bangsa ke depan.

Narasumber II; Dr. Saiful Deni, M.Si.

- Pemberlakuan GBHN seharusnya tidak seperti pada masa Orde Baru, tetapi disesuaikan dengan kondisi terkini, dimana GBHN tidak lagi berupa arahan MPR kepada Presiden dan kepala daerah, melainkan GBHN harus disusun oleh MPR dengan unsur Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah bersama Presiden, yang kini dipilih langsung oleh rakyat.
- Perlunya, amandemen terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur fungsi-fungsi MPR dan Presiden dalam merumuskan GBHN sebagai produk haluan Nasional bersama. GBHN merupakan haluan nasional sebagai hasil kesepakatan seluruh elemen bangsa yang memandu kebijakan nasional dirumuskan dan rutin disosialisasikan agar mudah dipahami masyarakat awam serta dapat menjadi panduan nasional yang bersifat ideologis dan konsisten dalam mengarahkan pembangunan jangka panjang menuju kemakmuran rakyat.

Narasumber III; Prof. Dr. Husen Alting, SH.,MH

- Kewenangan dan kedudukan MPR tetap desainnya bukan lembaga permanen. Dia hanya semacam forum *joint session*.

www.mpr.go.id

- GBHN bukanlah dokumen yang berisi pemikiran teknokrat yang diajukan oleh eksekutif melainkan juga GBHN harus berisi muatan filosofis yang mengarah pada cita-cita *founding fathers.*

Pemikiran dari para narasumber itu kemudian dibahas dan diperkaya oleh sejumlah pembahas. Dari para pembahas, diperoleh sejumlah pokok pikiran dan pandangan sebagai berikut;

Rudhi Achsoni SH.,LL.M

- Saat amandemen terjadi kesepakatan yakni tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, perubahan dilaksanakan secara adendum, mempertegas sistem presidensil melalui 4 karakter yakni dipilih langsung, presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, tidak bertanggung jawab pada parlemen. Dipilihnya presiden secara langsung membawa konsekuensi yakni supremasi terletak pada konstitusi.
- GBHN tidak sesuai dalam bingkai Presidensil karena MPR sudah tidak lagi Lembaga Tertinggi. Terdapat aspek pembagian kekuasaan pemerintahan ketika ada GBHN kekuatan Senayan mendorong istana. Presidensil besar kemungkinan tidak didukung mayoritas Parlemen. Hal ini menyebabkan terdapat kekuatan parlemen versus kekuatan istana.

Fathnun Tan

- Keberlanjutan program kerja antara Presiden, Gubernur dan Bupati tidak terjadi. Diskresi kebijakan menjadi celah penyalahgunaan wewenang pemerintahan. Setelah marak pemekaran wilayah ada sisi positifnya ada juga negatifnya yakni dalam hal Aparatur Sipil Nasional, dari sisi perencanaan dan pengawasannya. Juga alokasi DAK dan DAU sering terjadi penyalahgunaan kewenangan penguasa dan pengusaha. Selain itu, sering terdapat Perda bermasalah dengan alasan peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

www.mpr.go.id

- Kata kunci dari reformulasi SPPN adalah komitmen penyelenggara negara penting.

Ishak Latuconsina

- Reformulasi SPPN sebagai model GBHN bukanlah berisi dokumen detil dan panjang sehingga menghilangkan nilai filosofis sebagai suatu haluan negara. GBHN adalah kreasi anak bangsa dengan mengamalkan apakah Pasal 1 Ayat (2) dilaksanakan sepenuhnya suatu pemerintahan dalam sistem perwakilan sendiri sesuai kekhasan Indonesia. Oleh karena pada prakteknya, penyelenggaraan pemerintahan kehilangan kendali pada pengolahan sumberdaya alam, misalnya, mencederai hukum adat. Pasal 33 tidak punya alat kendali.
- Hal ini karena tidak ada figur kuat bagi Presiden. Model GBHN sifatnya direktif prinsipal bagi penyelenggaraan Pemerintah mengatur pengelolaan sumber daya alam. Bila Presiden menyimpang dalam pelaksanaan GBHN, bisa dibawa ke MPR.

Marlina Buamona

- Sistem pemerintahan sekarang ini setengah Presidensil dan setengah Parlementer.
- GBHN perlu dihidupkan dengan visi misi yang diwarnai nuansa politik transaksional.
- RPJMN hilang filosofis dari cita-cita *Founding Fathers*. Prakteknya antara lain Papua mendapatkan otonomi khusus istimewa. Untuk itu, GBHN perlu mengandung unsur filosofis karena nilai-nilai kekuatan kewenagan MPR adalah merumuskan GBHN untuk jangka panjang 20-25 Tahun yang tidak dipengaruhi oleh subyektivitas politik.

Hendra Kasim

- Bila dikehendaki mengubah Pasal 1 Ayat (2) maka terdapat konsekwensi praktis; MPR mereformasi diri sendiri sebagai Lembaga Negara.
- Desain untuk menghidupkan kembali GBHN pada MPR menjadi rancu, karena Presiden dipilih langsung maka

www.mpr.go.id

tanggungjawab pada rakyat dan mekanisme pemakzulan Presiden tidak dapat dilaksanakan.

- Arah pembangunan tidak baik, harus sejalan dengan sistem pemerintahan Presidensil, Undang-undang Pemilu, dan visi misi yang tidak menyimpang dengan tujuan pembangunan nasional.
- GBHN juga harus punya sistem kontrol atau syarat hukum pemberhentian Presiden bila melakukan penyimpangan pelaksanaan GBHN.

Amriyanto

- Arah kebijakan negara berupa GBHN apakah menghendaki GBHN dikembalikan seperti semula? GBHN dikehendaki karena arah negara berdasar RPJMN saat ini sangat pragmatis, tidak filosofis.
- Undang-undang no 25 Tahun 2004 kalah bersaing dengan GBHN model lalu. SPPN hanya bersifat sementara, ganti Presiden, haluan pun ganti.
- Kebutuhan mendesak adalah GBHN sebagai haluan yang berkesinambungan sebagai arah dan pedoman pembangunan nasional dan daerah.

Alirman Sori SH., M.Hum., M.M

- SPPN sebagai produk undang-undang tidak mampu menjawab kebutuhan negara dan daerah secara komprehensif.
- Di daerah, tidak ada penguatan regulasi, *abuse of power*, fungsi pengawasan tidak maksimal.
- Reformasi membuat peraturan mampu menjadi kebutuhan bukan sekedar pesanan penguasa.
- Reformulasi SPPN harus mengembalikan filosofi GBHN sebagai haluan negara. GBHN dibentuk tidak hanya dari visi dan misi Pemerintah, namun juga harus memperhatikan visi dan misi bangsa.

www.mpr.go.id

Mu'amil Sun'an

- GBHN model lama sulit dikembalikan. GBHN harusnya untuk peningkatan kualitas pembangunan nasional. GBHN dipertahankan tetapi visi bangsa negara haruslah mengikuti perubahan-perubahan kekinian.
- GBHN model SPPN perlu dievaluasi tiap 5 (lima) tahun sekali sesuai kebutuhan. Jadikan GBHN sebagai produk konstitusi tertinggi yang mengikat lembaga-lembaga negara

Anita

- GBHN dalam dokumen SPPN bersifat sentralistik ke pusat, kaku, rinci, sulit diterapkan ke daerah-daerah karena visi misi kepala daerah tergantung partai politik di daerah. Daerah menjadi kurang mandiri dan SPPN sangat eksekutif perspektif.

Agus Mawanda

- GBHN sebagai hasil reformulasi SPPN haruslah memuat perspektif Pemerintahan, visi misi Presiden, sinkronisasi dari visi misi Presiden hingga kepala daerah tidak terkooptasi kepentingan parpol di daerah yang cenderung memasukkan unsur *conflict of interest.*

www.mpr.go.id

MENGEMBALIKAN KEMBALI EKSISTENSI MPR SEBAGAI PEMEGANG MANDAT RAKYAT TERTINGGI DAN PENETAP GBHN[1]

Oleh: Abdul Aziz Hakim[2]

"bahwa eksistensi MPR dalam UUD 1945, haruslah direposisikan kembali sebagai lembaga tertinggi negera. Hal ini bersandar pada prinsip-prinsip hiostris, ideologis dan konstitutif sebagaimana amanah para pendiri bangsa ini. Dinamika kebangsaan dan kenegaraan di negeri ini memang merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat kita hindari, namun hal tersebut jangan dijadikan alasan pembenar politik hukum dalam merubah hakekat eksistensi lembaga MPR sebagai lembaga pemegang Mandat Tertinggi Rakyat yang juga mempunyai kewenangan menetapkan arah dan cita-cita bangsa ke depan" (Pen).

***

"Asumsi" tersebutlah yang mendasari saya untuk menulis satu catatan kecil ini dengan judul "Mengambalikan Kembali Eksistensi MPR Sebagai Pemegang Mandat Tertinggi dan Penetap GBHN, untuk sekedar menjadi catatan disukusi dalam forum Focus Group Discussion (FGD) kali ini.

Bahwa membicarakan soal eksistensi Mejalis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) dalam sistem hukum ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945, sesungguhnya merupakan salah satu wacana yang menarik untuk dikaji. Hal ini disebabkan karena lembaga ini mengalami perubahan posisi atau kedudukannya dalam konstitusi, yang semula sebagai lembaga tertinggi (sebelum amandemen UUD 1945), menjadi lembaga tinggi negara (pasca amandemen UUD 1945). Perubahan kedudukan

[1] Paper ini sebagai salah satu bahan dalam agenda "Focus Group Discussion", Diselenggarakan oleh Majelis Permusyaratan Rakyat (MPR RI) bekerjasama dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara (UMMU), pada tanggal 09 Juni 2016 di Hotel Bella Internasiona Ternate.

[2] Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara (UMMU). Disamping itu sebagai Direktur Pusat Studi & Bantuan Hukum Maluku Utara/PSBH Malut periode 2012-2016.

www.mpr.go.id

MPR dalam konstitusi ini tersebut tentunya menjadi problematika tersendiri jika dikaji dalam pendekatan historis, sosio kultural kebangsaan, ataupun dalam konteks filosofis kebangsaan, sebagaimana termaktub dalam prinsip-prinsip Pancasila (sila ke-4). Melalui agenda seminar ini, saya sedikit memberikn catatan pemikiran dan kritik saya menyangkut posisi MPR, yang saya kira terdistorsi kedudukannya melalui amandemen konstitusi tersebut, sebagai agenda reformasi tersebut.

A. Eksistensi MPR Dalam Konstitusi.

Lahirnya Mejelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), merupakan hasil dealitaka para pendiri bangsa (Muhammad Yamin, Soepomo dan Soekarno), ketika memperdebatkan soal ideologi bangsa yang merupakan embrio lahirnya Pancasila, khususnya sila ke-4.[3] Salah satu keinginan para pendiri bangsa saat itu, adalah pembicaraan seputar konsepsi demokrasi yang akan dituangkan dalam dasar negara menjelang persiapan menuju kemerdekaan RI (01 Juni 1945). Keinginan tersebutlah menjadi dasar lahirnya sila ke-4 Pancasila yang menjadi ideologi negara ini. Lahirnya konsepsi sila ke-4 tersebut tentu bukan serta merta lahir dari ide para pendiri bangsa tersebut, namun lahirnya konsepsi ini merupakan manifestasi dari filosofi jiwa bangsa Indonesia, yang dibangun atas dasar "kekeluargaan"[4].

Konsepsi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusayaratan/perwakilan menurut para pendiri bangsa merupakan kehendak untuk mengejawantahkan aspirasi rakyat dalam sistem perwakilan, yang merupakan konsepsi demokrasi ala Indonesia. Konsepsi ini pertama kalinya dilontarkan oleh Bung Karno, pada pidatonya tanggal 01 Juni 1945. Muhammad Yamin juga mengemukakan perlunya prinsip kerakyatan dalam konsepsi penyelenggaraan negara. Begitu pula dengan Soepomo yang mengutarakan idenya akan Indonesia merdeka dengan prinsip "musyawarah" dengan istilah Badan Permusyawaratan. Ide ini didasari oleh prinsip kekeluargaan, dimana setiap anggota keluarga dapat

[3] Kerakyatan yang dipimpin oleh hikamah dalam permusyawaran perwakilan (Sila ke-4 Pancasila)
[4] Konsep kekeluargaan inilah merupakan lahirnya ide tentang konsepsi "Permusyawaratan" yang merupakan asal muasal terbentukanya Majelis Permusyawaratan Rakyat.

memberikan pendapatnya. Dalam rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, Soepomo menyampaikan bahwa:

„‟Badan Permusyawaratan‟‟‟‟ berubah menjadi „‟Majelis Permusyawaratan Rakyat‟‟‟‟ dengan anggapan bahwa majelis ini merupakan, penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang mana anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, seluruh wakil daerah, dan seluruh wakil golongan. Konsepsi Majelis Permusyawaratan Rakyat inilah yang akhirnya ditetapkan dalam Sidang PPKI pada acara pengesahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pra Amandemen).

B. Problem Kedudukan MPR dalam UUD 1945 (Pasca Amandemen)

Dengan adanya perubahan kedudukan MPR yang semula sebagai lembaga tertinggi negara,[5] menjadi lembaga tinggi negara,[6] bagi saya menjadi problem tersendiri jika di lihat dalam perpektif ketatanegaraan, khususnya menyangkut sistem demokrasi atau konsepsi kedaulatan dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945. Problemnya adalah bagaimana konsepsi dasar sistem kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD 1945, bagaimana implikasi penerapan konsep kedaulatan rakyat yang dicantumkan dalam Pasal 1 ayat (2) setelah amandemen UUD 1945. Dua pertanyaan inilah menjadi fokus kajian dalam makalah ini, yang akan menjadi bahan diskusi dalam seminar ini.

C. Filosafi Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut konsepsi kedaulatan rakyat (demokrasi) disamping konsep kedaulatan hukum dan tuhan.[7] sistem kedaulatan rakyat jika dilihat dalam konstruksi hukum tatanegara, khususnya pengaturan dalam UUD 1945 tentunya mempunyai ciri khas tersendiri sesuai dengan kehendak dan jiwa

[5] Kedaulatan adalah ditangan Rakyat dan dipegang sepenuhnya oleh Majelis Permuyawaratan Rakyat (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Pra Amademen)
[6] Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksankan oleh menurut UUD (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca Amandemen).
[7] Lihat Pasal 1 ayat (1) dan (2) UUD 1945 untuk konsepsi kedaulatan hukum dan kedaualatan rakyat. Semnetara konsepsi kedaualatan tuhan tercantum pembukaan UUD 1945 alinea ke-3.

bangsa Indonesia. Kedaulatan Rakyat yang merupakan salah satu basic teori ideologi bangsa Indonesia, yang dikonstruksi kembali dalam rumusan Pancasila (sila ke-4):

"Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijkasanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan"

Merupakan dasar konstruksi dalam rumusan sila ke-4 sebagai ideologi dan jiwa bangsa Indonesia, yang telah menjadi norma fundamental bagi sistem ketatanegaraan Indonesia.[8]Sila ke-4 inilah menjadi norma dasar yang dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945, yang akan menjadi sumber hukum tertinggi dalam meletakkan prinsip-prinsip dasar kedaulatan rakyat yang merupakan bagian dari sistem ketatanegaran Indonesia ke depan.

Jika dikaji secara mendalam, tentang hakekat konsepsi kedaualatan rakyat dalam UUD 1945, yang berdasarkan roh dan jiwa ideologi bangsa Indonesia yang termaktub dalam sila ke-4 tersebut, maka kita akan menyimpulkan, bahwa republik ini menganut sistem kedaulatan dengan berlandaskan pada "Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijakasanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan.

Pada hakekatnya sila ke 4 ini didasari oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab serta Persatuan Indonesia, dan mendasari serta menjiwai sila Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.Demokrasi pancasila menyerukan pembuatan keputusan melalui musyawarah mencapai mufakat. Ini adalah demokrasi yang menghidupkan prinsip-prinsip Pancasila.[9]

Hal ini berimplikasi bahwa hak demokrasi harus selalu diiringi dengan sebuah kesadaran bertanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Besar menurut keyakinan beragama masing-masing, dan menghormati nilai-nilai kemanusiaan ke atas harkat dan martabat manusia, serta

[8] Teori Hans Kelsen & Nawiasky tentang teori khirarkhi.

[9] Dalam pandangan saya konsepsi demokrasi yang harus dikembangkan di negara ini adalah konsep demokrasi yang termaktub dalam pancasila. Bukan konsep demokrasi yang diambil diluar konsep ideologi negara tersebut yang cenderung bertentangan dengan nilai- nilai Pancasila. Efeknya kemudian kita melupakan konsepsi demokrasi bangsa ini dan selalu mengangungkan konsep demokrasi di luar jiwa dan roh bangsa kita sendiri.

memperhatikan penguatan dan pelestarian kesatuan nasional menuju keadilan sosial.

Nilai filosofis yang terkandung di dalamnya adalah bahwa hakikat negara adalah sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Hakikat rakyat adalah merupakan sekelompok manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa yang bersatu yang bertujuan muwujudkan harkat dan martabat manusia dalam suatu wilayah negara. Rakyat adalah merupakan subjek pendukung pokok negara. Negara adalah dari, oleh dan untuk rakyat, oleh karena itu rakyat adalah merupakan asal mula kekuasaan negara.[10]

Sehingga dalam sila kerakyatan terkandung nilai demokrasi yang secara mutlak harus dilaksanakan dalam hidup negara. Maka nilai-nilai demokrasi yang terkandung dalam sila keempat adalah :[11]

1. Kerakyatan berarti kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat, berarti Indonesia menganut demokrasi.
2. Hikmat kebijaksanaan berarti penggunaan pikiran yang sehat dengan selalu mempertimbangkan persatuan dan kesatuan bangsa, kepentingan rakyat dan dilaksanakan dengan sadar, jujur, dan bertanggung jawab, serta didorong oleh itikad baik sesuai dengan hati nurani.
3. Permusyawaratan berarti bahwa dalam merumuskan atau memutuskan suatu hal, berdasarkan kehendak rakyat, dan melalui musyawarah untuk mufakat.
4. Perwakilan berarti suatu tata cara mengusahakan turut sertanya rakyat mengambil bagian dalam kehidupan bernegara, antara lain dilakukan melalui badan perwakilan rakyat.
5. Adanya kebebasan yang harus disertai dengan tanggung jawab baik terhadap masyarakat bangsa maupun secara moral terhadap Tuhan yang Maha Esa.

[10] Dikutip dalam http://law.ui.ac.id/v2/buletin/media/114-makna-sila-ke-4- dalam-konteks-pilkada. diambil pada tanggal 7 September 2015.
[11] ibid

6. Menjujung tinggi harkat dan martabat kemanusiaan.
7. Menjamin dan memperkokoh persatuan dan kesatuan dalam hidup bersama.
8. Mengakui atas perbedaan individu, kelompok, ras, suku, agama, karena perbedaan adalah merupakan suatu bawaan kodrat manusia.
9. Mengakui adanya persamaan hak yang melekat pada setiap individu, kelompok, ras, suku maupun agama.
10. Mengarahkan perbedaan dalam suatu kerja sama kemanusiaan yang beradab.
11. Menjunjung tinggi asas musyawarah sebagai moral kemanusiaan yang adil dan beradab.
12. Mewujudkan dan mendasarkan suatu keadilan dalam kehidupan social agar tercapainya tujuan bersama.

D. Idealnya MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

Adanya perubahan Pasal 1 ayat (2), yang semula berbunyi :

"Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". (Pra amandemen).[12] Dirubah menjadi :

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945" (Pasca amandemen).[13]

Dalam pandangan saya " istilah dilaksanakan menurut UUD 1945" mengandung makna yang sangat luwes serta melahirkan multitafsir, dibandingkan dengan "dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat," yang tidak multitafsir dan mengandung asas kepastian hukum.

Jika Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, mengatur soal pemegang kedaulatan tertinggi diserahkan kepada MPR tentunya

[12] Lihat UUD 1945 sebelum diamandemen.
[13] Lihat UUD 1945 Pasca amandemen.

merupakan hal yang pasti, karena pengaturan dalam konstitusi soal kedaulatan rakyat tentunya diserahkan kepada MPR sebagai forum rakyat tertinggi yang memegang mandat kedaulatan rakyat seperti isyarat sila ke-4 Pancasila. Pengaturan dalam Pasal 1 ayat (2) sebelum amandemen tersebut merupakan manifestasi dari sila ke-4 Pancasila yang merupakan ideologi, falsafah dan sumber tertinggi hukum di negeri ini. Artinya konsepsi sistem kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) sebelum amandemen sebagai Undang-Undang Dasar negara, sejalan dengan norma-norma yang digariskan oleh Pancasila sebagai norma fundamental *(fundamental norm).*

> "Akan tetapi hal ini tidak berbanding lurus dengan pengaturan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) pasca amandemen.[14] Hal ini disebabkan pengaturan kedaulatan rakyat "dilaksanakan menurut UUD". Jika kedaulatan rakyat dilaksanakan UUD, maka bisa ditafsirkan bahwa bahwa hampir seluruh lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD menjadi pemegang mandat rakyat. Hal inilah menjadi satu prolematika khusus menyangkut dengan impelementasi konsep kedaulautan rakyat dalam praktek berkonstitusi kita di republik ini. Bayangan saya, jika seluruh lembaga misalnya (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK dst) mengklaim bahwa sebagai pemegang mandat rakyat, dengan dalih Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen, apa jadinya sistem ketatanegaraan kita. Problem pengaturan konsepsi "kedaulatan rakyat" dalam UUD 1945 sebagai format dari bentuk kedaulatan negara Indonesia, pasca amandemen, justru mengaburkan filosafi "kedaulatan rakyat" sebagaimana dikonstruksi oleh para pendiri bangsa ini, dengan membentuk yang nama "Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR."

[14] Perubahan Undang Undang Dasar juga menghasilkan ketentuan yang baru terkait tugas dan kewenangan MPR, antara lain MPR tidak lagi mempunyai tugas dan wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Meskipun kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, namun tugas dan kewenangan MPR saat ini tetap yang tertinggi terkait dengan hal yang sangat fundamental dalam negara yaitu konstitusi negara, hukum dasar yang menjadi sumber rujukan bagi seluruh peraturan perundanganundangan di bawahnya.

E. “MPR” Sebagai Simbol Demokrasi Pancasila.

Bung Karno menyarankan agar segala tuntutan dan pertarungan ide berlangsung di forum badan perwakilan. Menurut Soekarno :

> Kita boleh mati-matian berdebat, tapi hanya terbatas di forum ini. Setelah selesai proses di sini, kita semua bersatu-suara sebab kepentingan bangsa di atas segalanya. Namun kita juga belajar memahami permasalahan sesama. Dengan kata lain: lebih berhikmat kebijaksanaan setiap usai suatu permusyawaratan.

Siapa yang sudi membaca risalah sidang BPUPKI akan menemukan penjelasan Supomo, bahwa “permusyawaratan” dan “perwakilan” adalah dua konsep yang berbeda dalam UUD 1945 sebelum Perubahan.

Pertama, musyawarah adalah pembahasan bersama oleh semua pihak. Itu sebabnya UUD 1945 sebelum Perubahan mengenal Fraksi Utusan Golongan dan Utusan Daerah di MPR. Kursi di MPR diperoleh bukan lewat pemilu, tetapi sudah teralokasi sejak awal. Apapun hasil pemilu, semua elemen di masyarakat harus tetap terwakili.

Kedua, forum musyawarah berbeda dengan forum perwakilan. DPR hanya mengakomodasi hasil pemilu, tapi MPR mengakomodasi semua elemen masyarakat. DPR sebagai mitra kerja Presiden, yang adalah “mandataris MPR”.

Karena komposisi dan sifat kerjanya, secara konseptual DPR sulit mencapai “hikmat kebijaksanaan”. Sulit, tapi bukannya mustahil. MPR yang adalah lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat, mutlak dituntut untuk melulu tergerak oleh “hikmat kebijaksanaan”. Timbul pertanyaan- pertanyaan: Bukankah setelah Perubahan Ketiga UUD 1945, MPR tidak lagi memegang kedaulatan rakyat? Apakah MPR sekarang, yang terdiri dari anggota DPR dan DPD hasil pemilu, sepadan dengan MPR sebelum Perubahan? Apakah tidak mungkin permusyawaratan bersatu dalam perwakilan di DPR?

Jawab: Pasca Perubahan rakyat kembali memegang penuh kedaulatan, kecuali yang sudah dinyatakan dengan jelas dalam UUD 1945. Tidak, MPR sekarang tidak sepadan dalam komposisi dengan MPR sebelumnya. Mungkin saja permusyawaratan bersatu dalam perwakilan di DPR jika anggota DPR mampu meraih kebijaksanaan karena

www.mpr.go.id

penguasaan ilmu pengetahuannya ataupun karena pengalaman langsung membimbingnya demikian.

Jelas Perubahan UUD 1945 mengeser sebagian penting dari konsep sejati "permusyawatan perwakilan" ke luar forum lembaga tertinggi negara. Namun karena Perubahan mengembalikan kedaulatan kepada rakyat, maka lembaga- lembaga negara harus mampu menangkap dan menampung aspirasi sekecil apapun di dalam masyarakat. Ulangi: lembaga negara, bukan anggota MPR, bukan anggota DPR, bukan anggota DPD, tapi lembaga negara. Jadi "permusyawaratan" tidak identik dengan"perwakilan".

F. MPR Sebaga Penjelmaan Rakyat.

Walaupun kedudukan MPR dalam UUD 1945 (pasca amandemen) secara tekstual, telah dirubah menjadi lembaga tinggi negara, namun dalam konteks filosofi lembaga ini masih mempunyai kedudukan konstitusional yang saya kira melebihi lembaga-lembaga negara lain. Hal ini bisa dilihat dalam presentasi keterwakilan, dan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945.

Pertama, aspek presentasi keterwakilan anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPR,[15] atau merupakan repersentasi dari unsur politik dan teritorial, merupakan "penanda" bahwa lembaga ini mempunyai posisi dan eksistensi dalam konstitusi yang masih kuat, dalam struktur dan kedudukan ketatanegaraan Indonesia sekarang ini. Meminjam istilah Prof Abdul Gani Abdullah[16]

> "konstruksi hukum tata negara merujuk pada UUD 1945. Kedudukan MPR, DPR, DPD dan BPK seolah sama. Padahal MPR memiliki marwah kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, kata Gani, perlunya kajian ulang terhadap posisi MPR sebagai majelis tertinggi rakyat. "Oleh karena itu perlu dikaji untuk mengembalikan marwah MPR dalam sistem ketatanegaraan".

[15] Lihat Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen.
[16] Lihat http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55d2d071e1fcf/masih-ada- pandangan-posisi-mpr-sama-dengan-lembaga-lain. diambil tanggal 07 September 2015.

Kedua, aspek kewenangan. Dalam apek ini MPR sesungguhnya memiliki kedudukan yang lebih tinggi disebabkan konstitusi memberikan kewenangannya sebagai berikut :[17]

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. MelantikPresidendan/atauWakil Presiden;
3. Dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam pandangan saya tiga kewenangan yang diberikan sekaligus oleh UUD 1945 tersebut juga membuktikan bahwa MPR masih sebagai lembaga super yang diamanatkan oleh konstitusi walaupun tidak disebutkan secata literlijk dalam UUD 1945. Sebab jika menggunakan pendekatan tafsir teleologis, kedudukan MPR masih sangat tinggi dibanding DPR, DPD atau lembaga- lembaga konstitusi lainnya, dengan alasan kewenangannya yang diberikan oleh konstitusi tersebut. Kewenangan yang melekat pada diri MPR seperti kewenangan legislator, administrator dan eksekutor, pada Pasal 3 UUD 1945 tersebut mengindikasikan bahwa lembaga ini masih diberikan amanat yang besar oleh konstitusi dibanding lembaga negara lainnya.

Saya contohkan pertama, kewenangan mengubah dan menetapkan UUD 1945, yang semula juga diatur melalui sistem referendum diubah menjadi sistem non referendum. Hal ini mengindikasikan bahwa MPR diberiakan mandat besar karena menggantikan posisi rakyat yang semula digunakan sistem referendum melalui ketetapan MPR o. IV/MPR/1983. Kedua, kewenangan melantik dan memberhentikan presiden. Dalam konteks ini, secara implisit Pasal 3 ayat (2) dan (3) UUD 1945 menggariskan bahwa “kedaulatan” yang diberikan rakyat dalam konteks pemilu atau “pemilihan presiden” (baca rakyat yang memilih presiden), didistribusikan kepada MPR dalam soal melantik dan memberhentikan presiden. Artinya di luar lembaga MPR dalam konteks ini tidak mempunyai hak untuk mengklaim sebagai pemegang mandat kedaulatan rakyat. Dalam konteks inilah saya maknai bahwa “MPR sebagai penjelmaan rakyat”.

[17] Lihat Pasal 3 UUD 1945 pasca amandemen.

G. MPR Sebagai Penetap GBHN.

Penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang diberikan kewenangan kepada MPR dalam UUD 1945 (sebelem amandemen), merupakan satu manifestasi untuk pengimplementasian eksistensi MPR yang diatur dalam UUD 1945 sebagai lembaga penjelmaaan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu peran MPR dalam menetapkan visi bangsa dan Negara merupakan satu hal yang wajib dilakukan demi kedaulatan rakyat. Maka dalam konteks ini saya setuju dengan beberapa pandangan yang mengatakan, bahwa visi kepala Negara/presiden harus dipisahkan dengan visi kebangsaan. Dalam konteks ini jugalah menarik jika kita mengkaji kembali bahwa salah satu peran MPR adalah melantik dan memberhentikan presiden dan wakil presiden (Pasal 3 ayat 2 dan 3 UUD 1945 hasil Amandemen). Makna konstitusi dalam Pasal 3 ayat 2 dan 3 tersebut mengisyaratkan bahwa MPR masih mempunyai eksistensi yang kuat walaupun tidak lagi sebagai lembaga tertinggi. Namun dalam perannya yang diatur dalam UUD 1945, bias dikatakan bahwa ia masih sebagai lembaga tertinggi sebab dapat merubah UUD 1945 dan menentukan nasib sang kepala Negara.

Atas dasar tersebutlah saya sangat setuju jika Reformulasi Sistem Perencenaan Pembangunan nasional harus dikembalikan ke MPR untuk menentukan arah dan tujuan bangsa Negara ke depan dalam bentuk GBHN. Sebab dengan mengembalikan kewenangan MPR sebagai pemegang pokok dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, baik itu ditetapkan kembali dalam UUD 1945, atau dalam bentuk TAP MPR, ataupun Peraturan Perundang-Undang lain, maka bangsa ini telah mengembalikan amanat para pendiri bangsa (the Founding Fathers) dan roh dari ideology dan konstitusi RI.

Demikian catatan ini saya sampaikan dan untuk melengkapi tema tentang Reformulasi Sistem Perencenaan Pembangunan Nasional dalam agenda FGD ini, maka mari kita Diskusikan selanjutnya dalam forum terhormat ini.

Wassalam.

www.mpr.go.id

PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh : Abul Hasan Seknun, SH., MH.

A. Pendahuluan

Perencanaan adalah proses mendefinisikan tujuan, membuat strategi untuk mencapai tujuan itu, dan mengembangkan rencana aktivitas kerja. Perencanaan merupakan proses terpenting dari semua fungsi karena tanpa perencanaan fungsi-fungsi lain—pengorganisasian, pengarahan, dan pengontrolan—tak akan dapat berjalan.

Rencana dapat berupa rencana informal atau rencana formal. Rencana informal adalah rencana yang tidak tertulis dan bukan merupakan tujuan bersama. Sedangkan rencana formal adalah rencana tertulis yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu.

Perencanaan diperlukan dan terjadi dalam berbagai macam kegiatan antara lain perencanaan social ekonomi dan perencanaan pembangunan, sebab perencanaan ini merupakan proses dasar di dalam mengambil suatu keputusan dan tindakan. Perencanaan diperlukan dalam setiap jenis kegiatan baik itu kegiatan organisasi, perusahaan maupun kegiatan dimasyarakat, dan perencanaan ada dalam setiap fungsi-fungsi, karena fungsi-fungsi tersebut hanya dapat melaksanakan keputusan-keputusan yang telah ditetapkan dalam perencanaan.

B. PengertianPerencanaanPembangunan

Istilah ―perencanaan pembangunan‖, khususnya pembangunan ekonomi, sudah biasa terdengar dalam pembicaraan sehari-hari. Akan tetapi, ―perencanaan‖ diartikan berbeda-beda dalam buku yang berbeda. Conyers & Hills mendefinisikan ―perencanaan‖ sebagai ‖suatu proses yang bersinambungan‖, yang mencakup ―keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu ada masa yang akan datang.― Definisi tersebut mengedepankan 4 unsur dasar perencanaan, yakni :

1. Pemilihan. ‖Merencanakan berarti memilih,‖ kata Yulius Nyerere (mantan Presiden Tanzania) ketika menyampaikan pidato Repelita II Tanzania pada tahun 1969. Artinya, perencanaan merupakan proses memilih di antara berbagai kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan. Hal itu menyiratkan bahwa hubungan antara perencanaan dan proses pengambilan keputusan sangat erat. Oleh karena itu, banyak buku mengenai perencanaan membahas pendekatan-pendekatan alternatif dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan dan urutan tindakan di dalam proses pengambilan keputusan.

2. Sumber daya. Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya. Penggunaan istilah ―sumber daya‖ di sini menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Sumber daya di sini mencakup sumber daya manusia; sumber daya alam (tanah, air, hasil tambang, dan sebagainya); sumber daya modal dan keuangan. Perencanaan mencakup pro-ses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumber daya yang tersedia itu digunakan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, kuantitas dan kualitas sumber daya tersebut sangat berpengaruh dalam proses memilih di antara berbagai pilihan tindakan yang ada.

3. Tujuan. Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan. Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan SIMRENAS: Panduan Pemahaman dan Pengisian Data Dasar Perencanaan Pembangunan proses penetapan tujuan. Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh seorang perencana adalah bahwa tujuan-tujuan mereka kurang dapat dirumuskan secara tepat. Sering kali tujuan-tujuan tersebut didefinisikan secara kurang tegas, karena kadang kala tujuan- tujuan tersebut ditetapkan oleh pihak lain.

4. Waktu. Perencanaan mengacu ke masa depan. Salah satu unsur penting dalam perencanaan adalah unsur waktu. Tujuan-tujuan

perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, perencanaan berkaitan dengan masa depan. Dalam perencanaan kita pasti ingin kegiatan yang kita lakukan itu semaksimal mungkin dan dalam waktu yang singkat, sehingga bisa optimal dan efektif. Pembangunan ekonomi wilayah memberikan perhatian yang luas terhadap keunikan karakteristik wilayah (ruang). Pemahaman terhadap sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya buatan/infrastruktur dan kondisi kegiatan usaha dari masing-masing daerah di Indonesia serta interaksi antar daerah (termasuk diantara faktor- faktor produksi yang dimiliki) merupakan acuan dasar bagi perumusan upaya pembangunan ekonomi nasional ke depan.UU 24/1992 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa ruang dipahami sebagai suatu wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruangudara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan mahluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Dalam konteks ini, sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya buatan/infrastruktur wilayah dan kegiatan usaha merupakan unsur pembentuk ruang wilayah dan sekaligus unsur bagi pembangunan ekonomi nasional yang lebih merata dan adil.

C. Tantangan Pembangunan Indonesia Ke Depan

Tantangan pembangunan Indonesia ke depan sangat berat dan berbeda dengan yang sebelumnya. Paling tidak ada 4 (empat) tantangan yang dihadapi Indonesia, yaitu:

1. Otonomi daerah,
2. Pergeseran orientasi pembangunansebagai negara maritim,
3. Ancaman dan sekaligus peluang globalisasi, serta
4. Kondisi objektif akibat krisis ekonomi.

Pertama, Undang-undang No. 22 tahun 1999 secara tegas meletakkan otonomi daerah

di daerah kabupaten/kota. Hal ini berarti telah terjadi penguatan yang nyata dan legal terhadap kabupaten/kota dalam menetapkan arah dan target pembangunannya sendiri. Di satu sisi, penguatan ini sangat penting karena secara langsung permasalahaan yang dirasakan masyarakat di kabupaten/kota langsung diupayakan diselesaikan melalui mekanisme yang ada di kabupaten/kota tersebut. Tetapi, di sisi lain, otonomi ini justru menciptakan ego daerah yang lebih besar dan bahkan telah menciptakan konflik antar daerah yang bertetangga dan ancaman terhadap kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua, reorientasi pembangunan Indonesia ke depan adalah keunggulan sebagai negara maritim. Wilayah kelautan dan pesisir beserta sumberdaya alamnya memiliki makna strategis bagi pembangunan ekonomi Indonesia, karena dapat diandalkan sebagai salah satu pilar ekonomi nasional.

Ketiga, ancaman dan peluang dari globalisasi ekonomi terhadap Indonesia yang terutama diindikasikan dengan hilangnya batas-batas negara dalam suatu proses ekonomi global. Proses ekonomi global cenderung melibatkan banyak negara sesuai dengan keunggulan kompetitifnya seperti sumberdaya manusia, sumberdaya buatan/infrastruktur, penguasaan teknologi, inovasi proses produksi dan produk, kebijakan pemerintah, keamanan, ketersediaan modal, jaringan bisnis global, kemampuan dalam pemasaran dan distribusi global.

Ada empat manfaat yang dirasakan dari globalisasi ekonomi, yaitu

1. Spesialisasi produk yang didasarkan pada keunggulan absolut atau komparatif,
2. Potensi pasar yang besar bagi produk masal,
3. Kerjasama pemasaran bagi hasil bumi dan tambang untuk memperkuat posisi tawar,
4. Adanya pasar bersama 6untuk produk-produk ekspor yang sama ke pasar Asia Pasifik yang memiliki 70% pasar dunia. Di sisi lain, globalisasi juga memberikan ancaman terhadap ekonomi nasional dan daerah berupa membanjirnya produk-

produk asing yang menyerbu pasar-pasar domestik akibat tidak kompetitifnya harga produk lokal.

Terakhir, kondisi objektif akibat krisis ekonomi (jatuhnya kinerja makro ekonomi menjadi –13% dan kurs rupiah yang terkontraksi sebesar 5-6 kali lipat) dan multi dimensi yang dialami Indonesia telah menyebabkan tingginya angka penduduk miskin menjadi 49,5 juta atau 24,2% dari total penduduk Indonesia pada tahun 1997/1998 dan mulai membaik pada tahun 1999 menjadi 23,4% atau 47,97 juta jiwa. Di sisi lain, krisis ekonomi ini menjadi pemacu krisis multidimensi, seperti krisis sosial, dan krisis kepercayaan terhadap pemerintah.

D. Peran Pemerintah Dalam Perencanaan Pembangunan

Di dalam literatur-literatur ekonomi pembangunan sering disebutkan bahwa ada tiga peran pemerintah yang utama yaitu:

1. Sebagai pengalokasi sumber-sumber daya yang dimiliki oleh negara untuk pembangunan;
2. Penciptaan stabilisasi ekonomi melalui kebijakan fiskal dan moneter; serta
3. Sebagai pendistribusi sumber daya.

Penjabaran ketiga fungsi ini di Indonesia dapat dilihat dalam Pasal 33 UUD 1945

Amandemen Keempat. Ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan bahwa negara menguasai bumi serta kekayaan alam yang dikandung didalamnya, serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan bagi hajat hidup orang banyak. Penguasaan ini dimaksudkan untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini mengamanatkan kepada Pemerintah agar secara aktif dan langsung menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya ayat (4) menyebutkan bahwa perekonomian diselenggarakan atas dasar dasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Ayat ini juga mengamanatkan kepada Pemerintah untuk

www.mpr.go.id

menjaga dan mengarahkan agar sistem perekonomian Indonesia berjalan dengan baik dan benar. Inilah yang dinamakan peran pengaturan dari pemerintah. Inilah yang menjadi inti tugas lembaga perencanaan dalam Pemerintah. Pemerintah juga dapat melakukan intervensi langsung melalui kegiatan-kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah, yang mencakup kegiatan-kegiatan penyediaan barang dan layanan publik, melaksanakan kegiatan atau prakarsa strategis, pemberdayaan yang tak berdaya (empowering the powerless) atau keberpihakan. Perencanaan Pembangunan Untuk Mencapai Tujuan dan Cita-Cita Nasional Sejak awal, para bangsa menyatakan bahwa kemerdekaan Indonesia didorong oleh keinginan yang luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas. Mereka dengan sadar bercita-cita agar pengelolaan pembangunan Indonesia dapat dilakukan sendiri oleh putra-putri bangsa ini secara mandiri, merdeka, dan berdaulat. Kedaulatan dalam mengelolah pembangunan tentu berangkat dari keyakinan yang kuat bahwa kita dapat melaksanakannya tanpa perlindungan dan pengawasan pihak asing.

Oleh karena itu, pembangunan masyarakat untuk mencapai cita-cita kemerdekaan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 haruslah diselenggarakan dengan seksama, efektif, efisien, dan terpadu. Tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut adalah untuk (1) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) Memajukan kesejahteraan umum; (3) Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dari keempat tujuan ini, tiga di antaranya secara eksplisit menyatakan kualitas kehidupan yaitu butir pertama, kedua, dan ketiga yaitu kehidupan masyarakat yang terlindungi, sejahtera, dan cerdas. Sedangkan untuk distribusi dan pemerataan kualitas hidup tersebut dirumuskan dalam sila Kelima Pancasila yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia?. Intinya adalah keterlindungan, kesejahteraan, dan kecerdasan masyarakat, haruslah terdistribusi secara adil.

www.mpr.go.id

MEMBANGUN INDONESIA: PERENCANAAN PEMBANGUNAN ALA GBHN (GARIS BESAR HALUAN NEGARA) ATAU RPJMN (RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH NASIONAL)[1]

Oleh: Agusmawanda, S.IP., M.IP[2]

A. Pendahuluan

Perubahan politik dari masa orde lama, orde baru, dan reformasi turut berimpilkasi pada perubahan peran lembaga negara dalam setiap fasenya. Salah satu contoh; peralihan orde baru ke reformasi dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, turut mempangaruhi perubahan struktur dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Setelah amandemen, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang berisikan perencanan pembangunan nasional lima tahunan. Dengan demikian maka fungsi perencanaan pembangunan tidak lagi menjadi kewenangan MPR, karena telah menjadi kewenangan eksekutif dari level nasional hingga daerah berdasarkan UU No 25 tahun 2004 tetang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perubahan tersebut menimbulakan polemik dikalangan akademik, praktisi, pemerhati dan bahkan masyarakat secara luas, bahwa SPPN yang kemudian di terjemahkan kedalam; Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dinyatakan tidaksinkron antara capaian perencanan di pusat dan di daerah karena perbedaan orientasi politiknya. Dengan demikian dalam makalah ini penulis akan mendiskusikan dimensi perencanan pembangunan berdasar GBHN dan RPJPN.

[1] Disampaikan pada acara FGD MPR-RI " Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nansional" Bela Internasional Hotel, Halmahera Room, kamis 9 juni 2015.
[2] Staf pengajar pada Program Studi Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Maluku Utara

B. Potensi masalah dari model Perencanaan GBHN dan RPJMN

Dari wacana yang berkembang, setidaknya ada dua potensi masalah yang mungkin ditimbulkan dengan adanya sistem perencanaan RPJMN dibandingkan dengan GBHN. Pertama, dokumen perencanaan yang dihasilkan menjadi small government perpective karena hanya diwarnai oleh warna eksekutif dari pusat hingga daerah. Presiden membuat perencanaan dalam RPJMN bedasarkan visi dan misi, sedangkan Gubernur, Walikota dan Bupati juga membuat perencanaan dalam RPJMD sesuai dengan visi dengan mengacu pada RPJMN, dengan demikian maka hasil perencanaan yang dihasilkan dari pusat dan daerah disusun oleh pemerintah dalam arti sempit yaitu eksekutif. Hal berbeda dengan perencanaan bedasarkan GBHN, dokumen perencanaanya dihasilkan oleh legislatif dalam hal ini adalah MPR, kemudian dijalankan oleh eksekutif dalam hal ini adalah presiden sedangkan untuk daerah, membuat Pola Dasar Pembangunan Daerah.

Persoalan selanjutnya adalah sinkronisasi arah pembangunan pusat dan daerah. Dalam RPJMN, Presiden membuat perencanaan berdasarkan visi presiden yang kemudian melibatkan political interes partai pengusung pasangan presiden dan wakil presiden. Pada tingkat daerah, RPJMD yang disusun disesuaikan dengan RPJMN, namun akan berpotensi terjadi conflict of interes dalam perumusan RPJMD karena bisa saja presiden dan kepala daerah memiliki basis kekuatan politik yang berbeda. Sedangkan sistem perencanan melalui GBHN konflik kepentingannya dihanya MPR karena disana merepresentasi rakyat secara utuh baik dari dewan perwakilan daerah (DPD) maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Disisi lain, ada pandangan bahwa sistem perencanan yang ada dalam SPPN yang kemudian melahirkan RPJPN dan RPJMN hingga RPJMD cukup ideal[3]. Argumen yang dibangun adalah bahwa SPPN itu multi pedekatan diantaranyan pertimbangan politik, teknokratis, dan bahkan mengadopsis dua pedekatan sekaligus yaitu sistem bottom-up dan top down. Sementara itu, jika dibanding dengan GBHN tentu model

[3] Mudiyati Rahmatunnisa, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2013

yang diadopsi adalah top-down sehingga memungkinkan akan bermasalah jika dipaksakan pada sistem pemerintahan yang desentralis, dimana pemerintah daerah diberi kewenangan luas. Dengan memberikan otonomi kepada daerah dalam perencanaan pembangunan melalui pendekantan botton up, maka secara otomatis strengthening local government karena mendemokratiskan daerah[4].

Setelah mencermati kedua sistem perencanaan baik model GBHN maupun model SPPN, maka semua model memiliki kelebihan dan dan kekukurangan. Oleh karena itu, ada dua pertanyaan yang harus kita jawab; apakah GBHN dan RPJMN memiliki fungsi yang berbeda, apakah ada jaminan bahwa memilih sistem perencanaan model GBHN atau RPJMN akan berjalan efektif dalam rangka pembangunan nasional?.

Dari segi fungsi GBHN dan RPJMN sama yaitu, kesemuanya menjadi rujukan pemerintah dalam menyusun program pembangunan lima tahunan. Yang berbeda adalah kewenangannya dalam perencanaanya, dalam GBHN perencanaan pembangunan oleh MPR, dan dijalankan oleh presiden. Sedangkan RPJMN merupakan kewenangan pemerintah. Jadi untuk nama dan fungsi keduanya menjadi tidak urgen untuk dipersoalkan. Sehingga yang menarik untuk didiskusikan bagaimana model perancanaannya, apakah menjadi kewenangan pemerintah (presiden) atau kewenangan MPR (DPD dan DPR) ?

Perencanaan yang ada di GBHN adalah perencanaan lima tahunan yang kemudian terdistribusi kedalam repelita dengan capaian perecanaan bersifat tahunan. Perencanaan dalam GBHN bersifat "perencanaan strategi"[5] model perencaan yang besifat menengah karena hanya lima tahun. Sebaiknya untuk rencana lima tahunan atau perencanaan menengah, disusun oleh pemerintah karena berifat "rencana strategi" dan lebih dekat dengan fungsi administratif oleh

[4] John Steward, dalam Agusmawanda, Bayangan Entosentrisme Dan Disitegrasi Nasional, Jurnal Ilmu Administrasi (JIA) Volume III No 5 Juni 2013.
[5] Peter Schroder, *Strategi politik* , Friedrich- Naumann-Stiftung Fur dei Freiheit, 2008. Indonesia, hal 11-19

badan eksekutif[6] atau fungsi executing, oleh karena itu kewenangan RPJMN sudah tepat jika menjadi kewenangan pemerintah. Sedangkan perencanaan yang sifatnya jangka panjang yang ada dalam RPJPN, sebaiknya menjadi kewenangan MPR karena selain sifatnya long term planning, juga harus multi perspektif atau dapat menampung semua kepentingan bangsa Indonesia.

Perbedaan yang mendasar secara politis antara negara bukan pada bentuk pemerintahanya, baik negara komunis yang totaliter maupun negara liberal di barat akan tetapi efektifitas. Di Amerika, Inggris, dan Rusia memiliki sistem pemerintahan yang berbeda, namun memiliki sistem yang efektif dalam pengelolaan pemerintahanya[7]. Jika kita gunakan kata efektifitas untuk menilai sistem perencanaan pembangunan model GBHN atau RPJMN, maka model GBHN dan RPJMN masing-masing tidak efektif.

Model GBHN menjadi tidak efektif karena model perencanaan bersifat sentralis, sementara di era reformasi sekarang ini negara republik Indonesia menganut sistem desentralis, dimana daerah diberi keleluasaan dalam mengelola dan membuat perencanaan wilayahnya. Dengan demikian, sentralisasi sistem perencanaan berpotensi menghambat daerah dalam menyusun perencanaan strategis sesuai dengan potensi daerah masing-masing.

Selanjutnya model perencanaan RPJPN yang kemudian melahirkan RPJMN dan RPJMD juga kurang efektif, karena eksekutif menyusun perencanaan dalam jangka waktu 20 tahun[8] meski periode kepemimpinnanya hanya lima tahun. Warna perencanaan dalam RPJMN adalah warna perencanaan the rulling party, sementara tidak ada jaminan 20 tahun kedepan the rulling party akan berkuasa lagi, dan melanjutkan visi pembangunan dalam 20 tahun mendatang. Sehingga ada potensi rencana pembangunan jangka panjang nasional akan berubah sesuai dengan selera partai penguasa dalam pemerintahan.

---

[6] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Gramedia Pustka Utama, 2007 Jakarta. hal.296-297

[7] Samuel P Huntington, *Tertip Politik Di Tengah Pergesera Kepentingan Massa;* 2003, RajaGrafindo Persada, Jakarta Hal. 1

[8] UU No. 17 tahun 2007

Hal lain terkait RPJPN adalah sinkronimasi capaian perencanaa antara perencanaan RPJMN dan PJMND. Permerintah pusat maupun daerah mengalami kesulitan untuk menyesuikan capaian yang ada dalam RPJMN dan yang ada dalam RPJMD. Misalnya visi kemandirian dalam RPJPN, apakah daerah sudah mendukug visi tersebut. Untuk menyokong visi kemandirian bidang pangan, seberapa banyak daerah yang memiliki visi; diversifikasi bahan pangan, perluasan areal persawahan, dan apakah angka nasional telah menujukkan kemandirian atau justru masih tergatung pada keran impor pangan.

C. Kesimpulan

Oleh karena itu, yang menjadi bahan kajian yang harus didiskusikan lebih lanjut dalam hal ini adalah persoalan wilayah kewenangan perencanaanya, dan bukan pada nama dari GBHN atau RPJPN. Ketidak efektifan RPJPN karena perencanaanya jangka panjang, yaitu 20 tahun dan sudut pandangnya terkait dengan partai penguasa, dimana belum tentu berkuasa lagi pada periode perencanaan. Dengan demikian, yang ideal untuk perencanan jangka panjang tidak menjadi kewenangan presiden atau pemerintah karena pemerintahanya hanya lima tahun. Jadi untuk perencanaan jangka panjang sebaiknya menjadi kewenangan MPR karena multisudut pandang, dimana akan dibahas oleh anggota MPR yang terdiri DPR dan DPD. Sedangkan perencaan yang ada dalam RPJMN dan RPJMD sudah tepat menjadi kewenangan pemerintah, karena berisikan perencanaan bersifat menegah.

Daftar Pustaka

Agusmawanda, Bayangan Entosentrisme Dan Disitegrasi Nasional, Jurnal Ilmu Administrasi (JIA) Volume III No 5 Juni 2013.

Budiardjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik. Gramedia Pustka Utama; 2007 Jakarta

Huntington, Samuel P Tertip Politik Di Tengah Pergesera Kepentingan Massa; 2003, RajaGrafindo Persada, Jakarta

Rahmatunnisa, Mudiyati, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2013 (makalah)

Schroder, Peter, Strategi politik; 2008, Friedrich- Naumann-Stiftung Fur dei Freiheit,. Indonesia,

UU No 25 Tahun 2004 Tentang, Perencanaan Sistem Pembangunan Nasional

UU No. 17 tahun 2007.

www.mpr.go.id

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNANAN JANGKA PANJANG DALAM WUJUD RENCANA GBHN

Oleh: Amin Muhammad

A. PENDAHULUAN

Sistem ketatanegaraan kita sebagai sebuah Negara mengalami perubahan signifikan di berbagai aspek sejak reformasi tahun 1998. Terjadi perubahan struktur dan fungsi kelembagaan Negara, Perubahan mendasar juga terjadi dalam proses penyelenggaraan pembangunan Nasional dalam mencapai tujuan Negara seperti yang di amanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu lembaga yang mengalami perubahan dalam hal kedudukan, fungsi dan perannya pasca amandemen UUD 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR sebelumnya menjadi lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan mengangkat dan memberhentikan Presiden serta menetapkan haluan daripada negara melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Kelembagaan dan kewenangan MPR tersebut dirubah akibat desakan kuat dari para reformis untuk menghilangkan pengaruh kekuasaan orde baru[1], padahal GBHN bukanlah hasil pemikiran dan produk orde baru, melainkan hasil pemikiran para pendiri bangsa yang termuat UUD 1945.

Perubahan mendasar juga menyangkut keberadaan GBHN. Sejak era reformasi , eksistensi GHBN tidak lagi ada sebagai konsekuensi perubahan UUD 1945. Sebagi penggantinya pedoman penyelenggaraan pembangunan adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) selama 20 Tahun.RPJPN ini menjadi rujukan pembangunan lima tahun yang di sebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) rencana pembangunan tidak lagi menjadi kewenangan MPR melainkan kewenangan bersama DPR RI dan Presiden.

[1] www.academia.edu/9837831/Garis-Garis besar Haluan Negara GBHN Rencana Pembangunan.

Kenyataan normative yang saat ini terjadi di tingkat daerah maupun tingkat pusat, perlu di telaah lagi apakah pengaturan tersebut sudah ideal dalam arti dapat memfasilitasi upaya-upaya untuk mencapai tujuan Negara ini sebagaimana yang di amanatkan dalam konstitusi kita. Tentunya menjadi catatan tersendiri dalam melihat arah kebijakan pembangunan nasional dan arah kebijakan pembangunan daerah yang tidak lagi terpola dalam satu sistem perencanaan pembangunan nasional dalam rangka permujudan RPJP.

Mengingat arah pembangunan nasional, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak lagi saling sinergitas akibat rencana pembangunan nasional dalam bentuk RPJM yang diadopsi dari visi dan misi calon Presiden dan begitu juga RPJMD pada masing-masing pemerintahan di tingkat daerah, menyebabkan arah pembangunan nasional tidak bersinergi dengan baik, karena arah pembangunan ditetapkan seolah-olah hanya berdasarkan kemauan para pemimpin mulai dari tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah. Masyarakat tidak mendapatkan akses untuk mengetahui arah kebijakan pembangunan mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah. Hal tersebut berbeda dengan GHBN pada masa orde baru yang sangat sering kita dengar dan bahkan sosialisasinya sampai ke tingkat desa dan kelurahan.

B. PEMBAHASAN

1. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Yang mana telah di uraikan pada pendahuluan tersebut, Sistem Perencenaan Pembangunan Nasional (SPPN) merupakan salah satu konsekuesi adanya perubahandalam pengaturan ketatnegaraan pasca Reformasi. SPPN sebagai mana telah di atur dala UU No. 25 Tahun 2004 sudah cukup ideal, Implikasinya menjadikan SPPN merupaka sebuas system perencanaan pembangunan yang integrative, menjanjikan keterpaduan pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah.

Persoalan SPPN yang dihadapi yaitu tidak adanya jaminan kepastian bahwa apa yang telah disusun secara ideal dalam aturan

perundang-undangan terkait dengan SPPN dan RPJPN itu dilaksanakan secara konsisten oleh kepentingan terkait. Tidak ada mekanisme yang jelas untuk menilai apakah apakah dookumen perencanaan yang di buat sebagi tindak lanjut dari RPJPN. Seperti di level nasional, RPJMN, Restra Kementerian, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian, dan di level Daerah, RPJMD, Rentra SKPD, RKPD, Renja SKPD,memang sudah merujuk pada RPJP.

RPJM sebagai perjelmahan dari GBHN sebelumnya ditetapkan oleh MPR tersebut sedangkan RPJM ditetapkan melalui UU yang diadopsi dari visi dan misi calon Presiden dan begitu seterusnya sampai pada pemerintahan tingkat daerah, oleh karena itu tidak heran apabila program-program pemerintah pusat tidak sejalan dengan program pemerintahan tingkat daerah. Mengingat arah kebijakan calon Presiden belum tentu sejalan dengan kebijakan calon Gubernur, Bupati dan/atau Walikota.

Berbeda halnya dengan GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebelumnya menjadi mandat MPR untuk dilaksanakan oleh Presiden terpilih, oleh karena itu GBHN bukan dirumuskan oleh calon presiden tetapi dirumuskan oleh MPR untuk dilaksanakan oleh seorang Presiden terpilih. Pengimplementasian GBHN tersebut sampai pada tingkat daerah.

Dengan demikian, urgensi untuuk menghidupkan kembali GBHN menjdi tidak justified, karena keberadaannya telah terwujud dalam RPJPN.terkait persoalan berbagai permasalahan pembangunan selama ini,salah satu faktornya adala lebih karena inkonsistensi dan ketiadaan ssinergi antara RPJP dengan dokumen perencanaan. Kondisi tersebut merupakan implikasi karakter proses perencanaan pembangunan yang tidak sekedar persoalan teknis manajerial, tetapi merupakan persoalan yang sangat politis, karena menyangkut kepentingan berbagai pihak.

Sejak dihapuskannya GBHN dan diberlakukannya RPJM, dapat kita merasakan kekurangan, bahkan dapat dikatakan bahwa pembangunan nasional kita saat ini kehilangan arah.

GBHN merupakan catatan rencana pembangunan negara Indonesia dan keinginan bersama rakyat Indonesia secara menyeluruh

www.mpr.go.id

yang dibuat oleh MPR sebagai mandatoris rakyat. Semua yang tertulis dalam GBHN adalah rencana haluan pembangunan negara yang dibuat oleh MPR dan dilaksanakan oleh presiden. Pada GBHN tertuang aturan-aturan jalannya pembangunan negara yang harus berlandaskan pada UUD 1945 yang tertuang tujuan dan cita- cita negara.

GBHN merupakan visi misi tertinggi pembangunan nasional kedua setelah UUD 1945. Visi misi yang tertuang dalam GBHN dijalankan sepenuhnya oleh eksekutif dan menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA)

2. Mengukur Peran MPR dalam SPPN

Amandemen UUD 1945 telah menyempurnakan secara signifikan fungsi dan wewenang MPR, secara konstitusional fungsi dan wewenang MPR di atur dalam Pasal 3 ayat (1),(2),dan (3) serta Pasal 8 ayat (1),(2) dan (3) fungsi dan wewenang tersebut yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dan siding paripurna MPR
3. Memutuskan usul DPR berdasarka putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentika Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam siding paripurna MPR
4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat,berhenti,diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya
5. Serta memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhentisecara bersamaan dalam masa jabatannya,dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Pesiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya.sampai habis masa jabatannya selambat lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.

www.mpr.go.id

Penyebab kemunduran pembangunan nasional Indonesia adalah karena ada 4 (empat) sistem perencanaan pembangunan tidak berjalan sebagaimana mestinya, yakni perencanaan di tingkat desa, kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Namun keempat lapiran perencanaan ini tidak saling bersinggungan karena adanya benturan logika proses pemerintahan. Pemerintah pusat berharap perencanaan pembangunannya dijadikan acuan dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah, namun disisi lain pemerintah daerah atas nama aspirasi rakyat merasa mendapat legitimasi menutup mata atas agenda-agenda nasional.

Dewasa ini banyak kebijakan pemerintah pusat berbeda atau tidak sinkron dengan kebijakan pemerintahan daerah, oleh karena itu. Salah satu contoh adalah kebijakan ekonomi prosiden Jokowi-JK yang banyak tidak selaras dengan peraturan daerah yang dibuat dan disusun oleh daerah, begitu juga dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga arah kebijakan pembangunan nasional tidak lagi selaras antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga tentunya akan berpengaruh terhadap pencapaian tujuan sistem pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Regulasi merupakan salah satu arah kebijakan pembangunan nasional adalah yang tertuang dalam norma-norma yang disusun secara batton up, namun dalam realitasnya juga tidak dapat dipungkiri bahwa masih banyak produk hukum daerah yang tidak selaras dengan produk hukum nasional, sehingga membawah dampak besar dalam implementasi produk hukum tersebut, yang tentunya berpengaruh terhadap pembangunan nasional.

C. PENUTUP

Zaman Reformasi membawa implikasi perubahan mendasar di semua sendi kehidupan bernegara Indonesia.Perubahan UUD 1945 telah berimplikasi pada menghilangkan struktur dan prosedur tertentu, dan sekaligus juga memunculkan struktur dan prosedur pengganti dalam system ketatanegaraan Indonesia. Perubahan kedudukan ,fungsi dan wewenang MPR telah berimplikasi pada kemunculan SPPN dan

RPJP Nasional sebagai pedoman dasar penyelenggaraan pembangunan pengganti GBHN. Ide pemunculan kembali GBHN sebagaimana masa orde baru merupakan suatu keniscayaaan dengan sistem pemerintahan presidential dan otonom di tingkat daerah yang kita anut saat ini serta sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung.

Sistem pembangunan nasional memang diharapkan agar perencanaannya terarah sebagaimana yang diharapkan bersama, sehingga diperlukan pola perencanaaan pembangunan nasional yang lebih terarah, sehingga RPJM tidak lagi diadopsi dari visi misi calon presiden, tetapi ditetapkan sebelumnya oleh DPR dalam UU untuk dijalankan oleh presiden terpilih yang akan datang. Begitu juga dengan RPJP dan RPJM daerah tidak lagi diberikan kebebesan daerah untuk menentukan arah kebijakan pembangunan daerah, tetapi harus diselaraskan dengan arah kebijakan pembangunan nasional, karena juga anggaran pembangunan daerah lebih banyak diperoleh dari APBN.

Namun demikian, pengalaman menunjukan bahwa setiap system memiliki kelebihan dan kekurangan. Kemampuan untuk memaksimalkan kelebihan dan secara bersamaan melakukan upaya mitigasi atas berbagai kekurangan system menjadi suatu kelebihan.

www.mpr.go.id

GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA DALAM WUJUD RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG DAN PERWUJUDAN TUJUAN NEGARA

Oleh: Amriyanto[1]

A. PENDAHULUAN

Perubahan sistem ketatanegaraan kita sejak reformasi tahun 1998 adalah adanya amandemen UUD 1945. Pada amandemen pertama tersebut terjadi perubahan signifikan terkait dengan kelembagaan dan kewenangan MPR. MPR sebelumnya menjadi lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan mengangkat dan memberhentikan presiden serta menetapkan haluan daripada negara melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Kelembagaan dan kewenangan MPR tersebut dirubah akibat desakan kuat dari para reformis untuk menghilangkan pengaruh kekuasaan orde baru[2], padahal GBHN bukanlah hasil pemikiran dan produk orde baru, melainkan hasil pemikiran para pendiri bangsa yang termuat UUD 1945.

Perubahan arah sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 tersebut berpengaruh terhadap arah, tujuan dan perwujudan negara. GHBN yang sebelumnya cukup diagung-agungkan sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional, dihilangkan dan dirubah dengan Rencana Pembagunan Jangka Menegah (RPJM) sebagai bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang dimuat dalam UU yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 13 ayat (1) Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[1] Dosen Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate, disampaikan dalam FGD MPR kerjasama dengan UMMU, 9 Mei 2016.
[2] www.academia.edu/9837831/Garis-Garis besar Haluan Negara GBHN Rencana Pembangunan.

Arah kebijakan pembangunan nasional melalui RPJM tersebut didasarkan pada visi dan misi seorang calon presiden, bukan lagi ditetapkan oleh MPR. Visi dan misi presiden tersebut yang kemudian setelah terpilih kemudian dituangkan dalam RPJM. Menelitik pembentukan RPJM yang diadopsi dari visi dan misi calon presiden tersebut, tentunya menjadi catatan tersendiri dalam melihat arah kebijakan pembangunan nasional dan arah kebijakan pembangunan daerah yang tidak lagi terpola dalam satu sistem perencanaan pembangunan nasional dalam rangka permujudan RPJP.

Mengingat arah pembangunan nasional, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak lagi saling sinergitas akibat rencana pembangunan nasional dalam bentuk RPJM yang diadopsi dari visi dan misi calon presiden dan begitun juga RPJMD pada masing-masing pemerintahan di tingkat daerah, menyebabkan arah pembangunan nasional tidak bersinergi dengan baik, karena arah pembangunan ditetapkan seolah-olah hanya berdasarkan kemauan para pemimpin mulai dari tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah. Masyarakat tidak mendapatkan akses untuk mengetahui arah kebijakan pembangunan mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah. Hal tersebut berbeda dengan GHBN pada masa orde baru yang sangat sering kita dengar dan bahkan sosialisasinya sampai ke tingkat desa dan kelurahan.

B. PEMBAHASAN

1. Dimensi Hukum RPJM Vs GBHN

RPJM sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembagunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025[3]. Sedangkan RPJP disusun sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

[3] Bunyi Pasal 4 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2007 ""RPJP Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi pedoman dalam penyusunan RPJM Nasional yang memuat Visi, Misi dan Program Presiden".

mengamanatkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

Mengingat sistem perencanaan pembangunan nasional yang mengamanatkan RPJP dan RPJM ditetapkan melalui undang- undang, memang sangat berbeda GBHN yang ditetapkan melalui ketetapan MPR sebagai representasi perwakilan rakyat dari DPR dan utusan golongan. RPJM kemudian dikonkritkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP tersebut dijadikan dasar bagi kementerian lembaga dalam menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L) yang malahirkan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L) yang menjadi pedoman dalam penyusunan APBN.

RPJM sebagai perjelmahan dari GBHN sebelumnya ditetapkan oleh MPR tersebut sedangkan RPJM ditetapkan melalui UU yang diadopsi dari visi dan misi calon presiden dan begitu seterusnya sampai pada pemerintahan tingkat daerah, oleh karena itu tidak heran apabila program-program pemerintah pusat tidak sejalan dengan program pemerintahan tingkat daerah. Mengingat arah kebijakan calon presiden belum tentu sejalan dengan kebijakan calon gubernur, bupati dan/atau walikota.

Berbeda halnya dengan GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebelumnya menjadi mandat MPR untuk dilaksanakan oleh presiden terpilih, oleh karena itu GBHN bukan dirumuskan oleh calon presiden tetapi dirumuskan oleh MPR untuk dilaksanakan oleh seorang presiden terpilih. Pengimplementasian GBHN tersebut sampai pada tingkat daerah.

Prosedur pembentukan GBHN jauh berbeda dengan pembentukan RPJM. Dari aspek hukum pembentukan GBHN lebih terarah dalam rangka perwujudan tujuan negara dari pada RPJM yang diadorpsi dari visi dan misi calon presiden, yang perumusannya belum tentu didasarkan pada RPJP secara komperhensif. Begitu juga pengimplementasiannya sampai tingkat daerah yang semakin tidak jelas.

Sejak dihapuskannya GBHN dan diberlakukannya RPJM, dapat kita merasakan kekurangan, bahkan dapat dikatakan bahwa

pembangunan nasional kita saat ini kehilangan arah, hal tersebut disebabkan karena:

1. Penyusunan dan pelaksanaan RPJM dengan RPJP dipandang lemah karena executive perspective.
2. Terjadinya inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJM dengan RPJP karena pergantian presiden 5 tahun sekali.
3. RPJM nasional tidak sinkron dengan daerah, karena RPJMD disusun menurut perspektif daerah.

GBHN merupakan catatan rencana pembangunan negara Indonesia dan keinginan bersama rakyat Indonesia secara menyeluruh yang dibuat oleh MPR sebagai mandatoris rakyat. Semua yang tertulis dalam GBHN adalah rencana haluan pembangunan negara yang dibuat oleh MPR dan dilaksanakan oleh presiden. Pada GBHN tertuang aturan-aturan jalannya pembangunan negara yang harus berlandaskan pada UUD 1945 yang tertuang tujuan dan cita- cita negara.

GBHN merupakan visi misi tertinggi pembangunan nasional kedua setelah UUD 1945. Visi misi yang tertuang dalam GBHN dijalankan sepenuhnya oleh eksekutif dan menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA)

2. Dissinkronisasi RPJP/RPJM Nasional dengan RPJP/RPJM Daerah

Pola pencapaian tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam aline ke empat pembukaan UUD NRI tahun 1945[4] tersebut dengan dihapuskannya GBHN menjadi cukup panjang mekanisme dan arah pencapaian tujuan tersebut, yakni rencana pembangunan nasional menghasilkan RPJP Nasional, RPJP nasional menghasilkan RPJM Nasional, RPJM Nasional menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang diturunkan dalam Rencana Strategis Kementerian/

[4] Aline keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni: 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 social.

www.mpr.go.id

Lembaga (Renstra K/L) dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L) yang menjadi pedoman penyusunan APBN. RPJM daerah diselaraskan dengan RPJM nasional, RPJP nasional diacu oleh RPJP daerah, RKP daerah diserasikan dengan RKP.

Penyelarasan RPJP Daerah dengan RPJP Nasional dan RPJM daerah dengan RPJM Nasional tidak semudah yang dibayangkan, karena kebijakan penyelenggaraan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah[5] yang ditandai dengan penyelenggaraan otonomi daerah[6], yang mana daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah. Urusan pemerintahan dibagi atas 3 urusan, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan konkuren tersebut terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan.

Penyebab kemunduran pembangunan nasional Indonesia adalah karena ada 4 (empat) sistem perencanaan pembangunan tidak berjalan sebagaimana mestinya, yakni perencanaan di tingkat desa, kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Namun keempat lapiran perencanaan ini tidak saling bersinggungan karena adanya benturan logika proses pemerintahan. Pemerintah pusat berharap perencanaan pembangunannya dijadikan acuan dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah, namun disisi lain pemerintah daerah atas nama aspirasi rakyat merasa mendapat legitimasi menutup mata atas agenda-agenda nasional.

Dewasa ini banyak kebijakan pemerintah pusat berbeda atau tidak sinkron dengan kebijakan pemerintahan daerah, oleh karena itu. Salah satu contoh adalah kebijakan ekonomi prosiden Jokowi-JK yang banyak tidak selaras dengan peraturan daerah yang dibuat dan disusun oleh daerah, begitu juga dengan kebijakan penyelenggaraan

[5] Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan

[6] Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

pemerintahan daerah, sehingga arah kebijakan pembangunan nasional tidak lagi selaras antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga tentunya akan berpengaruh terhadap pencapaian tujuan sistem pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Regulasi merupakan salah satu arah kebijakan pembangunan nasional adalah yang tertuang dalam norma-norma yang disusun secara batton up, namun dalam realitasnya juga tidak dapat dipungkiri bahwa masih banyak produk hukum daerah yang tidak selaras dengan produk hukum nasional, sehingga membawah dampak besar dalam implementasi produk hukum tersebut, yang tentunya berpengaruh terhadap pembangunan nasional.

3. Kendala Pemunculan GBHN sebagai Solusi Pencapaian Tujuan Pembangunan Nasional Secara Utuh

GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebelumnya berguna untuk menentukan arah pembangunan nasional. Semua pembagunan Indonesia terarah dan terancang jelas dalam GBHN. Perjalanan pembangunan juga tidak akan melenceng dari GBHN, karena akan dipertanggungjawabkan kepada MPR. Pada GBHN menunjukkan apa kemauan rakyat secara umum karena pembuatannya dilakukan dengan betul-betul mengadopsi keinginan dan kebutuhan rakyat.

Salah satu persoalan apabila GBHN dimunculkan kembali adalah, karena sistem pemerintahan yang kita anut adalah sistem trias politica[7] dan sistem ketatanegaraan kita yang tidak lagi mengenal adanya lembaga tertinggi negara yakni MPR, sehingga MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk membuat GBHN dan memaksa presiden untuk menjalankan GBHN tersebut. Presiden memiliki kewenangan yahng cukup besar dalam pencapaian tujuan negara, yakni presiden yang menetapkan arah kebijakan pembangunan nasional.

[7] Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) kekuasaan yaitu: (a) legislative; (b) eksekutif; dan (c) yudikatif. Trias politica adalah sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat dan bebas, mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak.

Ketiadaan GBHN merupakan konsekuensi logis dari pemilihan presiden langsung oleh rakyat. Sebab salah satu aspek penilaian calon presiden adalah visi, misi dan program yang ditawarkannya dalam upaya pemerintahannya mencapai cita-cita bangsa. Tawaran tersebut harus dapat diwujudkannya dalam masa jabatannya, apabila tidak maka yang bersangkutan akan dianggap gagal, akibatnya dia tidak akan dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan berikutnya.

C. PENUTUP

Arah perencanaan pembangunan nasional sebagaimana tujuan negara yang termaktub dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945, dengan tidak adanya haluan negara seperti halnya GBHN menjadi persoalan serius dalam pemcapaian tujuan pembangunan nasional. Ide pemunculan kembali GBHN sebagaimana masa orde baru merupakan suatu keniscayaaan dengan sistem pemerintahan presidential dan otonom di tingkat daerah yang kita anut saat ini serta sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung.

RPJM tidak lagi diadopsi dari visi misi calon presiden, tetapi ditetapkan sebelumnya oleh DPR dalam UU untuk dijalankan oleh presiden terpilih yang akan datang. Begitu juga dengan RPJP dan RPJM daerah tidak lagi diberikan kebebesan daerah untuk menentukan arah kebijakan pembangunan daerah, tetapi harus diselaraskan dengan arah kebijakan pembangunan nasional, karena juga anggaran pembangunan daerah lebih banyak diperoleh dari APBN.

www.mpr.go.id

PROBLEMATIKA SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL[1]

OLEH: ANITA KRIPTIANI, SH., M.Kn[2]

A. PENDAHULUAN

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun. Dengan adanya Amandemen UUD 1945 dimana terjadi perubahan peran MPR dan presiden, GBHN tidak berlaku lagi. Sebagai gantinya, UU no. 25/2004 mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menyatakan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.

Sesungguhnya GBHN dan RPJP ini sama fungsinya yaitu sebagai patokan arah pembangunan Indonesia baik pusat dan daerah. RPJP ini akan dibuat turunannya per lima tahun dengan sebutan RPJM atau rencana Pembangunan Jangka Menengah. Lima tahun diambil dari masa kerja seorang Presiden RI. Demikian juga dengan daerah yang harus membuat RPJP dan RPJM masing-masing mengacu kepada RPJPN. Dalam RPJ ataupun RPJM terkesan semua tertata dengan baik dan benar dan hanya tinggal dijalankan saja.

---

[1] Makalah disampaikan pada acara FGD yang diselenggarakan oleh MPR RI bekerjasama dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Bella Internasional Hotel 09 Juni 2016.

[2] Penulis adalah Praktisi sekaligus Dosen Pengajar Hukum Perdata di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara.

www.mpr.go.id

Sejak 2005 negara ini sudah punya RPJPN 2005-2025. Artinya rencana pembangunan jangka panjang 20 tahun kedepan sejak 2005 sampai 2025. Yang berisi Visi : Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur. Juga ada sederet Misinya antara lain : mewujudkan masyarakat yang berakhlak mulia dan bermoral, mewujudkan bangsa yang berdaya saing, memujudkan masyarakat yang demokrastis dan berlandaskan hukum, mewujudkan Indonesia yang aman, damai dan bersatu. Masih ada beberapa lagi misi RPJPN ini. kalau dilihat dari isinya maka pada tahun 2025 Indonesia seharusnya sudah damai, sejahtera, adil dan makmur.

Dalam proses pembangunan nasional terdapat belum meratanya target pembangunan yang ingin dicapai, dengan masih ditemukannya daerah tidak berkembang dan tertinggal di beberapa wilayah. Salah satu faktor utama yang mengakibatkan daerah tidak berkembang adalah tidak diberikannya kesempatan yang memadai bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini didorong oleh kuatnya sentralisasi kekuasaan terutama di bidang politik dan ekonomi. Akibat dari sentralisasi yang berlebihan tersebut tidak saja mengakibatkan kesenjangan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebar, tetapi juga mengusik rasa keadilan masyarakat di daerah karena pemerintah pusat dianggap terlalu banyak mencampuri urusan daerah dan juga menutup kesempatan bagi masyarakat untuk mengembangkan kreativitas serta mendapatkan hak-hak ekonomi, sosial dan politiknya.

Masalah pokok dalam pengembangan otonomi daerah adalah luasnya ruang lingkup pembanguan daerah terutama dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang belum didukung oleh kesiapan dan kemampuan aparatur pemerintahan daerah secara memadai serta perangkat peraturan bagi pengelolaan sumber daya pembangunan di daerah.

Dan tulisan ini mencoba memberikan input dalam proses reformulasi sistem rencana pembangunan nasional dalam rangka membantu program Pemerintah di dalam sektor Pembangunan.

www.mpr.go.id

B. PEMBAHASAN

Salah satu perubahan sistem politik Indonesia yang berlangung sejak reformasi adalah perubahan sistim kelembagaan Negara dari sistim MPR sebagai lembaga tertinggi negara, berwenang menentukan arah pembangunan bangsa melalui GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) menjadi MPR sebagai lembaga tinggi negara, sejajar dengan lembaga eksekutif, legislativ dan yudikatif. MPR sebagai lembaga permusyawaratan, tempat bertemu dua lembaga legislatif DPR RI dan DPD RI, memiliki dua wewenang. Pertama, wewenang terhadap UUD (mengubah dan menetapkan UUD). Kedua wewenang terhadap Presiden (melantik dan memberhentikan Presiden). Sementara wewenang MPR untuk menentukan arah pembangunan nasional dihapus.

Ketika MPR sebagai lembaga permusyawaratan, tidak memiliki wewenang lagi untuk menafsir dan menjabarkan pasal-pasal UUD 45 dalam bentuk GBHN, maka Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai upaya berkesinambungan untuk merealisasikan tujuan nasional : melindungi, mencerdaskan dan menyejahterakan rakyat, diubah sistem dan lembaga perencananya. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diatur dengan UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2007 yang berisi visi, misi, arah pembangunan nasional, dengan sistimatika Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) per- 20 tahun dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN) per- 5 tahun. RPJMN disusun oleh Presiden dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden RI dengan tujuan meningkatkan taraf hidup, pemenuhan kecerdasan, dan kesejahteraan masyarakat.

Sistem Perencanaan Pembangunan nasional pasca reformasi ini melahirkan berbagai masalah diantaranya :

1. Penyusunan dan pelaksanaan RPJMN dan RPJPN dipandang lemah, karena executiv perspectiv.
2. Terjadi inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJMN dengan RPJPN karena pergantian Presiden 5 tahun sekali.
3. RPJM Nasional tidak sinkron dengan Daerah, karena RPJM Daerah disusun menurut perspektif daerah.

Ketika hampir 15 tahun sistem ini berjalan, banyak pihak menilai bahwa tanpa GBHN sebagai otoritas tertinggi yang mengarahkan pembangunan bangsa, membuat negara ini bukan lagi Negara kesatuan, tetapi Negara dengan multy government. Kekuasaan ada dimana-mana (Pusat dan Daerah). RPJM yang disusun dan dilaksanakan selama ini tidak menjawab secara komprehensif persoalan nasional yang dihadapi Indonesia.

Jika Indonesia ingin kembali kepada sistem GBHN banyak hal yang harus dikaji, baik secara yuridis, sosiologis dan metodologis. Yang harus pula diperhitungkan adalah perubahan paradigma berpikir yang ikut merubah arena, wajah dan struktur politik. Dalam era Reformasi, demokrasi mulai terkondisi di berbagai lini kehidupan. Semua identitas yang muncul dan berkembang di dalam masyarakat mendapat ruang. Semua kelompok dari berbagai kalangan mendapat tempat untuk menyalurkan aspirasi dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Tidak ada diskriminasi terhadap kelompok tertentu, hak untuk berperan serta dalam pemerintahan atau kegiatan politik terbuka selebar-lebarnya bagi semua kelompok yang ada.

Mengingat bahwa dalam GBHN pun terdapat kelemahan berupa sentralistik dan kapasitas pemerintah daerah yang tidak optimal disebabkan oleh kuatnya kendali pemerintah pusat dalam proses pengambilan keputusan melalui berbagai pedoman dan petunjuk pelaksanaan yang sangat rinci dan kaku. Hal tersebut diperparah oleh adanya keengganan beberapa instansi pemerintah pusat untuk mendelegasikan kewenangan, penyerahan tugas dan fungsi pelayanan, pengaturan perizinan, dan pengelolaan sumber daya keuangan kepada pemerintah daerah. Kuatnya kendali pemerintah pusat yang semakin tinggi terhadap pemerintah daerah pada waktu yang lalu telah menyebabkan pula hilangnya motivasi, inovasi, dan kreativitas aparat daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Berbagai upaya telah dilakukan secara konsisten untuk meningkatkan otonomi daerah, pendelegasian wewenang pengambilan keputusan dan alokasi dana pembangunan kepada pemerintah daerah diserati dengan desentraliasai pengaturan dan perizinan.

www.mpr.go.id

Sistem pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik lemahnya pengawasan, ketidaktanggapan dalam mengubah pendekatan dan strategi pembangunan, serta ketidakselarasan antara kebijakan dan pelaksanaan pada berbagai bidang pembangunan dan terjadinya krisis ekonomi telah menyebabkan melemahnya kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas secara otonom, tidak terdesentraliasainya kegiatan pelayanan masyarakat, ketidakmerataan pertumbuhan ekonomi antar daerah, dan ketidakberdayaan masyarakat dalam proses perubahan sosial bagi peningkatan kesejahteraan di berbagai daerah.

Pengambilan keputusan dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan pembangunan selama ini yang lebih menekankan pada pendekatan sektoral dan cenderung terpusat menyebabkan pemerintah daerah kurang mendapat kesempatan untuk mengembangkan kapasitas dalam penyelenggaraan pemerintahan,pembangunan, dan pelayanan masyarakat secara optimal. Di samping itu, pembangunan sektoral yang terpusat cenderung kurang memperhatikan keragaman kondisi sosial ekonomi daerah mengakibatkan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, lemahnya pertanggungjawaban kinerja pemerintah daerah kepada masyarakat, dan kurang efektifnya pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dalam meningkatkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam sudut pandang yang lain, Indonesia negara yang sangat multikultural yang terdiri atas etnis, bahasa, agama, budaya yang berbeda-beda. Kondisi ini bagaikan dua sisi mata pedang, jika dapat dikelola dengan baik maka akan menjadi hal yang positif. Dengan tidak adanya GBHN, kelemahan terletak pada munculnya inkonsistensi dan diskontinyuitas dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) maupun menengah. Sebab pergantian eksekutif 5 tahun sekali membuat Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah akan berbeda visi misi. GBHN akan membuat pembangunan berkesinambungan.

Sebagaimana termaktub dalam angka 5 (lima) penjelasan atas UU nomor 25 Tahun 2004 yang berisi:

Proses Perencanaan

Sistem perencanaan pembangunan nasional dalam UU ini mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

1. Politik;
2. Teknokratik;
3. Partisipatif;
4. Atas-Bawah (top-down);
5. Bawah-Atas (bottom-up).

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program- program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) terhadap pembangunan. Keterlibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa.

Timbul Permasalahan kemudian adalah Presiden/Kepala Daerah maksimal hanya diperbolehkan 2 kali masa jabatan, yaitu selama 10 tahun. Setelah itu terjadi pergantian Presiden/Kepala Daerah baru. Pertanyaan kemudian adalah apakah Presiden/Kepala Daerah yang baru apakah dia terikat dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) baik itu berupa RPJP→RPJM→RKP yang telah dibuat oleh Presiden/KepalaDaerah terdahulu? Lantas bagaimana dengan program-program kerja yang dijanjikan oleh Presiden/Kepala Daerah yang baru terpilih? Karena di zaman reformasi siapapun yang

akan menjadi Presiden/Kepala Daerah harus dan wajib memiliki visi misi sendiri untuk merencanakan pembangunan nasional/ RPJP, PRJM, RKP.

Permasalahan lain yang timbul adalah tentang pengendalian dan evaluasi pelaksanaan kerja dimana pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. (Pasal 28 UU No 25 tahun 2004). Bagaimana ketika Presiden/Kepala Daerah merencanakan sendiri, melaksanakan sendiri, mengawasi sendiri, mengontrol sendiri dan menilai sendiri tentu itu tidak memenuhi prinsip keadilan. Dimana evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (input), keluaran (output), hasil (result), manfaat (benefit), dan dampak (impact).

Perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini di Indonesia adalah perencanan di tingkat Desa, Kabupaten/kota, Provinsi dan Nasional. Namun keempat lapis perencanaan ini tidak saling bersinggungan karena adanya benturan logika proses pemerintahan. Atas nama nasional, pemerintah pusat ingin rencananya dijadikan acuan pemerintah daerah, sebaliknya pemerintah daerah atas nama apirasi rakyat merasa mendapat ijin menutup mata terhadap agenda nasional" karena benturan itulah pembangunan saat ini terasa kurang memuaskan. Dalam RPJP, RPJM dan RKP selama ini antara pemerintah pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak sinkron karena memiliki program sendiri-sendiri. Sehingga arah pembangunan tidak terukur, tidak terarah karena sesuai ide dan kemauan yang ada di pikiran masing-masing pimpinan daerah. Karena di dalam membuat program ada beberapa yang harus diperhatikan, yakni perencanaan yang bagus, kemudian penganggaran atau 'budgeting', pengadaan serta pelaksanaannya.

Dalam pembahasan tentang menghidupkan GBHN memang menarik. Karena apa yang akan dilakukan oleh pemerintah lima tahun ke depan jelas tersusun secara baku, dan pemberlakuan GBHN saat itu memperjelas arah pembangunan yang akan dilakukan oleh

pemerintah. Tetapi sebenarnya sekarang ini sudah ada hal yang sama, yang namanya RPJM, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) sebenarnya hampir sama dengan GBHN. Dengan demikian, sebenarnya GBHN tidak perlu diberlakukan lagi karena dengan menganut sistem perencanaan pembangunan nasional, saat ini ada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan RPJM yang sebenarnya sama dengan GBHN. Hanya perlu beberapa perbaikan dalam regulasi SPJM agar terjadi sinkronisasi antara pemerintah pusat dan daerah, dalam hal ini Presiden/Kepala Daerah. Dan diperlukan adanya upaya pemberdayaan masyarakat dan pemerintah Daerah serta adanya suatu rancangan baku yang menjadi sistem perencanaan pembangunan nasional baik itu untuk jangka panjang ataupun jangka menengah Nasional, dan jangka panjang maupun menengah Daerah dengan mensinergikan program pemerintah pusat (Presiden) dengan para kepala daerahnya. Sehingga dapat tercipta suatu pranata pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan, terjadinya harmonisasi mekanisme pengawasan pada sistem pertanggungjawaban Presiden dan kepala daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan Negara, baik pemerintah pusat dan daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintah dan pembangunannya.

C. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan urain tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan dan Saran sebagai berikuit :

1. SPPN yang tertuang dalam RPJP, RPJM dan RKP sebenarnya hampir sama dengan GBHN. Hanya perlu beberapa perbaikan dalam regulasi SPPN, RPJP, RPJM dan RKP agar terwujud sinkronisasi antara pemerintah pusat dan daerah, dalam hal ini

   Presiden/Kepala Daerah

2. Perlu dibentuknya pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana diluar pelaku dan

   pelaksana pembangunan agar tercapainya Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang meliputi:

   a. Asas Kepastian Hukum

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-

undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggaraan Negara

b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam

pengendalian Penyelenggaraan Negara

c. Asas Kepentingan Umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif

d. Asas Keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asai pribadi, golongan dan rahasia negara

e. Asas Proporsionalitas

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara

f. Asas Profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

g. Asas Akuntanbilitas

Asas yang menetukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Peyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

www.mpr.go.id

KOMITMEN PENYELENGGARA NEGARA DALAM MEWUJUDKAN CITA-CITA BANGSA

Oleh : Fathnun Tan

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara hukum, berarti bahwa setiap tindakan dan akibat yang dilakukan semua warga negara harus didasarkan atas hukum dan diselesaikan menurut hukum. Dengan demikian sebagai negara hukum, maka pemerintah tidak terlepas dari prinsip hukum, yaitu segala kebijakan pemerintah harus berdasar atas legalitas. Penguatan Indonesia sebagai negara hukum berarti setiap sikap, kebijakan dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar pada hukum.

Penggabungan negara dan hukum menjadi negara hukum, mengandung makna bahwa di wilayah negara tersebut memiliki beberapa ciri, yaitu *pertama*, semua alat-alat perlengkapan dari negara khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah, dalam tindakan tindakannya baik terhadap para warga negara tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. *Kedua*, semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.(A A. Hakim dalam M.AT. Parasong).

Di Indonesia, pengaturan dan peraturan tersebut ditetapkan dalam sistem hierarki (tata urutan) peraturan perundang-undangan, diawali dengan Undang Undang Dasar 1945 sebagai urutan tertinggi peraturan perundang undangan dan diakhiri dengan Peraturan Daerah seabagi peraturan perundang - undangan tingkat terendah. (UU No 12 Tahun 2011 ttg (P3)

a. UUD Negara RI Tahun 1945
b. Tap MPR

c. UU/Perpu
d. PP
e. Pepres
f. Perda Prov
g. Perda Kab/Kota

Hierarkhi tersebut dalam penyelenggaraan ketatanegaraan menjadi masalah karena ada produk hukum yang tercantum dalam hierarki peraturan perundangan- undangan tetapi riilnya tidak mempunyai produk hukum,contohnya: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR). Yang terletak di tingkat kedua setelah UUD 1945, namun lembaganya sendiri hanya sebagai lembaga tinggi negara setara lembaga negara lainnya dan hanya memproduksi Tap MPR terkait pengangkatan presiden satu kali dalam lima tahun.

Pada masa orde baru, yakni pada saat presiden Soeharto berkuasa, MPR melalui Tap MPR memiliki kewenangan untuk mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional secara periodik lima tahunan yang disebut Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan memerintahkan kepada mandataris (Presiden) untuk melaksanakannya. Setelah masa orde baru berlalu penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional diserahkan kepada presiden dan wakil presiden. Dalam ketentuan UU No 25 tahun 2004 menyatakan bahwa, perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua, komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dengan tidak disusunnya sistem perencanaan pembangunan oleh GBHN sebagai produk MPR, maka timbul masalah karena MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat memiliki kewenangan membuat produk hukum yang ditempatkan di tingkat hierarki tertinggi setelah UUD 1945.

www.mpr.go.id

B. Pembahasan

a. Pembahasan terkait dengan bidang Ilmu administrasi negara.

Dalam pasal 20 UU Otonomi 2006 disebutkan penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

a. asas kepastian hukum,
b. asas tertib penyelenggara negara
c. asas kepentingan umum
d. asas keterbukaan, asas proporsionalitas,
e. asas profesionalitas,
f. asas akuntabilitas,
g. asas efisiensi dan
h. asas efektifitas.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantu, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kaitannya dengan kinerja birokrasi dalam pelayanan publik belum banyak mengalami kemajuan yang signifikan. Padahal tujuan utama diterapkannya otonomi daerah antara lain adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah, secara luas adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Disamping itu pula kinerja tata pemerintahan daerah di Indonesia bervariasi tingkat kesejahteraannya, sebagaimana hasil survey Governance Assesment Survey (GAS 2006) diperoleh penilaian yang baik dari para pemangku kepentingan, tidak berarti secara objektif tingkat kesejahteraan masyarakat pada suatu daerah lebih baik dari pada daerah lain dengan indeks tata pemerintahan yang lebih rendah.

www.mpr.go.id

Kinerja tata pemerintahan dapat dinilai dari seberapa jauh prinsip-prinsip demokrasi, nilai-nilai Pancasila, dan nilai-nilai luhur bangsa yang terkandung dalam UUD 1945 menjiwai praktik penggunaan kekuasaan negara dalam proses pengambilan kebijakan dan implementasinya. Kalau proses kebijakan publik dan implementasinya didasarkan pada nilai-nilai tersebut, maka kinerja tata pemerintahannya dapat dinilai baik. Sebaliknya jika para pejabat publik dan para pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses kebijakan dan implementasinya melanggar nilai-nilai diatas, maka kinerja tata pemerintahannya dinilai buruk. Nilai adalah pendorong, penggerak dan sekaligus pembatas tindakan manusia. Demikian pula nilai-nilai Pancasila adalah pendorong dan pembatas tindakan-tindakan manusia di Indonesia dalam kehidupannya sebagai individu dan kelompok masyarakat, dan dalam hidup berbangsa dan bernegara, bagaimana seharusnya pemerintah menjalankan hak dan kewajibannya, apa yang boleh dilakukan oleh negara dan apa yang tidak boleh dilakukan, apa hak dan kewajiban warga negara dan sebagainya.

Sebagaimana (Hasil survei GAS pada 10 Propinsi dan Kab/Kota, 2006). Kapasitas pemerintah, baik di pusat ataupun di daerah, sebagai lembaga penyelenggara kekuasaan negara dalam mewujudkan misi utama sebuah pemerintahan dapat dinilai dari kemampuan memenuhi hak hak politik warga dalam proses kebijakan ternyata masih rendah dan sangat tertutup, kemampuan pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik juga masih rendah, kemampuan membuat regulasi yang sehat dan efektif belum seperti yang diharapkan, kemampuan menegakkan hukum masih rendah, dan kemampuan mengendalikan korupsi masih jarang menindaklanjuti hasil audit dalam berbagai bentuk respon sesuai dengan pelanggaran yang ditemukan.

Dalam negara kesejahteraan pemerintah yang kuat memang diperlukan dalam rangka membawa masyarakatnya menuju ke tingkat kesejahteraan yang lebih baik, tetapi sejarah

juga merekam bahwa pemerintah yang kuat juga berpotensi melahirkan perbuatan penyelenggara negara yang merugikan masyarakatnya dengan terjadinya penyalahgunaan kewenangan atau dilaksanakannya diskresi secara berlebihan. Pada tataran ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.

b. Perencanaan Pembangunan yang berkemajuan.

Konsep pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh GBHN pada hakekatnya cukup memberi tempat pada hakiki manusia yang bersifat multidimensional dan menempatkan manusia pada posisi sentral. Pembangunan yang berpusat pada manusia yang memandang manusia sebagai warga masyarakat sebagai fokus utama maupun sumber utama pembangunan nampaknya dapat dipandang sebagai suatu strategi alternatif pembangunan masyarakat yang menjamin komplementaritas dengan pembangunan bidang-bidang lain, khususnya bidang ekonomi. Pembangunan yang berpusat pada manusia akan dapat mengubah peranan masyarakat sebagai penerima pasif pelayanan pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok menjadi anggota masyarakat yang mampu berperan serta aktif di dalam pembangunan.

Perjalanan reformasi yang dimulai ketika berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto pada bulan Mei 1998 selain telah dapat mewujudkan lembaga-lembaga formal demikrasi, seperti suksesnya pelaksanaan pemilu yang bebas dan pemberdayaan lembaga legislatif yaitu reposisi lembaga legislatif, tetapi secara umum kualitas reformasi masih banyak mengalami distorsi. Proses demokratisasi telah melahirkan suatu sistem politik yang memberi peluang terjadinya euphoria partisipasi dan artikulasi kepentingan masing-masing individu

atau kelompok di dalam masyarakat. Dimensi pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi juga cenderung kebablasan yang seringkali menimbulkan identitas yang bersifat sentrifugal, menciptakan enclave yang non-sistemik. Pada dimensi lain, terkait dengan upaya perlindungan hak-hak azasi manusia dinilai adanya kecenderungan terjadinya proses decontextualisasi dalam pelaksanaan perlindungan hak-hak azasi manusia. (Kutipan pidato Moeljarto T dalam Muhammad Nuh). Memberikan gambaran Kompleksitas persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia. Olehnya itu konsep pembangunan yang selama ini diterapkan belum memperhatikan dimensi kemanusiaan, yakni meningkatkan kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan bangsa (Pembukaan UUD 45). Untuk itu konsep berkemajuan memiliki semangat yang sama dengan ungkapan memajukan kesejahteraan umum yang mengandung nilai kebaikan kemakmuran dan keberadaban, adanya keberlangsungan dan bahkan progress, sebagai perwujudan dari usaha yang terus menerus untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan yang bermakna.

Konsep pembangunan bangsa yang telah dirancang oleh pendahulu-pendahulu bangsa ini sungguh sangat mulia sebagai kerangka kerja untuk mendudukan diri sebagai bangsa yang memiliki jati diri dan kemandirian bangsa. Konsep tersebut bermuara pada pemahaman kritis atas penghargaan pada nilai-nilai kemanusiaan yang memberikan penekanan proses pembangunan kualitas manusia, menciptakan suatu bangsa yang unggul dengan kompetensi yang dimiliki untuk bersaing dengan negara lain. Dan mencetak SDM yang unggul dan memiliki kompetensi yang baik jika sejak awal dari perencanaan pembangunan difokuskan pada investasi pembangunan sumber daya manusia, lebih memperhatikan keleluasan manusia untuk memilih apa yang dianggapnya penting bagi dirinya. Ada empat

komponen utama yang dikembangkan dalam paradigma pembangunan manusia yaitu:

a. Aspek *Equity*, dalam konsep pembangunan manusia dipahami sebagai pemberian kesempatan luas bagi pilihan-pilihan kemanusiaan, masyarakat harus mudah mengakses segala kesempatan yang dimiliki.
b. Aspek *sustainability*, memiliki dimensi penting dalam pembangunan manusia yang selain memperhatikan keberlangsungan bagi generasi mendatang untuk mengakses setiap kesempatan yang ada, juga memperhatikan setiap bentuk kapital yang sudah terbangun, misalnya pembangunan fisik, lingkungan, ekonomi dsb.
c. Aspek *productivity*, terutama kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi makro di setiap negara. Pertumbuhan ekonomi penting tetapi jangan sampai hanya mendudukan modal manusia sebagai faktor produksi saja; lebih jauh dari itu modal manusia harus ditempatkan sebagai tujuan akhir dari proses pembangunan.
d. Dimensi *empowernment*, memberikan peluang yang besar bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses perencanaan dan implementasi pembangunan. (Ul-Haq dalam Muhammad Nuh).

Merujuk pada pembahasan di atas dapatlah dikatakan bahwa dalam perencanaan pembangunan nilai-nilai kemanusiaan menjadi prioritas utama yang tidak terlupakan. Kondisi ini harus didukung oleh sumber daya manusia yang handal dan sumber daya alam yang tersedia serta sistem pemerintahan yang kokoh.

www.npl.go.id

C.Penutup

Berdasarkan uraian dapatlah disimpulkan bahwa:

- Setelah dilakukan perubahan UUD 45 konsep MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dihapus dengan Perubahan ke 4 UUD. MPR tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.
- Bangsa Indonesia belum berhasil mewujudkan tujuan bangsa yakni mensejahterakan rakyat Indonesia, bukan masalah dokumen yang membuat pembangunan di Indonesia berjalan lambat untuk mencapai tujuan bersama, tetapi lebih pada tekad dan komitmen penyelenggara negara yang belum maksimal .
- Untuk membangun sebuah negara yang luas seperti Indonesia, dibutuhkan sebuah pemahaman bersama untuk memiliki haluan yang berkesinambungan. Perencanaan pembangunan kedepan berbasis pembangunan Kualitas Sumber Daya Manusia dengan tekad dan komitmen yang kuat untuk membangun.

Daftar Bacaan:

Nuh M, 2010, Memandu Perencanaan Pembangunan Berbasis Pemahaman Kritis Atas Nilai-Nilai Kemanusiaan, Graha Ilmu, Yogyakarta h 157 & 162-162.

Parasong M.A, 2014, Mencegah Runtuhnya Negara Hukum, Grafindo Books Media, Jakarta h 26.

Dwiyanto A.dkk, 2006, Kinerja Tata Pemerintahan Daerah, PSKK UGM, Yogyakarta, h 3 & 13-29.

Moeljarto T, 1995, Politik Pembangunan sebuah analisis konsep, arah dan strategi, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, h 24-25

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN GBHN; ANTARA KENYATAAN DAN HARAPAN[1]

Oleh: Fatum Abubakar[2]

A. Pengantar

Mengawali paper sederhana ini, sekilas flashback mari kita mengingat ketika SU-MPR di tahun 1988 membicarakan msuknya pesantren ke dalam GBHN seperti yang terjadi dalam SU-MPR 1993. Pendapat controversial bermunculan sebagai respon atas masuk tidaknya pesantren ke BGHN. Silang pendapat masuk dan "tetap di luar" yang semula bermotivasi pada eksistensi pesantren, justru sempat bergeser pada tendensi politik.

Sementara itu, dari pihak pesantren sekurangnya ada tiga sikap yang muncul. Pertama, ada yang berambisi harus jelas dan tegas masuk GBHN dengan alasan mempertahankan eksistensinya, tanpa menyampaikan konsep eksistensi dalam formulasi tuntas dan lengkap.

Sikap Kedua, justru menentang yang pertama, karena dikhawatirkan masuknya intervensi dari luar ke dalam pesantren secara lebih dominan, akan mempengaruhi kemandirian pesantren. Agaknya selama ini masih ada yang belum menyadari adanya interevensi pihak luar ke dalam pesantren berarti akan mengganggu eksistensi pesantren. Sikap kedua ini tidak mau tahu terhadap perubhan-perubahan yang terjadi.

Sedangkan pihak ketiga, memilih berdiam diri. Tidak jelas, apaka sikap ini muncul dari keputusasaan atau dari kedewasaannya dalam menerima sebuah kenyataan secara konsekwen.[3]

---

[1] Makalah disampaikan pada kegiatan Forum Group Discussion (FGD) kerjasama antara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara dengan tema "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Bella Internasional Hotel, Ternate, Kamis, 9 Juni 2016

[2] Penulis selaku pembahas pada FGD MPR RI dan juga Dosen tetap pada Fakultas Syariah IAIN Ternate, Pengampuh mata kuliah Hukum Perdata Internasional dan Qawaidh Fiqhiyah.

[3] KH. Sahal Mahfudh, Nuansa Fiqih Sosial, (Yogyakarta : Lkis), 1994, h. 338-339.

www.mpr.go.id

Persoalan pesantren masuk GBHN, tampaknya memang lebih cenderung bersifat politis. Abdurarahman Wahid yang pertama mengusulkannya menjelang SU-MPR 1988 mengakui, bahwa isu itu sebagai pertama test case akan kepercayaan pemerintah terhadap umat Islam kaitannya dengan ideologi Pancasila dan kedua dalam jangka panjang sebagai upaya integrasi nasional.[4]

B. GBHN dalam kenyataan

Penggunaan Kenyataan mengawali tulisan ini dari pada harapan, karena pada kenyataannya GBHN telah lama hidup dalam sistem pemerintahan di Indonesia.[5]

Secara garis besar sistem pemerintahan terbagi menjadi dua yaitu sistem parlementer dan sistem presidentiil. Dalam sistem parlementer, hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat karena adanya pertanggungjawaban para menteri dalam kebinet terhadap parlemen, dan setiap menteri dalam kabinet yang dibentuk harus mendapat persetujuan dari parlemen, serta kebijakan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpan dari kehendak parlemen. Dalam sistem ini, eksekutif adalah kabinet itu sendiri. Sedangkan dalan sistem presidentiil, kedudukan eksekutif tidak tergantung kepada Parlemen. Presiden sebagai kepala eksekutif menunjuk para menteri yang akan memimpin departemen, dan mereka bertanggung jawab kepada presiden sebagai kepala eksekutif. Secara historis, sistem ini berkaitan dengan ajarn Motesquieu tentang Trias Politica yang mengadakan pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.[6]

---

[4] ibid

[5] Sistem pemerintahan merupakan gabungan dua term yaitu ; "sistem" dan "pemerintahan". Sistem yaitu suatu keseluruhan yang terdiri dari bebrapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhan, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja akan mempengaruhi keseluruhannya itu. Sedangkan pemerintahan dalam arti luas yaitu segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Lihat Moh. Kusnardi dan Harmaily, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta : UI Press, 1988), h. 171.

[6] Ibid., h. 171-177. Legislatif yaitu lembaga pembuat peraturan dan perundang-undangan sedangkan eksekutif adalah lembaga pelaksana pemerintahan, dan yudikatif yaitu lembaga peradilan. Ketiganya dipilih oleh rakyat.

Pada masa orde baru, GBHN dapat diberi pengertian sebagai pola umum pembangunan nasional, yaitu rangkaian program-program pembangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu, yang berlangsung secara terus-menerus. Rangkaian program-program pembangunan yang terus-menerus itu dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan nasional seperti. termuat dalam Pembukaan UUD 1945. Program-program itu pada hakikatnya adalah pernyataan kehendak rakyat tentang masyarakat yang dicita-citakan.

Dapat juga dikatakan bahwa GBHN tidak lain adalah arah dan strategi pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang dicita-citakan. GBHN menggariskan kebijaksanaan, langkah dan sasaran-sasaran untuk mewujudkan cita-cita tersebut.[7]

Fungsi GBHN adalah sebagai haluan ke arah mana pembangunan nasional ditujukan, dan sebagai alat untuk mencitra masa depan negara. GBHN juga berfungsi sebagai ethos pembangunan nasional. Ethos adalah tata perilaku. Ethos pembangunan nasional berarti tata perilaku bagaimana pembangunan nasional harus dilaksanakan.

Untuk mengetahui arah pembangunan setiap lima tahun kita dapat melihat dari GBHN sebab GBHN merupakan kerangka kerangka operasional dalam upaya mengimplementasikan pesan-pesan konstitusi.

Ketika GBHN tahun 1993 mulai dibahas sampai disahkan menjadi Ketetapan No. IV MPR/1993, ada tiupan kegembiraan dan optimisme dalam meningkatkan peran sentral hukum. Alasannya karena GBHN masih menjadi bagian dalam pembangunan, disamping pembangunan politik hukum, aparatur pemerintah, penerapan dan media massa, serta hubungan luar negeri.[8]

Dengan demikian terlihat jelas saat itu Indonesia lebih cenderung menganut sistem presidentiil, namun Indonesia tidak

[7] Lihat Pembukaan UUD 1945
[8] Dr. Moh. Mahfud MD., Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia, (Yogyakarta : Gama Media), h. 34- 35.

www.mpr.go.id

sepenuhnya menganut Trias Politika. Dari pasal 4 dan 17 UUD 1945, dapat dinyatakan bahwa Indonesia menganut sistem presidentiil, karena Presiden sebagai kepala eksekutif dan mengangkat serta memberhentikan menteri-menteri dalam kabinet, sebagai pembantu presiden yang bertanggung jawab kepada presiden dan presiden diangkat dan diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan bertanggung jawab kepada MPR. Dari sistem pertanggungjawan ini Indonesia menganut sistem quasi presidentiil.[9]

Dalam pasal 25 dan pasal 21 (2), bahwa Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membuat undang-undang. Hal ini berarti Indonesia tidak menganut Trias Politika atau tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (separation of power) melainkan menganut hanya pembagian kekuasaan (distribution of Power), karena Presiden sebagai kepala eksekutif juga membuat undang-undang.[10]

Pembagian kekuasaan menurut UUD 1945 yaitu terdapat enam lembaga negara diantaranya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pembagian kekuasaan ini merupakan pembagian kekuasaan pemerintahan secara horizontal. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal yaitu hubungan pemerintaha pusat dan pemerintahan daerah. Dimana terdapat sistem sentralisasi dan Desentralisasi.[11]

C. GBHN dalam Harapan

Pasca orde Baru, genderang Reformasi berbunyi nyaring dan lantang seakan-akan tidak lagi mencium atmosfir orde lama dengan masa keemasan yang melingkupinya. Era Reformasi membawa sejumlah perubahan besar di Tanah Air Indonesia, tak terkecuali sistem pemerintahan dan sistem pembangunan.

[9] Sri Wahyuni, M.Ag., M.Hum, Politik Hukum Islam Pasca Orde Baru, (yogyakarta : Gapura Publising.com), h. 2.
[10] Ibid
[11] Ibid

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. Sistem ini adalah pengganti dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan mulai berlaku sejak tahun 2005.[12] Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun. Dengan adanya Amandemen UUD 1945 dimana terjadi perubahan peran MPR dan presiden, GBHN tidak berlaku lagi. Sebagai gantinya, UU no. 25/2004 mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menyatakan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (disingkat RPJP Nasional), adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun. RPJP Nasional untuk tahun 2005 sampai dengan 2025 diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. Pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, (disingkat RPJM Nasional), adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang terdiri dari :

1. RPJM Nasional I Tahun 2005–2009,

[12] https//.id.wikipedia.org/wiki/RPJP

2. RPJM Nasional II Tahun 2010–2014,
3. RPJM Nasional III Tahun 2015–2019,
4. RPJM Nasional IV Tahun 2020–2024.

RPJM tersebut kemudian dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) setiap tahunnya.

Rencana Kerja Pemerintah (disingkat RKP) adalah rencana pembangunan tahunan nasional, yang memuat prioritas pembangunan nasional, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program kementerian/lembaga, lintas kementerian/lembaga kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan pendanaan yang bersifat indikatif. RKP merupakan pedoman bagi penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (disingkat RPJP Daerah) adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 (dua puluh). RPJP Nasional untuk tahun 2005 sampai dengan 2025 diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. RPJP Daerah yang memuat visi, misi, dan arah Pembangunan Jangka Panjang Daerah disusun mengacu kepada RPJP Nasional.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, (disingkat RPJM Daerah) adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk perioda 5 (lima) tahunan yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah dengan berpedoman pada RPJP Daerah serta memerhatikan RPJM Nasional.[13]

D. Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional melalui Pendekatan Reformulasi QF.

Reformulasi dalam bahasa Qawaidh Fiqhiyah (singkat : QF) sudah tidak asing lagi, terlebih jika bersentuhan dengan produk-produk hukum. Baik ilmu hukum murni maupun kategori hukum Islam (red: Fiqih). Reformulasi dalam ranah Fiqih adalah menyusun kembali

[13] Undang-Undang RI No. 25 tahun 2004

www.mri.go.id

hukum-hukum yang sepanjang zaman sudah tidak relevan dengan perkembangan zaman, tempat, ruang dan waktu[14] karena terjadi perubahan- perubahan.

Melalui era reformasi yang melahirkan Otonomi Daerah dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dalam ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan keuangan Pusat dan Daerah sebagai pelaksanaan ketentuan pasal 18 UUD NKRI tahun 1945 sebelum perubahan.[15] Perubahan UUD NKRI tahun 1945 antara lain meningkatkan utusan daerah sebagai anggota tambahan MPR menjadi Dewan Perwakilan Daerah dan keberadaan pasal-pasal lainnya.

Otonomi daerah juga dialsanakan atas dasar prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.[16] Adapun sistem pemerintahan era reformasi berdasarkn UUD NKRI 1945 yang telah mengalami beberapa amandemen. Dalam proses amandemen tersebut sistem pemerintahan Indonesia mengalami beberapa perubahan. Perubahan yang dilakukan ini semakin memperjelas sistem presindetiil yang di anut juga sistem Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang Nasional sesuai Undang-Undang no.17 tahun 2007, tahun 2005-2025, namun tidak jaminan pasti terhadap implementasi rencana pembangunan jangka menengah tetap didasarkan kepada visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalm pemilihan umum. Perubahan yang dilakukan semakin memperjelas sistem pemerintahan presidentiil yang dianut, karena pada masa sebelumnya Indonesia menganut sistem quasi presidentiil dimana Presiden dipilih dan diberhentikan oleh MPR.[17]

Melalui refomulasi sistem perencanaan pembangunan nasional Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) meminta pakar hukum dan

[14] " al-hukmu yaduuru ma'al illah wujuudan waadam" lihat juga "alhukmu likulli zaman wamakaan". Abd. Wahab Kallaf, ilmu Ushul al-Fiqh., (Libanon : Daar al-Fikr), h. 210
[15] Lihat juga Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, (Surabaya : Arkola, 1999),h. 50.
[16] Ibid
[17] Ibid., Sri Wahyuni, Politik Hukum..... h. 34

akademisi mengkaji formulasi ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang wacananya akan dihidupkan kembali. Hal ini bukan hal yang baru dilakukan oleh MPR, MPR sebelumnya sudah melakukan upaya tersebut.[18] Katanya lagi : Kita lihat sudah tidak ada lagi sistem permusyawaratan perwakilan di negara ini. Maka, tidak sesuai dengan sila ke-4 Pancasila. Karena itu, perlu dikembalikan lagi. Lebih lanjut Zulkifli mengatakan, haluan negara harus bisa bermakna sebagai pemandu pembangunan negara yang berkesinambungan dan pembangunan berbasis kedaulatan rakyat. Dengan mengaktifkan kembali GBHN, ujarnya, tentu perlu amendemen UUD 1945. Hidayat mengatakan, analus psansdapnsauaans ubuluuauusnsuuausstubunuut kondisi politik masih stabil Sebab dari mengusulkan sampai ke pembahasannya perlu waktu," tutur dia. Jika wacana itu hanya digaungkan dan baru diusulkan pada akhir periode, kata Hidayat, justru akan berbahaya karena sarat muatan politis. "Kalau kita masuk di 2018, itu sudah sangat politis. Concern-nya sudah berbeda."

Karena itu, Hidayat menyarankan, agar kebangkitan kembali GBHN segera diusulkan. Untuk merealisasikan usulan tersebut idealnya membutuhkan waktu sekitar 1,5 tahun. Reformulasi ini wajib dan segera dilakukan, dalam analisis QF yang Pembahas jadikan pisau analisis, melalui QF “Dar-ul Mafasid Muqaddam alaa Jalbil Mashaalih”[19] bahwa harus dilihat Rencana Pembangunan Nasional yang digaungkan apa sudah sesuai dengan aspirasi rakyat dan kesejahteraan rakyat indonesia, untuk itu kebermanfaatan akan tidak terasa jika rakyat belum merasakan pemerataan pembangunan, menurut analisis QF, sebaiknya mendahulukan menghilangkan hal-hal yang tidak bermanfaat bagi NKRI melalui program Presiden dan wakil didaerah yang tidak singkron dari pada merencakan pembangunan nasional yang pemanfaatannya lama terasa di NKRI ini . Maka apabila diperlukan menghidupkan kembali GBHN tentu dilihat dari sisi kemudhratannya kembali, apakah sisi kemudharatannya yang lebih kecil daripada mempertahankan yang kemudharatannya lebih besar yang merupakan implementasi dari visi dan misi Presiden terpilih

[18] Pernyataan ketua MPR Zulkifli di Universitas Andalas, di Hotel Bumi Minang, Padang
[19] Menolak Kemudharatan lebih di dahulukan dari mengambil Manfaat, lihat Imam Jalaluddin As-Syuyuti, Al-Asybah wan Nazhair., (Mesir : Dar Ihyail Kutubil Arabi),.

sedangkan GBHN dapat membuat rakyat yang terwakili di MPR dan pemerintah atau negara. RPJM adalah Presiden yang berkuasa dan sisi kepentingan dan strategi jangka panjang tentunya hal ini lebih banyak bentuk pengadopsian kepentingan Presiden. Adapun GBHN bukan produk orde lama maupun baru, tetapi hasil pemikiran para pendiri bangsa ini yang termuat didalam UUD 1945 sebelum di amandemen.[20]

E. Penutup

Demi tercapainya masyarakat Indonesia yang demokratis dan bersosial maka perlu dipertimbangkan menghidupkan kembali GBHN di NKRI demi pemerataan pembangunan baik pusat dan daerah sehingga tidak ada kesenjangan didalamnya. GBHN bukannya produk siapa-siapa tapi diperuntukan untuk kesejahteraan masyarakat NKRI seluruhnya. Dengan demikian hal mana yang lebih mendatangkan kemaslahatan bagi masyarakat Indonesia maka itu yang lebih utama, yang sebelumnya harus membumihanguskan kepentingan orang pribadi atau golongan tertentu. Hal ini harus dilakukan kajian metodologis dan kajian ilmiah sehingga mendapatkan hasil yang objektif proporsional baik untuk pusat maupun untuk daerah.

Wallahu ‘alam bissawaab

www.mpr.go.id

[20] Bab II ayat 1 yang menyebutkan MPR menetapkan UUD dan GBHN.

KEDAULATAN RAKYAT, GBHN DAN KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945 [1]

Oleh : Hendra Kasim, S.H., M.H[2]

A. Pengantar

Setelah melalui proses panjang kehidupan bernegara bangsa Indonesia, dengan bergemanya suara perubahan melalui perantara kelompok muda yang dalam catatan sejarah menyebutnya dengan gerakan reformasi, akhirnya bangsa Indonesia berhasil keluar dari kehidupan kenegaraan yang otoriter. Bersamaan dengan itu, semangat constitutional reform tidak dapat dibendung lagi. keinginan untuk menjadikan Indonesia menjadi Negara Hukum yang demokratis menjadi tuntutan yang harus dipenuhi bersamaan dengan gerakan reformasi saat itu.[3]

Salah satu hasil dari amandemen UUD 1945 adalah reformasi struktur ketatanegaraan republik Indonesia, menempatkan seluruh lembaga negara yang ada di dalam konstitusi berada pada posisi setara. Tidak hanya itu, lahir pula lembaga-lembaga negara baru yang melekat sifat independent pada lembaga tersebut sebagai bentuk penerapan mekanisme check and balances.

Konsep kedaulatan yang dianut Indonesia-pun mengalami perubahan. Pada awalnya kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR), setelah mengalami perubahan kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

www.mpr.go.id

[1] Materi disampaikan pada Focus Group Discussion yang diselenggarakan atas kerja sama Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Kamis 9 Juli 2016 di Halmahera Room Bela International Hotel dengan Tema "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional".

[2] Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara dan Direktur Lab. Konstitusi Universitas Muhammadiyah Maluku Utara (LaKon UMMU), e-Mail : recht_kasimhendra@yahoo.com

[3] Hendra Kasim, 2005, Amandemen UUD 1945 Kelebihan & Kekurangan, Ambon : Maluku Press, hlm. 59

Berdasarkan perubahan konsep kedaulatan, MPR secara sadar merefromasi diri menjadi lembaga tinggi negara dari lembaga tertinggi negara. MPR yang mulanya memiliki kewenangan cukup luas, sebagaimana disebutkan Pasal 3 UUD 1945 sebelum di amandemen "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara". Berdasarkan ketentuan tersebut, arah pembangunan nasional ditentukan oleh

MPR dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), hal tersebut juga merupakan konsekuensi diletakkannya kedaulatan rakyat di tangan MPR.[4]

Setelah UUD 1945 mengalami amandemen, MPR tidak lagi memiliki kewenangan sebagaimana disebutkan diatas. MPR kini hanya memiliki kewenangan yang sangat "kondisional"[5] sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 setelah di amandemen, yakni Melantik Presiden, Memberhentikan Presiden, dan Mengubah Undang- Undang Dasar.

Setelah beberapa tahun berlangsung, gagasan menghidupkan kembali GBHN sebagai konsep dasar atau sasaran pelaksanaan pembangunan kembali berdengung. MPR diusulkan oleh sebagian kalangan untuk diberikan kembali kewenangan menetapkan GBHN. Akan tetapi, desain struktur ketatanegaraan Indonesia saat ini menempatkan MPR tidak seperti pada masa orde lama dan orde baru. Indonesia telah menggeser konsep distribution of power menjadi separation of power. Oleh karena itu, berdampak pula pada posisi MPR dalam menetapkan GBHN terutama pertanggungjawaban lembaga negara kepada MPR sebagai pelaksana amanah GBHN.

Berangkat dari gambaran singkat di atas, pada kesempatan ini penulis akan memfokuskan pembahasan pada struktur ketatanegaraan

[4] Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum di amandemen

[5] Penulis menyebutnya kewenangan yang sangat kondisional karena melantik Presiden adalah rutinitas yang harus dilaksanakan oleh MPR sebagai bentuk pengalihan kekuasaan yang sangat normal dilakukan dinegara demokrasi, memberhentikan Presiden dalam desain pemberhentian yang seperti diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 pasca amandemen sangatlah sulit dilakukan, sedangkan mengubah amandemen UUD 1945 berdasarkan teori perubahan konstitusi membutuhkan moment opname Indonesia saat ini belum mengalami kondisi tersebut.

Indonesia hubungannya dengan wacana menghidupkan GBHN, urgensi GBHN ditengah regulasi yang telah mewadahi semangat GBHN, makna kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD 1945 hubungannya dengan posisi MPR dan problematika pertanggungjawaban lembaga negara.

B. Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Fraksi-fraksi di MPR menyepakati bahwa perubahan UUD 1945 tidak menyangkut dan mengganggu eksistensi negara, tetapi dimaksudkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis, seperti disempurnakannya sistem checks and balances dan disempurnakannya pasal-pasal mengenai hak asasi manusia. Sebagai konsekwensi logis dari kesepakatan itu, perubahan dilakukan terhadap pasal-pasal, bukan terhadap Pembukaan UUD 1945.[6]

Ditengah proses pembahasan perubahan UUD 1945, Panitia ad Hoc I (PAH I) menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan itu terdiri dari lima butir, yaitu:[7]

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945,
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensiil,
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan

   dimaksudkan ke dalam pasal-pasal,
5. Perubahan dilakukan dengan cara “addendum”.[8]

[6] Ni’matul Huda, 2008, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, Jakarta : Rajawali Press, hlm. 205 2

[7] Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2005, Panduan Permasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 25

[8] Menurut Jimly Asshidiqie, ada dua cara dalam melakukan amandemen UUD 1945, Pertama; perubahan yang dilakukan menurut prosedur yang diatur sendiri oleh UUD itu atau dilakukan tidak berdasar ketentuan yang diatur dalam UUD. Cara pertama biasa disebut dengan istilah vervasung anderung, sedangkan yang kedua disebut vervasung wandlung. Cara pertama disebut sebagai cara konstitusional, sedangkan yang kedua dengan cara yang bersifat revolusioner. Kedua; perubahan itu sendiri dapat dilakukan (a) melalui pembaruan naskah, (b) melalui penggantian naskah lama

Berdasarkan 5 (lima) point konsensus yang dibangun oleh PAH I, amandemen UUD 1945 dilakukan ke arah upaya melakukan purifikasi sistem pemerintahan presidensill. Karakteristik sistem pemerintahan presidensill berdasarkan Ball dan Petters sebagaimana dikutip Saldi Isra, yatitu: [9]

1. *The President is both nominal and political head of state* (Presiden adalah kepala pemerintahan dan kepala negara)
2. *The President is not elected by the legislature, but is directly elected by the total electorate* (Presiden bukan dipilih oleh badan pembuat undang-undang, tapi secara langsung terpilih oleh total orang yang mempunyai hak pilih)
3. *The President is not part of the legislature, and he cannot be from office by the legislature except through the legal process of impeachment* (Presiden bukan bagian dari badan legislatif, akan tetapi ia dikontrol oleh badan legislatif dan proses pemberhentian melalui mekanisme hukum)
4. *The President cannot dissolve the legislature and call a general election. Ussualy the President and the legislature are elected for mixed terms* (Presiden tidak dapat membubarkan lembaga pembuat undang-undang dan Presiden dan lembaga legislatif dipilih secara langsung untuk saling mengontrol).

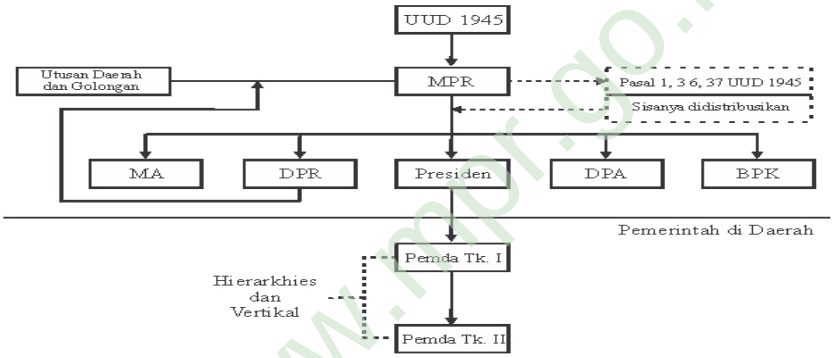
Karakteristik sistem pemerintahan presidensil seperti yang disebutkan di atas, melukiskan posisi sejajar antara cabang kekuasaan ekskeutif dan cabang kekuasaan legislatif. Untuk memenuhi hal tersebut, struktur ketatanegaraan Indonesia haruslah diubah. MPR berdasarkan teori sistem pemerintahan presidensil tidaklah tepat berada sebagai lembaga tertinggi negara karena hal tersebut merupakan corak dari sistem pemerintahan parlementer dimana parlemen menduduki struktur paling tinggi dalam bangungan ketatanegaraan. Selain itu, dalam praktik ketatanegaraan pada masa orde baru MPR tidak bertindak

dengan naskah yang baru, atau dilakukan (c) melalui naskah tambahan (annex atau addendum) yang terpisah dari naskah asli UUD yang menurut tradisi Amerika Serikat disebut Amandemen. Lihat Jimly Asshiddiqie, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : PT. Buana Ilmu Populer, hlm. 169

[9] Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi Legislasi (menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensil Indonesia), Jakarta : Rajawali Press, hlm. 31

sebagai lembaga yang memegang penuh kedaulatan rakyat, melainkan bertindak sebagai "tukang stempel" kehendak status quo.[10]

MPR sering kali bertentangan dengan nilai-nilai konsistutsionalisme dalam menggunakan kewenangannya. MPR bertindak berdasarkan kehendak politik mayoritas yang berkembang pada saat itu. Sebagai contoh, proses impeachment Presien Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid yang syarat politik dan bertentangan dengan karakteristik sistem pemerintahan presidensil yang dianut Indonesia.[11] Atau, proses pemilihan Presiden yang terus berlangsung selama enam kali di masa orde baru tidak berhasil melakukan perpindahan kekuasaan secara demokratis oleh karena sejak awal MPR telah didikte oleh Presiden Soeharto saat itu. Oleh karena itu, mereformasi MPR secara kelembagaan merupakan pilihan rasional.

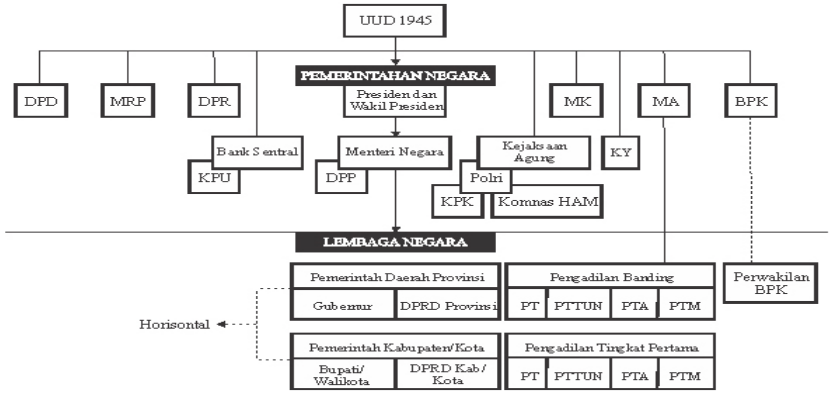


Gambar I : Desain ketatanegaraan menurut UUD RI 1945 sebelum amandemen[12]

[10] Ni'matul Huda mengemukakan pendapatnya terkait dengan mengapa UUD 1945 diamandemen. Menurutnya, dorongan memperbaharui atau mengubah UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan staatside mewujudkan negara berdasarkan konstitusi, seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjahal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. hal yang terjadi adalah etatismme, otoriterisme, atau kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran. Lihat Ni'matul Huda, 2005, Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta : Rajawali Press, hlm. 141

[11] Penjelasan mengenai proses impeachment Presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahid dapat dilihat pada Hendra Kasim, 2015, Iempeachment Presiden, Ambon : Maluku Press

[12] Harjono, 2009, Legitimasi Perubahan Konstitusi, Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm. 232



Gambar II : Desain ketetangeraan menurut UUD RI 1945 setelah amandemen[13]

Berdasarkan Gambar II di atas, dapat dilihat posisi MPR dengan lembaga negara lain sejajar. MPR tidak lagi bertindak sebagai mandataris rakyat. Rakyat memberikan mandat kepada seluruh lembaga negara melalui UUD 1945.[14]

Tepat jika MPR tidak lagi diberikan kewenangan menentukan arah pembangunan nasional melalui GBHN. Sebab, jika pemerintah dianggap tidak dapat menjalankan GBHN sebagai produk hukum MPR dengan baik, MPR tidak dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah karena berdasarkan struktur ketatanegaraan MPR dan Pemerintah berada pada satu tingkat yang sama.

C. Makna Kedaulatan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945; Probematika Pertanggungjawaban Lembaga Negara

Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyaratan Rakyat. Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum mengalami amandemen. Rumusan Pasal 1 ayat (2)

[13] Ibid, hlm. 235

[14] Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah mengalami amandemen

www.mpr.go.id

sebelum Amandemen UUD 1945 tersebut di atas membawa beberapa implikasi yuridis dalam tataran implementatif, yaitu :

1. Membentuk sistem kedaulatan yang melekat pada MPR.
2. Praktik politik menempatkan MPR sebagai pemgang penuh mandataris rakyat.
3. MPR sebagai satu-satunya lembaga yang mendapatkan atribusi kewenangan langsung

   dari konstitusi yang setelah itu MPR mendistribusikan kewenangan kepada lembaga- lembaga negara yang lain.
4. MPR bertindak sebagai pemagang mandate dari rakyat, maka MPR secara dideal diharapkan dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah, MPR justru melindungi kepentingan status quo.
5. Supremasi MPR. Posisi lembaga yang berada diatas seluruh lembaga negara lain (lembaga tertinggi negara), mengakibatkan MPR tidak dapat dikontrol. Hal ini bertentangan dengan nilai-nilai konstitusionalisme.

Berdasarkan tafsir penulis, rumusan kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak memberikan deskripsi yang realistis, karena kekuasaan ternyata bukan lagi di MPR sepenuhnya, tetapi kekuasaan terbagi kepada pemerintah daerah dan lembaga tinggi negara dan sebagian masih di MPR.

Praktiknya pada waktu itu, supermasi kedaulatan sepenuhnya berada ditangan MPR. Praktek supermasi institusi itu dinilai telah timbulkan distorsi bahkan praktik abuse of power.[15]

Pasal 1 Ayat (2) UUD RI 1945 setelah diamandemen "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Beberapa makna dari perubahan formulasi kedaulatan rakyat tersebut, yaitu :

[15] Erlina, Positioning Kelembagaan MPR Sebagai Pemegang Mandat Rakyat, dalam Ni'matul Huda (editor), 2015, Problematika Ketetapan MPR Dalam Perundang-Undangan Indonesia, Yogyakarta : FH UII Press, hlm. 142

www.mpr.go.id

1. Merubah “supremasi MPR menjadi supremasi Konstitusi”.
2. Lebih mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi.
3. Rumusan tersebut lebih realistis dalam arti menampung prinsip ketatanegaraan sekaligus, yaitu kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat dan kedaulatan parlemen.

Perubahan formulasi kedaulatan rakyat, bukan saja bermakna perubahan redaksional, tetapi perubahan bernilai substansial dan yuridis-normatif dengan beberapa implikasi yang terjadi :

1. Mengubah sistem ketatanegaraan yang mulanya menggunakan konsep distribution of power menjadi separation of power.
2. Mengubah mekanisme pemilihan Presiden yang mulanya dipilih melalui mekanisme demokrasi perwakilan menjadi demokrasi langsung (pemilihan langsung oleh rakyat).
3. Melahirkan lembaga-lembaga negara baru sebagai bentuk kehendak rakyat, seperti DPD, MK, KY, KPK, dan lembaga-lembaga independent lainnya, sehingga mekanisme check and balances lebih berlangsung baik.
4. Lembaga kenegaraan memperoleh kewenangan secara atributif dari konstitusi (supremacy of law). Hal ini untuk membedakan hukum yang berlaku di pemerintahan yang bersistem perlementer yang menempatkan parlemen di puncak kekuasaan, sehingga mempunyai kekuasaan yang sangat besar (supremacy of parliament).
5. MPR maupun Presiden mendapatkan sumber legitimasi yang sama. Keduanya sama- sama memiliki sumber legitimasi dari konstitusi (legitimate of constitution) dan legitimasi dari proses pemilihan umum (legitimate of democration).

Menghidupkan kembali GBHN, sama dengan membuka kemungkinan terjadi persoalan konstitusional seputar pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. GBHN sebagai produk hukum MPR jika tidak dilaksanakan oleh Presiden selaku pemerintah, secara objektif dapatlah dimintai pertanggungjawaban oleh MPR. Sementara itu, kedua lembaga negara ini memiliki sumber legitimasi yang sama, tidak tepat jika Presiden bertanggungjawab kepada MPR.

Menghidupkan GBHN juga memungkinkan tercipta peralihan konsep kedaulatan. Presiden dan seluruh lembaga negara akan menjadikan GBHN sebagai haluan. Artinya, kita kembali tejebak pada romantisme sejarah masa lalu bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan akan dijalankan oleh MPR melalui GBHN. Tidak menutup kemungkinan pula proses demokrasi yang telah terbangun baik beberapa tahun terakhir kembali tereduksi melalui GBHN dimana kosolidasi pergantian kekuasaan tidak lagi menggunakan mekanisme pemilihan langsung namun melalui mekanisme penunjukan oleh MPR, sementara bangsa Indonesia pernah mengalami catatan buruk dalam mempraktekkan sistem tersebut.[16]

Gagasan menghidupkan kembali GBHN sebagai kewenangan MPR jika dilihat dari konsep kedaulatan pasca amandemen UUD 1945 merupakan gagasan yang sulit untuk diterima. Mekanisme pemilihan Presiden secara langsung mengakibatkan Presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR, melainkan bertanggunjawab kepada rakyat. Bentuk pertanggungjawaban Presiden adalah melaksanakan visi misi saat kampanye sebagai janji politik. Jika dalam menjalankan pemerintahan, Presiden terbukti melakukan perbuatan melawan hukum maka Presiden dapat diberhentikan (impeachment) sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945. Mekanisme kontrol Presiden yang demikianlah yang sesuai dengan bangungan sistem pemerintahan presidensil.

D. Problem Konsistensi Menegakkan; Sebuah Catatan Kritis

Alasan mendasar gagasan menghidupkan kembali GBHN adalah prospek pembangunan nasional yang tidak tentu arah. Proses pembangunan dilakasanakan berdasarkan visi misi Presiden yang secara periodik setiap lima tahun akan dilangsungkan konsolidasi perpindahan kekuasaan secara demokratis. Tidak hanya itu, berlakunya desentralisi di atas bangunan otonomi daerah juga dinilai menghambat

[16] Karena sistem tersebut Soeharto dapat meimpin Indonesia selama 32 tahun. Proses pemilihan Presiden hanta sebagai ritual serimonial yang sejak awal telah didesain dengan sangat rapi karena MPR dikuasai oleh korini Soeharto.

proses pembangunan. Pemerintah Daerah sering kali tidak sejalan dengan visi yang akan dicapai oleh Pemerintah Pusat.

Proses pembangunan Indonesia saat ini memang demikian adanya. Akan tetapi, hal tersebut bukanlah diakibatkan karena GBHN tidak lagi dikenal dalam sistem pembangunan Indonesia. Proses pembangunan berdasarkan visi presiden merupakan konskuensi dari mekanisme struktur ketatanegaraan Indonesia yang telah berubah sebagaimana telah dijelaskan oleh penulis pada sub pokok bahasan diatas.

Konsensus untuk melakukan purifikasi sistem pemerintahan Presidensil juga berdampak pada proses pembangunan yang dilangsungkan berdasarkan visi Presiden. Oleh karena berdasarkan sistem pemerintahan Presidensil semua cabang kekuasaan berdiri sejajar dengan mekanisme check and balances antar cabang kekuasaan negara. Selain itu, mekanisme pemilihan Presiden melalui mekanisme pemilihan umum juga menjadi alasan proses pembangunan dilaksanakan berdasarkan visi Presiden sebagai janji politik kepada pemberi mandat saat berkampanye.

Proses pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang sering tidak sesuai dengan kehendak pembangunan Pemerintah Pusat merupakan kosekuensi logis dari penerapan otonomi daerah.[17] Dengan diberlakukannya otonomi daerah, setiap urusan pemerintahan diserahkan kepada pemerintah daerah untuk melangsungkan pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing kecuali urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat.[18] Kewenangan Pemerintah Daerah dalam melangsungkan pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah sebagaimana makna filosofis dari otonomi daerah,

[17] Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (zelfstanddigheid) tetapi bukan kemerdekaan (onafhankelijkheid). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Lebih lanjut lihat Hendra Kasim, 2015, Otonomi Khusus Maluku – Maluku Utara, Project Kawasan Khusus Kelautan, Ambon : Maluku Press, hlm. 30 – 40

[18] Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan yang menjadi urusan absolute Pemerintah Pusat adalah (i) politik luar negeri; (ii) pertahanan; (iii) keamanan; (iv) yustisi; (v) moneter dan fiskal nasional; dan (vi) agama.

sehingga wajar jika kebutuhan daerah berdasarkan tafsir Pemerintah Daerah berbeda dengan visi yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat.

Pertanyaan mendasar yang patut untuk dijawab adalah apakah sejak tidak lagi dikenal konsep GBHN Indonesia tidak memiliki perencanaan jangka panjang tujuan pembangunan ? Menurut kami, Nilai-nilai GBHN hingga saat ini masih tetap hidup dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, dapat kita lihat UU No. 17

Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025. Sebagai produk hukum, UU No. 17 Tahun 2007 sejatinya memiliki substansi yang sama dengan GBHN.

Seperti peraturan perundang-undangan yang lain, UU No. 17 Tahun 2007 bukan tidak mewadahi target jangka panjang pembangunan nasional melainkan konsisten segenap pihak dalam mewujudkan UU No. 17 Tahun 2007. Jadi, dalam pandangan penulis proses pembangunan nasional yang dinilai sebagian orang saat ini tidak tentu arah sebagai alasan menghidupkan kembali GBHN tidak lagi urgen karena ternyata Indonesia telah memiliki rencana pembangunan jangka panjang sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2007.

E. MPR RI di Masa Depan

Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen mengatur bahwa:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang- Undang Dasar.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Melihat wewenang MPR di atas, jelas jika fungsi MPR sangat kondisional. MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Berdasarkan teori perubahan konstitusi, untuk mengubah konstitusi selain syarat formil yang diatur dalam suatu konstitusi mengenai tata

cara mengubah konstitusi,[19] dibutuhkan pula moment opname atau kondisi luar biasa yang dihadapi negara dimana kondisi tersebut dapat diatasi hanya dengan mengubah konstitusi. Melihat kondisi tersebut, sangat sulit membayangkan akan ada perubahan konstitusi diwaktu dekat ini atau mungkin untuk beberapa tahun kedepan.

MPR berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kewenangan MPR yang satu ini baru akan dilaksanakan selama 5 (lima) tahun sekali sesuai dengan masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden jika pengalihan kekuasaan berlangsung normal. Jika terjadi pengalihan kekuasaan secara tidak normal misalnya Presiden mangkat, berhalangan tetap atau mengalami impeachment ditengah masa jabatan, MPR dapat melantik Presiden sebelum masa periodik lima tahun sebagaimana diatur dalam konstitusi. Kewenangan ini merupakan kewenangan yang sangat serimonial dan kondisional.

MPR dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari masa jabatannya berdasarkan Undang-Undang Dasar. Sebagaimana diatur dalam PAsal 7A dan 7B UUD 1945, MPR baru terlibat dalam mekanisme pemberhetian Presiden jika Presiden diduga melakukan perbuatan melawan hukum dan DPR menyikapi hal tersebut dengan menggunakan Hak Menyatakan Pendapat ke Mahkamah Konstitusi.

Ketiga fungsi MPR sangat kondisional, sementara itu MPR sebagai lembaga negara memiliki fasilitas kenegaraan yang tidak berbeda dengan lembaga negara yang lain. Dari segi efisieni, keberadaan MPR justru merupakan pemborosan negara. Pos APBN yang cukup besar kepada MPR namun tidak memiliki fungsi yang substantif atas jalannya pembangungan negara berbanding dengan semangat Pemerintah melakukan penghematan untuk dialihkan kepada proses pembangunan disegala sector secara merata dari Barat Indonesia hingga Timur Indonesia.

Kenyataan bahwa keredaan MPR dengan kewenangan yang kondisional sementara anggota MPR merupakan anggota DPR dan DPD memberikan pembiayaan ganda kepada anggota DPR dan DPD.

[19] Mekanisme perubahan konstitusi diatur dalam Pasal 37 UUD 1945

Karena baik DPR, DPD maupun MPR memiliki hak keprotokoleran yang sama. Olehnya itu, gagasan menjadikan MPR sebagaimana nama sidang gabungan (joint session) antara DPR dan DPD bukan sebagai lembaga permanent merupakan gagasan yang beralasan.

Maka untuk mengubah MPR dari sebagai lembaga permanen yang berdiri sendiri menjadi sidang gabungan, diperlukan perubahan-perubahan sebagaimana disampaikan oleh Muchammad Ali Safa'at sebagai berikut: [20]

1. Penegasan rumusan bahwa MPR adalah sidang gabungan antara DPR dan DPD. Rumusan juga dapat dibuat seperti konstitusi Amerika Serikat.
2. Anggota DPR dan DPD tidak disumpah lagi sebagai anggota MPR, sebab status keanggotaannya sebagai anggota DPR dan DPD secara otomatis pada saat sidang gabungan juga merupakan anggota MPR.
3. Pimpinan sidang paripurna MPR tidak perlu dipilih tersendiri, tetapi dapat ditentukan Ketua DPR adalah Ketua MPR dan Ketua DPD adalah Wakil Ketua MPR, atau dapat dilakukan secara bergantian untuk waktu tertentu.
4. Anggota DPR atau anggota DPD tidak mengapatkan gaji atau pendapatan rutin lainnya sebagai anggota MPR. Namun masih dimungkinkan menerima uang sidang pada saat melakukan sidang gabungan yang dapat diatur dan diberikan oleh masing-masing Sekretariat Jenderal.
5. MPR dapat membentuk alat kelengkapan, seperti komisi, panitia ad hoc, atau Badan Pekerja, namun tidak bersifat permanen, hanya pada saat tertentu (misalnya pada saat mengadakan perubahan UUD) atau pada saat melakukan sidang gabungan, yang anggotanya merupakan gabungan antara beberapa anggota DPR dan DPD. Sedangkan Badan

[20] Muchamad Ali Safa'at, 2010, Parlemen Bikameral; Study Perbandingan di Amerika Serikat Perancis, BElanda, Inggris, Austria dan Indonesia, Malang : UB Press, hlm. 126

Kehormatan tetap pada masing-masing lembaga DPR dan DPD.

6. Tidak diperlukan Sekretariat Jenderal tersendiri. Untuk keperluan adminsitrasi seidang gabungan cukup dilaksanakan oleh panitia bersama antara Sekretariat Jenderal DPR dan Sekretariat Jenderal DPD.
7. Tata tertib persidangan dapat dibuat tersendiri yang berlaku pada saat sidang gabungan. Namun kode etik sebaiknya tetap tunduk pada kode etik masing-masing lembaga DPR dan DPD, jadi tidak diperlukan kode etik anggota MPR tersendiri.

DaftarPustaka

Erlina, Positioning Kelembagaan MPR Sebagai Pemegang Mandat Rakyat, dalam Ni'matul Huda (editor), 2015, Problematika Ketetapan MPR Dalam Perundang-Undangan Indonesia, Yogyakarta : FH UII Press

Harjono, 2009, Legitimasi Perubahan Konstitusi, Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945, Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Hendra Kasim, 2005, Amandemen UUD 1945 Kelebihan & Kekurangan, Ambon : Maluku Press

----------, 2015, Iempeachment Presiden, Ambon : Maluku Press

----------, 2015, Otonomi Khusus Maluku – Maluku Utara, Project Kawasan Khusus

Kelautan, Ambon : Maluku Press

Jimly Asshiddiqie, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : PT. Buana Ilmu

Populer

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2005, Panduan Permasyarakatan Undang-Undang

www.mpr.go.id

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI Muchamad Ali Safa'at, 2010, Parlemen Bikameral; Study Perbandingan di Amerika Serikat

Perancis, BElanda, Inggris, Austria dan Indonesia, Malang : UB Press Ni'matul Huda, 2005, Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta : Rajawali Press ----------, 2008, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, Jakarta : Rajawali

Press

Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi Legislasi (menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensil Indonesia), Jakarta : Rajawali Press

www.mpr.go.id

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (SPPN), GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA DAN PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR)[1]

Oleh: Irfan Hadi, S.H., M.H[2]

Penduhuluan

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai sebuah Negara bangsa mengalami perubahan signifikan di berbagai aspek dan dimensi pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Perubahan struktur dan fungsi kelembagaan Negara merupakan salah satunya. Perubahan mendasar juga terjadi dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan Negara seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu lembaga yang mengalami perubahan mendasar dalam hal kedudukan, fungsi dan perannya pasca amandemen UUD 1945. Sebelum amandemen, MPR merupakan lembaga tertinggi Negara dengan kewenangannya menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Pasca amandemen, kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, tetapi berkedudukan sejajar dengan lembaga- lembaga Negara lainnya, dan fungsinya pun terbatas pada satu kewenangan rutin yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum, selebihnya merupakan kewenangan insidental MPR, seperti memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta kewenangan insidental lain sebagaimana dimaksud dalam

[1]Disampaikan pada Kegiatan Focus Group Discussion Kerjasama antara Majelis Permusyawaratan Rakyat RepublikIndonesia dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, bertempat di Halmahera Room, Bela Internasional Hotel

[2] Staf Pengajar pada Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Maluku Utara

Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3)UUD 1945 Perubahan.[3] Dengan demikian, perubahan UUD 1945 telah membuat MPR tidak lagimenjadi lembaga tertinggi Negara yang superior seperti pada masa Orde Baru, akan tetapi justru sebaliknya, menjadi sangat lemah dan inferior dibandingkan dengan lembaga-lembaga Negara lainnya yang lebih jelas kedudukan, fungsi dan perannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen. Tugas rutin MPR nyaris hanya sekali dalam lima tahun, yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum.

Perubahan mendasar juga menyangkut keberadaan GBHN. Pada masa Orde Baru, GBHN merupakan pedoman untuk Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika Presiden tidak mengikuti atau melanggar GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden. Sejak era reformasi, eksistensi GBHN tidak ada lagi sebagai konsekuensi perubahan UUD 1945. Konsekuensinya adalah adanya perubahan mendasar pada system penyelenggaraan pembangunan. Sebagai penggantinga, maka sebagai pedoman penyelenggaraan pembangunan adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) selama 20 tahun sebagaimana dituangkan dalam UU No 17 Tahun 2007, sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) . RPJPN ini menjadi rujukan pembangunan lima tahunan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN): RPJMN I Tahun 2005-2009, RPJMN II Tahun 2010-2014, RPJMN III Tahun 2015-2019, dan RPJMN IV Tahun 2020-2024. Dokumen perencanaan pembangunan ini tidak lagi menjadi kewenangan MPR,

[3]Pasal 8 ayat (2) UUD 1945 Perubahan: "Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambatlambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden."

- Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 Perubahan: "Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat- lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya."

melinkan kewenangan bersama antara DPR RI dan Presiden RI.

Uraian di atas adalah kenyataan normative yang saat ini terjadi di Indonesia. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah pengaturan tersebut sudah ideal, dalam arti dapat memfasilitasi upaya- upaya untuk mencapai tujuan Negara ini sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi kita? Secara spesifik, makalah ini akan membahas tentang tiga hal:

1. Apakah system perencanaan pembangunan nasional (SPPN) saat ini sudah ideal?
2. Dengan adanya kebijakan RPJMN, apakah keberadaan GBHN masih diperlukan?
3. Bagaimana peran MPR dalam SPPN?

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) merupakan salah satu konsekuensi adanya perubahan radikal dalam pengaturan ketatanegaraan pasca reformasi. Secara normative, sulit untuk tidak mengakui bahwa SPPN sebagaimana sudah diatur dalam UU No 25 Tahun 2004 sudah cukup ideal. Adopsi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif dan perpaduan pendekatan *top down* dan *bottom up*, merupakan beberapa alasan kuat untuk mendukung argumentasi tersebut. Implikasinya, menjadikan SPPN merupakan sebuah system perencanaan pembangunan yang integrative, yang menjanjik keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah, dengan melibatkan multi-stakeholder.

Selain itu, jika dibandingkan dengan system perencanaan pembangunan sebelumnya, yang diatur dalam Permendagri No 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Daerah (P5D), SPPN paling tidak dari perspektif normative menjanjikan proses perencanaan pembangunan yang lebih baik. Pada masanya, meski di sisi proses dan tahapan, P5D hampir sama dengan SPPN (Sjaifudian 2003), namun pada

kenyataannya P5D merupakan proses perencanaan pembangunan yang sangat *top-down* (Usui & Alisjahbana 2003; Hidajat &Antlov 2004). Selain itu, *stakeholders* yang terlibat dalam SPPM lebih banyak dan mencakup berbagai kalangan masyarakat.

Namun demikian, SPPN bukan tanpa persoalan. Persoalan klasik yang dihadapi adalah tidak adanya jaminan kepastian bahwa apa yang telah dikonstruksi secara ideal dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan SPPN maupun RPJPN itu dilaksanakan secara konsisten oleh pemangku kepentingan terkait. Sampai saat ini, tidak ada mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN, seperti di level nasional, RPJMN, Renstra Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian, dan di level daerah, RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, Renja SKPD, memang sudah merujuk kepada RPJP. Apalagi jika mengingat adanya keterlibatan mekanisme penjabaran visi dan misi Presiden/Kepala Daerah terpilih, potensi *gap* dengan RPJP menjadi lebih besar. Pada akhirnya, banyak pihak yang menilai bahwa proses pembangunan seolah berjalan sendiri-sendiri dan menjadi tidak berpola. Kondisi ini dapat dikatakan hampir tidak terjadi pada era sebelumnya, ketika GBHN merupakan rujukan utama proses perencanaan pembangunan baik di level nasional maupun di daerah.

Namun demikian, bukan berarti bahwa SPPN dan RPJP menjadi tidak lebih unggul dibandingkan dengan system perencanaan sebelumnya. Secara normative, SPPN dan RPJP dilaksanakan secara terintegrasi, sinkron dan sistematis. Yang menjadi persoalan mendasar adalah lebih kepada konsistensi dan sinergi dari berbagai dokumen perencanaan lanjutan sebagai turunan dari RPJP Nasional sebagai "induknya" dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan itu sendiri sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Kondisi ini ke depan akan semakin parah jika tidak ada mekanisme evaluasi yang jelas untuk menilai sinergitas berbagai dokumen perencanaan pembangunan beserta pelaksanaannya, baik di level nasional maupun daerah.

GBHN: Masih Perlukah?

Perdebatan tentang perlu dihidupkannya kembali GBHN dipicu karena adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang output dan outcome-nya tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Proses pembangunan dipandang terlalu ditekankan kepada perspektif terbatas Presiden atau Kepala Daerah terpilih, sehingga mengakibatkan disparitas proses pembangunan di berbagai daerah. Implikasinya adalah hasil- hasil pembangunan yang masih jauh dari harapan seperti yang tertuang dalam Konstitusi.

Meski demikian, sebagaimana telah diungkapkan pada bagian sebelumnya, konstruksi normative RPJP secara substantive sebenernya hampir sama dengan GBHN pada masa Orde Baru. Nilai lebih yang dimiliki system dan dokumen perencanaan pembangunan pada era reformasi adalah adanya kesempatan kepada daerah untuk bisa menggali berbagai potensi dan keunggulan daerah masing-masing, untuk bersinergi dengan "rencana induk" yang tertuang dalam RPJP dalam rangka mencapai tujuan yang diamanatkan oleh konstitusi. Dengan demikian, urgensi untuk menghidupkan kembali GBHN menjadi tidak *justified*, karena keberadaannya telah terwujud dalam RPJPN.

Terkait persoalan berbagai permasalahan pembangunan selama ini, salah satu faktornya adalah lebih karena inkonsistensi dan ketiadaan sinergi antara RPJP dengan dokumen perencanaan "turunannya". Kondisi tersebut merupakan implikasi karakter proses perencanaan pembangunan yang tidak sekedar persoalan teknis manajerial, tetapi merupakan persoalan yang sangat politis, karena menyangkut kepentingan berbagai pihak.

Menakar Peran MPR dalam SPPN

Amandemen UUD 1945 telah memangkas secara signifikan fungsi dan wewenang MPR. Secara konstitusional, fungsi dan wewenang MPR di atur dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3), dan Pasal 8 ayat (1), (2) dan (3). Fungsi dan wewenang tersebut adalah :

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam Sidang Paripurna MPR;
3. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikanPresiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presidendiberi kesempatan untuk menyampaikanpenjelasan di dalam SIdang Paripurna MPR;
4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya; memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadikekosongan jabatan Wakil Presidendalam masa jabatannyaselambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
5. Serta memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presidenyang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennta meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.

Secara eksplisit, UUD 1945 hasil amandemen tidak memberikan ruang kepada MPR dalam SPPN dan perumusan RPJP. Oleh karena itu, jika ingin menguatkan peran MPR dalam SPPN, maka langkah pertama yang perlu diambil adalah mengajukan amandemen UUD 1945. Langkah selanjutnya adalah mengkonstruksi fungsi dan peran serta wewenang yang tepat untuk lembaga MPR, sehingga tidak tumpang tindih dengan fungsi dan peran lembaga Negara yang lain dalam SPPN.

Penutup

Era reformasi membawa implikasi perubahan mendasar di semua sendi kehidupan bernegara Indonesia. Perubahan UUD 1945 telah berimplikasi pada menghilangkan struktur dan prosedur tertentu,

dan sekaligus juga memunculkan struktur dan prosedur pengganti dalam system ketatanegaraan Indonesia. Perubahan kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR telah berimplikasi pada kemunculan SPPN dan RPJP Nasional sebagai pedoman dasar penyelenggaraan pembangunan pengganti GBHN.

Sulit untuk menolak bahwa perubahan signifikan tersebut bertujuan untuk efektifitas upaya perwujudan tujuan Negara sebagaimana tertuang dalam UUD 1945. Namun demikian, fakta empiric menunjukkan bahwa perubahan tersebut tidak selalu berkorelasi dengan output dan out come yang diharapkkan semula. Kesenjangan konsepsi awal dengan kenyataan empiric telah melahirkan *romanticization* atas system atau aturan yang pernah berlaku di era sebelumnya.

Namun demikian, pengalaman menunjukkan bahwa setiap system memiliki kelebihan dan kekurangan. Kemampuan untuk memaksimalkan kelebihan dan secara bersamaan melakukan upaya mitigasi atas berbagai kekurangan system menjadi sesuatu yang niscaya.

DAFTAR PUSTAKA

Hidayat, S. & Antlov, H. 2004, *'Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia', in Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective*, eds P. Oxhorn, J. S. Tulchin & A. A. Selee, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C, pp. 266-291.

Sjaifudian, H. 2000, *'Desentralisasi dan prospek partisipasi warga dalam pengambilan keputusan publik [Decentralization and prospect for citizen participation in public decision-making]'*, Jurnal Analisis Sosial [Social Analysis Journal], vol. 5, no. 1, pp. 1-9.

Usui, N. & Alisjahbana, A. 2003, *'Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Key Issues', Tokyo Symposium.*

KORELASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DENGAN GARIS- GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN)[1]

Oleh : Iskandar Yoisangadji, S.H., M.H[2]

A. Latar Belakang

Pada prinsipnya kerangka utama strategi politik mengenai pembinaan atau pembangunan hukum itu selama tiga dasawarsa mempunyai konsep dasar yang sama yaitu UUD 1945, landasan idealnya sama yakni pancasila.landasan politis operasionalnyya pun sama yakni tujuan nasional yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 dan landasan structural kelembagaan pemerintah yang akan mendukung beban pembangunan itu pun sama

Mengacu pada kebijakan pemerintah yang telah dituangkan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), di mana antara lain dikatakan, bahwa pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Sejak dicanangkannya pembangunan hukum dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), pembangunan hukum di Indonesia pada hakekatnya menuntut adanya perubahan sikap mental sedemikian rupa dan menghendaki agar hukum tidak lagi hanya dipandang sebagai perangkat norma semata-mata melainkan hukum dipandang juga sebagai sarana untuk merubah masyarakat. Hukum tidak lagi berkembang dengan mengikuti masyarakat, melainkan hukum harus dapat memberikan arah kepada masyarakat sesuai dengan tahap-tahap pembangunan yang dilaksanakan.

Pembangunan hukum mengandung makna ganda pertama, ia bisa diartikan sebagai suatu usaha untuk memperbaharui hukum positif sendiri sehingga sesuai dengan kebutuhan untuk melayani masyarakat pada tingkat perkembangannya yang mutakhir, suatu pengertian yang

[1] Makalah Dalam Focus Group Discussion Lembaga Pengkajian Mpr Ri Dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara

[2] Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara

biasanya disebut sebagai modernisasi hukum. Kedua, ia bisa diartikan sebagai suatu usaha untuk memfungsionalkan hukum dalam masa pembangunan, yaitu dengan cara turut mengadakan perubahan-perubahan sosial sebagaimana dibutuhkan oleh suatu masyarakat yang sedang membangun.

Selanjutnya dalam GBHN, berdasarkan Ketetapan MPR No. II/MPR/1988, mengenai sasaran pembangunan di bidang hukum antara lain digariskan bahwa :

> "Pembangunan hukum sebagai upaya untuk menegakkan keadilan kebenaran dan ketertiban dalam NegaraHukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 diarahkan untuk meningkatkan kesadaran hukum, menjamin penegakkan, pelayanan dan kepastian hukum, serta mewujudkan tata hukum nasional yang mengabdi pada kepentingan nasional."

Selanjutnya dalam GBHN, ditegaskan bahwa

> "Dalam rangka pembangunan hukum perlu lebih ditingkatkan upaya pembaharuan hukum secara terarah dan terpadu antara lain kodifikasi dan unifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu serta penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan serta tingkat kesadaran hukum dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat".

Politik hukum era pembangunan nasional sejak Tahun 1973 dan dalam GBHN Pelita II Bab 27 telah menganut kebijakan Hukum sebagai "sarana pembaharuan masyarakat", "law as a tool of social engineering", disesuaikan dan kondisi sosial dan politik yang berkembang memasuki era pembangunan nasional.

Kejahatan, baik dalam arti sebagai tindak pidana (konsepsi yuridis) maupun dalam arti sebagai perilaku yang menyimpang (konsepsi sosiologis), eksistensinya diakui dan diterima sebagai suatu fakta, baik oleh masyarakat yang paling sederhana maupun oleh masyarakat yang paling modern. Salah satu alasan pengakuan terhadap

www.mpr.go.id

eksistensi kejahatan tersebut, karena kejahatan itu merupakan salah satu bentuk tingkah laku manusia yang sangat merugikan masyarakat, seperti pemerkosaan, pembunuhan, penganiayaan, perampokan dan lain-lain.

Politik kriminal menurut Barda Nawawi Arief merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (social defence) dan upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (social welfare). Oleh karenannya, tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal adalah "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat".[3]

Kebijakan sosial sebagai kebijakan umum terdiri dari kebijakan dalam rangka mensejahterakan masyarakat (social welfare policy) dan kebijakan perlindungan masyarakat (social defense policy). Kebijakan perlindungan masyarakat dituangkan dalam kebijakan kriminal yang dalam upayanya untuk mencapai tujuan menggunakan sarana penal dan non penal, sehingga kebijakan penal dan non penal merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya perlindungan masyarakat dan upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat atau dengan kata lain merupakan kebijakan integral.

B. Rumusan masalah

Bagaimana korelasi Kebijakan hukum pidana dengan Garis-garis Besar Haluan Negara

C. Pembahasan

Berkaitan dengan penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk penanggulangan kejahatan, Muladi menyatakan bahwa penegakan hukum pidana bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan untuk dapat menyelesaikan atau menanggulangi kejahatan secara tuntas. Hal ini wajar karena pada hakikatnya kejahatan itu merupakan "masalah kemanusiaan" dan "masalah sosial" yang tidak

[3] Barda Nawawi Arif, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995, hal 8

www.mpr.go.id

dapat diatasi semata-mata dengan hukum pidana sebagai suatu masalah sosial, kejahatan merupakan suatu fenomena kemasyarakatan yang dinamis, yang selalu tumbuh dan terkait dengan fenomena dan struktur kemasyarakatan lainnya yang sangat kompleks.[4]

Dengan kata lain penggunaan sarana penal atau hukum pidana dalam suatu kebijakan kriminal memang bukan merupakan posisi strategis dan banyak menimbulkan persoalan. Persoalannya tidak terletak Upaya penanggulangan kejahatan harus dilaksanakan secara sistematis dan integral, adanya keseimbangan antara upaya perlindungan masyarakat (social defence) serta upaya kesejahteraan masyarakat (social welfare). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa politik kriminal pada hakekatnya juga merupakan bagian intergral dari politik sosial yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Penegasan tentang perlunya upaya penanggulangan kejahatandiintergrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaanpembangunan terlihat juga dalam pernyataan Sudarto yang menyatakan bahwa apabila hukum pidana hendak digunakan sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan, maka penggunannya tidak terlepas dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau "planning for social defence". Social Defence Planning ini pun harus merupakan bagian yang integral dari rencana pembangunan nasional.

Pernyataan yang hampir sama disampaikan oleh Radzinowicz sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief yang menyatakan bahwa kebijakan kriminal harus mengkombinasikan bermacam-macam kegiatan preventif dan pengaturannya sedemikian rupa sehingga membentuk suatu mekanisme tunggal yang luas dan akhirnya mengkoordinasikan keseluruhannya itu ke dalam suatu sistem kegiatan negara yang teratur. pada masalah "eksistensinya" tetapi terletak pada masalah kebijakan penggunaannya.

Kemasyarakatan yang dinamis, yang selalu tumbuh dan terkait dengan fenomena dan struktur kemasyarakatan lainnya yang sangat

[4] Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 2004, hal 7

kompleks. Sejalan dengan pemikiran diatas, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa sehubungan dengan keterbatasan dan kelemahan yang dipunyai oleh hukum pidana antara lain karena penanggulangan atau "penyembuhan" lewat hukum pidana selama ini hanya merupakan penyembuhan/pengobatan simtomatik bukan pengobatan kausatif, dan pemidanaannya (pengobatannya) hanya bersifat individual/personal, penggunaan atau intervensi "penal" seyogyanya dilakukan dengan lebih hati-hati, cermat, hemat, selektif dan limitatif. Dengan kata lain penggunaan sarana penal atau hukum pidana dalam suatu kebijakan kriminal memang bukan merupakan posisi strategis dan banyak menimbulkan persoalan. Persoalannya tidak terletak pada masalah "eksistensinya" tetapi terletak pada masalah kebijakan penggunaannya. Dilihat dari politik kriminal, usaha-usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan, maka upaya penanggulangannya sudah barang tentu tidak hanya menggunakan sarana penal tetapi dapat juga dengan mengunakan sarana "non-penal", terlebih mengingat keterbatasan dari sarana penal itu sendiri. Upaya penanggulangan kejahatan dengan melalui sarana non penal akan lebih mempunyai sifat pencegahan, sehingga yang menjadi sasaran utama penanganannya adalah mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor tersebut adalah yang ditujukan terhadap kondisi-kondisi sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan atau tindak pidana. Usaha-usaha non penal ini dapat meliputi bidang yang sangat luas sekali diseluruh sektor kebijakan sosial seperti misalnya penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial warga masyarakat, penggarapan kesehatan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama dan sebagainya. Tujuan utama dari usaha-usaha non penal ini adalah memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu, namun secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan. Dengan demikian dilihat dari sudut politik kriminal, keseluruhan kegiatan preventif yang non penal itu sebenarnya

www.ntpi.go.id

mempunyai kedudukan yang sangat strategis, memegang posisi kunci yang sangat diintensifkan dan diefektifkan.[5]

Ada dua masalah sentral dalam kebijakan/politik kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum) ialah masalah penentuan :

1. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
2. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Dengan demikian dapat ditegaskan, bahwa masalah sentral hukum pidana mencakup tindak pidana, pertanggungjawaban pidana dan pidana. Kebijakan hukum pidana termasuk kebijakan dalam menanggulangi dua masalah sentral tersebut, yang harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (policy oriented approach) sehingga kebijakan hukum pidana (penal policy) dapat didefinisikan sebagai "usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.[6]

D. Kesimpulan

Kebijakan hukum pidana merupakan bagian integral dari kebijakan kebijakan perlindungan masyarakat dan kebijakan sosial yang bertujuan untuk menanggulangi kejahatan. Kebijakan kriminal ini sejalan dengan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang pernah diberlakuan oleh pemerintah. Dimana dalam GBHN terdapat suatu ketegasan arah pembangunan hukum nasional yang kesemuanya mengarah pada tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD1945 yakni Melindungi Setiap Bangsa Dan Seluruh Tumpah Darah Indonesia dan Memajukan Kesejahteraan Umum.

[5] Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, (Alumni:Bandung), 1992, hal. 159

[6] Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori dan Kebijakan ..., op.cit. hal 160-161. Lihat Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan ..., op.cit, hal 21

www.mpr.go.id

Referensi

1. Barda Nawawi Arif, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995
2. Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 2004
3. Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, (Alumni:Bandung), 1992
4. Sudarto, Hukum Dan Hukum Pidana Bandung: Alumni, 1997

www.mpr.go.id

MASIH PERLUKAH GBHN DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL?

Oleh : Herman Oesman

"Perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula." (M.L. Jhingan, 1984)

PENGANTAR

PEMBANGUNAN Nasional dilaksanakan semata mata untuk mencapai kesejahteraan dan kepentingan rakyat. Karenanya, pembangunan dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan lahir batin masyarakat Indonesia, mencapai kemajuan pada segala bidang yang saling menguntungkan, terciptanya rasa aman, keadilan, saling menghargai, saling menyayangi, menciptakan lingkungan tentram secara bersama dan menjamin setiap orang menyampaikan pendapatnya tanpa tekanan dan paksaan. Pembangunan di maksud dalam pelaksanaannya, mencakup aspek penting, meliputi : aspek kehidupan berbangsa, aspek politik, aspek sosial budaya, aspek pertahanan keamanan, dan aspek ekonomi, yang dilakukan untuk memperkuat manfaat sumber daya manusia, sumber daya alam, serta memperkuat ketahanan nasional secara merata.

Runtuhnya Kewenangan MPR?

Sebagai pemersatu antara pemerintah dan masyarakat, agar terwujud saling mendukung, saling bekerja sama, saling melengkapi, dan saling bersatu di dalam satu tujuan demi terwujudnya pembangunan nasional yang adil dan makmur, maka pada awal Orde Baru, disusunlah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), melalui lembaga (tertinggi) negara, kala itu, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Lantas, dalam perjalanan selanjutnya, MPR lalu kemudian, merupakan

www.mpr.go.id

salah satu lembaga yang mengalami perubahan mendasar dalam hal kedudukan, fungsi, dan perannya Pasca amandemen UUD 1945.

Sebelum amandemen, MPR merupakan lembaga tertinggi Negara yang memiliki kewenangan menetapkan Undang-Undang Dasar (UUD) dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian pada Pasca amandemen, kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, tetapi berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga Negara lainnya, di mana fungsinya pun terbatas pada satu kewenangan rutin, yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum.

Selebihnya, merupakan kewenangan insidental MPR, seperti memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta kewenangan insidental lain sebagaimana di maksud dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 Perubahan. (Rahmatunnisa, 2013)

Dengan demikian, perubahan UUD 1945 telah membuat MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara yang superior sebagaimana masa Orde Baru, akan tetapi sebaliknya, menjadi sangat lemah dan inferior dibandingkan lembaga-lembaga Negara lainnya yang lebih jelas kedudukan, fungsi dan perannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen.

Tugas rutin MPR, nyaris hanya sekali dalam lima tahun, yakni melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum. Perubahan mendasar juga menyangkut keberadaan GBHN. Pada masa Orde Baru, GBHN merupakan pedoman untuk Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika Presiden tidak mengikuti atau melanggar GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden. Sejak era reformasi, eksistensi GBHN tidak ada lagi sebagai konsekuensi perubahan UUD 1945. (Rahmatunnisa, 2013).

Kedudukan MPR merupakan bagian penting dari eksistensi GBHN. Karena itu, Tidak adanya GBHN akan berdampak buruk pada fungsi MPR dan mengacaukan sistem untuk mewujudkan cita cita bangsa dan negara yang berbhinneka tunggal ika dan dapat pula

www.mpr.go.id

merubah sistem perencanaan pembangunan nasional yang sudah ditetapkan selama puluhan tahun sejak Indonesia merdeka.

Tentang GBHN

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) merupakan "visi misi" tertinggi kedua setelah UUD 1945 yang wajib hukumnya dilaksanakan lembaga negara, termasuk MPR, Presiden, dan Wakil Presiden. Secara lebih luas dan mendalam, GBHN merupakan konstruksi atas pernyataan dari keinginan dan kebutuhan rakyat yang ditetapkan MPR untuk jangka waktu yang telah ditentukan. Dengan demikian, apa yang telah digariskan dan ditetapkan dalam GBHN sama sekali tidak boleh bertentangan dan berseberangan dengan UUD 1945.

Pada era Orde Baru, GBHN merupakan "tuas pengendali" atas berbagai rencana pembangunan dari pusat/nasional hingga ke provinsi/kabupaten/kota. Perencanaan pembangunan dapat berjalan maksimal. Dapat dikatakan, melalui GBHN sebagai dokumen perencanaan, mampu mengintegrasikan, mensinkronisasikan, dan mensinergikan antar daerah, di mana partisipasi rakyat tumbuh sebagai perwujudan asas demokrasi.

GBHN yang selain berfungsi untuk mempertahankan kestabilan pembangunan nasional juga berperan sebagai misi pembangunan nasional Indonesia. GBHN juga sebagai pengamalan terhadap Pancasila dalam kehidupan sehari hari dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam keadaan apapun dan dapat juga sebagai fondasi kuat bagi kedaulatan rakyat dalam segala bidang dan aspek bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

SPPN, Pengganti GBHN?

Mulai tahun 1998, pasca Soeharto, konsep perencanaan pembangunan mengalami perubahan yang cukup mendasar, hal ini karena mulai diterapkannya demokratisasi dan otonomi daerah dalam pemerintahan. Perubahan tersebut dikukuhkan melalui UU No. 25 tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*

(SPPN), dan sejak tahun 2005, sistem perencanaan pembangunan ini mulai berlaku secara formal di seluruh wilayah Indonesia. (Sjafrizal, 2014).

Terdapat 5 Hal pokok sasaran utama perencanaan pembangunan melalui SPPN : (1) Meningkatkan koordinasi antarpelaku pembangunan sehingga hasil yang diharapkan lebih optimal; (2) meningkatkan keterpaduan dan sinergitas perencanaan antara pusat dan daerah, serta antar daerah yang terkait; (3) Meningkatkan keterpaduan antara perencanaan , penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; (4) Mengoptimalkan partisipasi dan peran serta masyarakat dalam penyusunan dan pelaksanaan perencanaan pembangunan; (5) Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan adil.

Dalam perjalanannya, aspek perencanaan pembangunan yang terdapat dalam SPPN lebih bersifat administratif yang berkaitan dengan provinsi/kabupaten/kota. SPPN Kurang meliputi perbedaan potensi dan keterkaitan antara pedesaan dan perkotaan, antar kota dan kabupaten, antara sesama kota maupun antar provinsi yang berdekatan. Kelemahan Utama SPPN 2004 adalah bahwa sistem perencanaan pembangunan, ternyata kurang mempertimbangkan secara eksplisit aspek-aspek tata ruang dan pembangunan wilayah dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan (Sjafrizal, 2014).

AKHIR WACANA

Karena itu, ketika GBHN tidak lagi menjadi “pemandu” bagi arah perencanaan pembangunan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah selalu terjadi inkonsistensi dalam perencanaan. Misal, visi-misi Pemerintah dari pusat hingga kabupaten/kota sering menggambarkan inkonsistensi dan tidak bersinergi.

Dalam penerapan RPJM maupun RPJP antara satu daerah dengan daerah lain memiliki tingkat sinergitas yang saling beragam. Maka tidak heran, bila terdapat perencanaan pembangunan daerah ada yang telah demikian maju, sementara masih ada daerah yang lamban merespon berbagai perubahan.

www.mpr.go.id

Untuk tidak makin mengeruhkan perencanaan pembangunan dalam jangka panjang, kiranya fungsi dan semangat GBHN perlu dipertimbangkan untuk digunakan sebagai arah perencanaan pembangunan, sehingga terdapat pedoman yang lebih jelas, terintegrasi, tersinkronisasi, dan bersinergi antar daerah.

www.mpr.go.id

REKONSTRUKSI KONSEP ARAH PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh : M. Djoyo Soekarno SH., MH.

A. Pendahuluan

Selama beberapa dekade yang lalu arah perjalanan negara yang telah ditempuh oleh bangsa Indonesia didasarkan pada UUD 45, arah atau keinginan rakyat dalam masa tertentu dituangkan didalam GBHN (Garis-garis Besar daripada Haluan Negara). Berdasarkan UUD 1945 (pra-perubahan) pembuatan GBHN ini dilakukan oleh MPR. Suatu majelis yang merepresentasikan masyarakat Indonesia tanpa terkecuali. MPR merupakan maket atau miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan proses kedaulatan rakyat. Ketentuan tentang wewenang MPR dalam pembuatan GBHN tertuang didalam pasal 3 UUD 1945 (pra- perubahan).

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

Dengan adanya rencana pembangunan para penyelenggara negara mempunyai pegangan dan sasaran serta target yang harus dicapainya dalam kurun waktu tertentu. Repelita misalnya adalah rencana pembangunan yang memiliki rentang waktu selama 5 tahun. Repelita dipergunakan sebagai penjabaran dari GBHN pada masa awal pemerintahan Soeharto sampai dengan tahun 1998. Dengan demikian harapan rakyat dan kenyataan yang didapatkan bisa dengan mudah diukur dengan referensi dokumen tersebut. Bahkan pengukuran kinerja pemerintahan, dalam hal ini presiden selaku mandataris MPR, didasarkan atas kesungguhan dan keberhasilan presiden dalam menerjemahkan dan melaksanakan GBHN tersebut. Presiden pada saat

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

Meskipun bagi beberapa kalangan agak sulit mengkategorikan GBHN ini, namun selama beberapa dekade GBHN ini telah menjadi suatu dokumen yang sakti bahkan sakral, berdosa bila dilanggar. Lebih jauh lagi maksud dan tujuan dari GBHN inipun diartikan berbeda oleh satu orang dengan lainnya. Apabila ini dikategorikan sebagai visi, bukankah visi bangsa sudah tecantum didalam konstitusi?. Apabila ini kehendak rakyat, bukankah konstitusi juga merupakan wujud tertulis dari kontrak sosial untuk bangsa ini bernegara beserta tujuan bernegara?

Untuk memahami maksud, tujuan serta kegunaan GBHN, barangkali haruslah diteliti suasana kebatinan ketika UUD 1945 ini disusun, para pendiri bangsa ini pada saat itu ingin menegaskan bahwa visi bangsa haruslah dinamis, seiring dengan berlalunya waktu. Untuk itu daripada merubah konstitusi setiap saat, lebih baik diciptakan suatu dokumen lain yakni GBHN yang bisa dievaluasi, dianalisa, dirubah bahkan diganti setiap 5 tahun oleh lembaga yang berkewenangan membuat konstitusi, yakni MPR selaku manifestasi dari kedaulatan rakyat.

Kontroversi dan salah kaprah akan pengertian fungsi GBHN, akhirnya disudahi dengan dirubahnya UUD 1945. Didalam perubahan yang ketiga dan keempat UUD 1945, kewenangan MPR menyusun GBHN telah dihilangkan. MPR, yang anggotanya akan terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, hanya bertugas untuk merubah dan menetapkan UUD, melantik presiden serta wakil presiden terpilih, yang dipilih langsung oleh rakyat, dan dapat memberhentikan presiden serta wakil presiden dalam masa jabatannya apabila yang bersangkutan melanggar hukum dan berkhianat terhadap negara.

Berbagai konsekwensi dari perubahan UUD 1945 ini akan menjadikan kehidupan bangsa bernegara ini pada masa pasca 2004 akan mengalami perubahan yang amat mendasar, antara lain; MPR menjadi neben dengan lembaga tinggi lainnya; anggota MPR terdiri dari anggota DPR

dan DPD; presiden, wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat, dan tidak ada lagi GBHN. Ketiadaan GBHN tentunya akan berpengaruh kepada sistem dan alat untuk mewujukan cita-cita bangsa bernegara, atau lebih sempit lagi akan merubah sistem perencanaan pembangunan nasional.

B. Pembangunan Nasional Dalam Batasan Defenisi

Pembangunan adalah suatu kegiatan atau proses yang dilakukan oleh manusia secara sadar dan terus-menerus untuk meningkatkan kualitas kehidupannya. Oleh karena itu, setiap negara baik negara berkembang maupun negara maju tentunya melaksanakan pembangunan guna mencapai tujuan atau cita-citanya yaitu meningkatkan kemakmuran atau kesejahteraan bangsanya.

TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004 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.

TAP MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN tahun 1993-1998 menjelaskan tentang hakekat pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan dan pedoman pembangunan nasional.

Pada intinya pembangunan adalah usaha terarah untuk mengubah situasi masyarakat ke arah yang lebih baik dengan sasarannya kesejahteraan lahir batin, kebutuhan dasar terpenuhi untuk perkembangan manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh masyarakat umumnya.

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan dengan jelas tujuan nasional negara Indonesia, yaitu:

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia

2. memajukan kesejahteraan umum
3. mencerdaskan kehidupan bangsa
4. serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial

Sehubungan dengan hal itu, untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut pemerintah sebagai penyelenggara negara yang didukung seluruh rakyat Indonesia harus melaksanakan pembangunan nasional.

Agar usaha mewujudkan tujuan nasional terarah, maka rakyat Indonesia melalui wakil-wakilnya dalam lembaga tertinggi negara, yaitu MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan tahun 1999-2004) yang pada dasarnya merupakan pola umum pembangunan nasional dengan rangkaian program- programnya yang berkesinambungan.

C. Model Pembangunan Nasional Dari Masa ke Masa

1. Masa Orde Lama

Pembangunan nasional sangat dipengaruhi oleh keadaan politik. Pada masa setelah proklamasi, Indonesia mengalami revolusi fisik yang sangat membutuhkan perhatian pemerintah maupun rakyat. Pembangunan belum dapat terencana dengan baik karena masih dalam keadaan perang.

Setelah revolusi fisik berlalu, yaitu saat berlakunya UUDS 1950, pembangunan masih belum dapat terlaksana dengan baik karena adanya sistim pemerintahan parlementer yang sering mengalami kejatuhan.

Setelah adanya Dekrit Presiden tahun 1959, Indonesia memasuki tahapan baru, yaitu berlakunya ekonomi terpimpin akibat besarnya pengaruh Partai Komunis Indonesia. Pembangunan masih belum dapat terlaksana dengan baik, bahkan kondisi ekonomi dan kesejahteraan rakyat semakin terpuruk.

Setelah terjadinya pemberontakan PKI di tahun 1965, pemerintahan orde lama tak dapat bertahan lagi.

www.mpr.go.id

2. Masa Orde Baru

Pembangunan nasional pada masa ini sudah dapat berjalan lancar. Pembangunan dilaksanakan dalam 2 macam:

a. Jangka panjang (25 tahun)
    1) Pembangunan jangka Panjang tahap I: 1April1969 s/d 31 Maret 1994 (Pelita I,II,III,IV,V)
    2) Pembangunan jangka panjang tahap II; 1 April 1994 s/d 31 Maret 2019
b. Jangka pendek (5 tahun)

Dalam melaksanakan pembangunan nasional, orde baru mengadakan tahapan- tahapan pembangunan yang disebut REPELITA dan PELITA. Uraian tahapan pembangunan masa orde baru adalah sbb.

1. Pelita I (1969-1974) diprioritaskan pada sektor pertanian dan industri yang mendukung sektor pertanian
2. Pelita II (1974-1979) diprioritaskan pada sektor pertanian dngan meniungkatkan industriyang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku.
3. Pelita III (1979-1984) diprioritaskan pada sector pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mengolah bahan baku menjadi barang jadi.
4. Pelita IV (1984-1989) diprioritaskan pada pertanian dengan melanjutkan usaha- usaha menuju swasembada pangan dengan meningkatkan industri yang menghasilkan mesin-mesin industri sendiri.
5. Pelita V (1989-1994) diprioritaskan pada pertanian untuk memantapkan swasembada pangan dan industri pertanian lainnya dan meningkatkan industri khususnya yang menghasilkan barang-barang untuk diekspor

www.mpr.go.id

3. Masa Orde Peralihan Reformasi

Pada masa ini pemerintahan dipegang oleh Presiden B.J. Habibie. Pembangunan pada masa ini difokuskan pada pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat dan penanganan krisis ekonomi.

4. Masa Orde Reformasi

Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, mulai dibuat Program Pembangunan Lima Tahun Nasional (PROPERNAS). Program Pembangunan 5 Tahun dirinci dalam rencana pembangunan tahunan yang diebut REPETA.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati menuangkan landasan pembangunan dalam GBHN tahun 1999-2004. Masa pemeritahan Megawati menangani berbagai masalah sbb.

1. Perbaikan dan pemulihan ekonomi (menstabilkan nilai uang dan harga barang)
2. Penegakan supremasi hukum dan HAM
3. Mencegah adanya disintegrasi bangsa
4. Mewujudkan aparatur negara yang bersih dan berwibawa
5. Mewujudkan stabilitas politik dan keamanan
6. Penegakan kembali sikap politik luar negeri yang bebas dan aktif

www.mpr.go.id

D. Pembangunan Nasional Dalam Problematika

Krisis sosial yang melanda Indonesia sejak 1997 hingga saat ini bukan terjadi begitu saja, melainkan suatu proses panjang yang melibatkan seluruh stake holders. Dapat dikatakan, krisis multidimensi yang terjadi hingga saat ini merupakan wujud nyata dari kegagalan pembangunan. Puncak krisis adalah terjadinya kerusuhan 1998 yang disusul dengan mundurnya Presiden Soeharto. Kegagalan pembangunan tidak hanya disebabkan oleh karut-marutnya

pelaksanaan pembangunan di lapangan, melainkan dimulai dari hulunya.

Geografi Indonesia sangat luas dan terdiri dari ribuan pulau dengan sarana komunikasi dan pengangkutan yang belum sempurna. Hal ini mengakibatkan banyaknya hambatan dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Kemudian keadaan rakyat, yang menjadi sarana penerangan dan penyuluhan, masih sangat heterogen dengan kondisi sosial ekonomi dan tingkat pendidikan serta kecerdasan yang masih sangat terbatas. Keterikatan sebagian besar rakyat pada tradisi dan kondisi lingkungan juga merupakan hambatan untuk mengadakan pembaharuan dalam pandangan maupun sikap hidupnya.

Jika kita menyoroti tentang sumber daya manusia yang ada, dapat dikatakan bahwa sebenarnya Indonesia memiliki sumber daya manusia yang sangat besar, tetapi kualitas SDMnya tidak sesuai yang diharapkan. Hal ini juga dapat menghambat pelaksanaan pembangunan. Seperti yang kita lihat, tenaga-tenaga ahli kebanyakan didatangkan dari luar negeri. Kemudian masalah sumber daya alam, Sebenarnya bangsa kita memiliki sumber daya alam yang sangat besar, tetapi kita tidak bisa mengolahnya sehingga harus mengadakan kerjasama dengan perusahaan dari luar negeri. Dengan demikian, sumber daya alam yang seharusnya bisa kita manfaatkan untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya tidak bisa maksimal karena harus berbagi keuntungan dengan pihak kedua.

Kegagalan atau keberhasilan pembangunan sangat tergantung dari pihak pelaksana (pemerintah dan masyarakat). Pemerintah dalam merealisasikan suatu kebijakan harus mendapat dukungan dari rakyatnya, karena tanpa dukungan dari masyarakat suatu kebijakan tidak dapat berjalan dengan lancar. Kemudian orang-orang yang duduk di kursi pemerintahan juga sangat menentukan kelacaran pembangunan, yaitu moral yang dimiliki oleh para pejabat. Sebagai contoh banyak para pejabat yang melakukan korupsi, sehingga dana-dana yang sebenarnya untuk pembangunan, sebagian masuk kantong para pejabat. Hal tersebut tidak kita sadari dapat menyebabkan ketidaklancaran pembangunan.

www.mpr.go.id

Setelah kita mengetahui beberapa hal yang menyebabkan kegagalan pembangunan maka dapat diuraikan beberapa solusi yang mungkin dapat memperlancar pembangunan. Pertama penerangan pembangunan, yaitu upaya menyebarluaskan pesan-pesan pembangunan melalui kegiatan "penerangan pembangunan" bertujuan untuk menciptakan kondisi sosial kultural yang mantap dan dinamis, sehingga setiap warga mau dan mampu mengembangkan potensi manusiawanya secara optimal. Secara garis besar, tujuan penerangan pembangunan adalah secara kuatitatif mampu menjangkau masyarakat seluas mungkin dan secara kualitatif mampu menumbuhkan dan membina kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

Kedua, penyuluhan pembangunan yaitu suatu sistem pendidikan diluar sekolah untuk anggota masyarakat. Sasaran penyuluhan adalah manusia. Penyuluhan bertujuan adalah untuk mewujudkan keadaan yang memungkinkan masyarakat berproduksi lebih baik, melakukan usaha yang lebih menguntungkan, dan hidup lebih sejahtera baik materi maupun spirit. Berdasarkan pengalama, untuk lebih berhasilnya pembangunan, maka fungsi penyuluhan oleh instansi terkait selalu ditangani secara khusus selain fungsi pengaturan dan pelayanan. Dalam konteks ini penyuluhan berfungsi sebagai faktor penunjang pembangunan.

Ketiga, apresiasi keadaan yaitu dalam rangka mengembangkan peranan dan kegiatan penyuluhan, maka apresiasi keadaan masyarakat perlu dilakukan dengan cermat. Ada beberapa langkah apresiasi kondisi masyarakat yang perlu dipertimbangkan dalam melaksanakan kegiatan penyuluhan:

1. Jangkauan media massa terhadap khalayak yang herterogen masih perlu ditingkatkan. Sebagai contoh, RRI dan TVRI yang mempunyai stasiun penyiaran atau produksi, baik yang stasioner maupun keliling di seluruh Indonesia, seharusnya dapat menjangkau seluruh pelosok tanah air termasuk desa-desa. Hasil penelitian ternyata menunjukkan bahwa di berbagai tempat siaran RRI dan TVRI kurang atau tidak dapat diterima khalayak dengan jelas.

www.mor.go.id

2. Tujuan menggerakkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan melalui ide- ide pembaharuan dan perubahan bidang ekonomi, politik, dan sosial dalam masyarakat tidak selalu mudah diterima, kecuali apabila masyarakat mengerti dan menyadari betul mengenai manfaat yang akan diperoleh dari hasil pembaharuan tersebut.
3. Laju komunikasi dalam masyarakat desa akan dapat berjalan dengan lancar apabila dalam komunikasi ada pengertian yang benar dan menggunakan bahasa yang sama, sederhana, dan mudah dimengerti.
4. Pada umumnya, pemimpin setempat menyampaikan pesan pembaruan kepada rakyat melalui media komunikasi tatap muka atau antarpribadi.

Dengan demikian, opini leader setempat memegang peranan penting dalam komunikasi di daerah pedesaan. Disamping ketiga gagasan tersebut dapat juga dengan memperbaiki mutu pendidikan di Indonesia. Menanamkan moral yang baik sejak dini sangat penting bagi generasi yang akan datang. Perbaikan mutu pendidika tersebut bertujuan meningkatkan mutu sumber daya manusia agar dimasa yang akan datang bangsa kita tidak perlu mendatangkan ahli-ahli dari luar negeri. Penanaman moral yang baik sejak dini bertujuan untuk meningkatkan mutu budi pekerti yang baik, jujur, dan bertanggungjawab bagi generasi yang akan datang.

Daftar Pustaka

Bintoro Tjokroamidjojo M.A. Perencanaan Pembangunan, Jakarta : Inti Idayu Press dan Yayasan Masagung, 1992.

Ginandjar Kartasasmita, Pembangunan Untuk Rakyat, Jakarta : Cides, 1996

Harmoko. Penyuluhan Pembangunan di Indonesia. Jakarta: PT Pustaka Pembangunan

Swadaya Nusantara. 1994

Kasiyanto, M J. Masalah-Masalah dan Strategi Pembangunan. Jakarta: Pustaka

Pembangunan Swadaya Nusantara. 1991

Taher, Tarmizi. Agenda Kritis Pembangunan Indonesia. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 2003

www.mpr.go.id

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh: Muchammad Sugianto, M.Si

Sebelum SPPN, Indonesia menggunakan GBHN dalam perencanaan pembangunan nasional. Garis-garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Garis-garis Besar Haluan Negara ditetapkan dengan maksud memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju, dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan. (TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004).

GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan nasional. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN. (Penjelasan Atas Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang SPPN).

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional. Maka lahirlah UU No. 25 Tahun 2004 Tentang SPPN yang esensi dan substansinya sebagai pengganti GBHN yang berfungsi sebagai pedoman Presiden untuk menyusun perencanaan pembangunan nasional.

www.mpr.go.id

Dalam ToR Kegiatan tertulis bahwa “Sejak diterapkan sistem perencanaan pembangunan nasioan (SPPN) yang menganut model Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN) serta Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) mengantikan model GBHN banyak persoalan yang timbul. Misalnya: ketidaksinkronan substansi antara program Presiden (pemerintah pusat) dengan para kepala daerahnya, tidak adanya pranata pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan yang dilakukannya, tidak ada mekanisme pengawasan yang berimplikasi pada sistem pertanggungjawaban Presiden dan kepala daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan negara yang dapat dijadikan blueprint bersama, baik pemerintah pusat dan daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintah dan pembangunannya.”

Point intinya adalah: apakah UU SPPN memberikan telah garansi yang kuat bahwa seluruh tahapan perencanaan pembangunan nasional meliputi pembangunan di Bidang Ekonomi, Politik, dan lain-lainnya semuanya telah berjalan dalam koridor hukum “dalam arti luas”?

Pertanyaan yang sama juga tentunya harus diajukan, jika dikembalikan ke mekanisme GBHN, apakah nantinya juga memberikan garansi hal serupa, dan menjamin sistem perencanaan pembangunan nasional yang lebih baik.

Konsep Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Latar Belakang

A. Amandemen Keempat UUD NRI 1945
    1. Tidak ada GBHN
    2. Pemilihan Presiden secara langsung

www.mpr.go.id

3. Pemilihan Kepala Daerah secara demokratis

B. UU 23/2003 tentang Pemilihan Presiden

1. Mengamanatkan CaPres menyampaikan visi, misi, program

C. RevisiUU22/1999

1. Desentralisasi dan otonomi daerah
2. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung
3. Pemantapan kedudukan provinsi

D. Reformasi Pengelolaan Keuangan Negara

1. UU 17/2003 tentang Keuangan Negara
   a. Penyusunan RAPBN berpedoman pada RKP
   b. Penyusunan RAPBD berpedoman pada RKPD
2. UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara
3. UU 15/2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara

Asas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional:

1. Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.
2. Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.
3. SPPN diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara : Asas kepastian hukum, Asas tertib penyelenggaraan negara, Asas kepentingan umum, Asas keterbukaan, Asas proporsionalitas, Asas profesionalitas, dan Asas akuntabilitas

www.mpr.go.id

Tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional:

1. Mendukung koordinasi antar-pelaku pembangunan.
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar-Daerah, antar-ruang,

   antar-waktu, antar-fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan,

   dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan

Ruang Lingkup Perencanaan

NASIONAL	DAERAH
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. RPJP Nasional hanya memuat arahan secara garis besar.	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
Rencana Strategis Kementerian/Lembaga	Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah
Rencana Kerja Pemerintah	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
Rencana Kerja Kementerian/Lembaga	Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah

Isi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)

RPJP NASIONAL	RPJP DAERAH
Penjabaran tujuan nasional ke dalam:	Mengacu pada RPJP Nasional dan memuat:
▪ Visi ▪ Misi ▪ Arah Pembangunan Nasional	▪ Visi ▪ Misi ▪ Arah Pembangunan Daerah

www.mpr.go.id

Isi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)

RPJM NASIONAL	RPJM DAERAH
▪ Penjabaran visi, misi, program Presiden ▪ Berpedoman pada RPJP Nasional	▪ Penjabaran visi, misi, program Kepala Daerah ▪ Berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional
Isi: 1. Strategi Pemb. Nasional 2. Kebijakan Umum 3. Kerangka Ekonomi Makro 4. Program kementerian, lintas kementerian, kewilayahan dan lintas kewilayahan, memuat kegiatan dlm: ▪ Kerangka Regulasi ▪ Kerangka Anggaran	Isi: 1. Strategi Pemb. Daerah 2. Kebijakan Umum 3. Arah Kebijakan Keuangan Daerah 4. Program SKPD, lintas SKPD, kewilayahan dan lintas kewilayahan, memuat kegiatan dalam: ▪ Kerangka Regulasi ▪ Kerangka Anggaran

Isi Renstra-KL & Renstra-SKPD

Renstra-KL	Renstra-SKPD
Berpedoman pada RPJM Nasional Isi: 1. Visi – Misi 2. Tujuan, strategi, dan kebijakan 3. Program – program 4. Kegiatan indikatif	Berpedoman pada RPJM Daerah Isi: 1. Visi – Misi 2. Tujuan, strategi, dan kebijakan 3. Program – program 4. Kegiatan indikatif

www.mpr.go.id

Isi Rencana Kerja Pemerintah/Daerah (RKP/D)

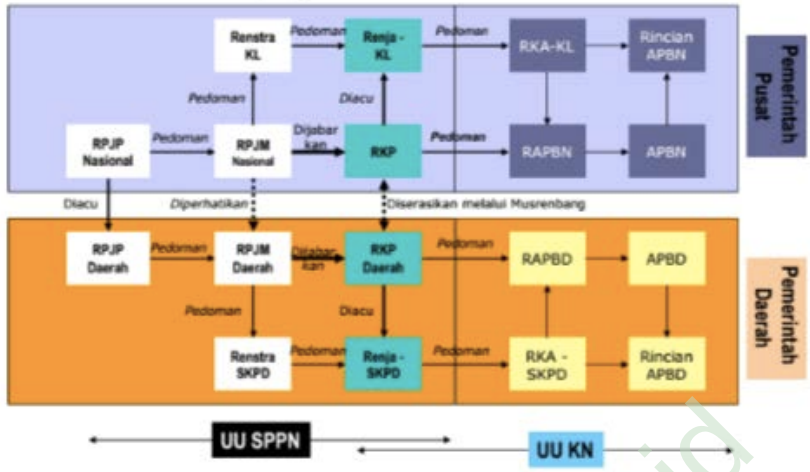
RKP	RKP DAERAH
■ Penjabaran RPJM Nasional Isi: 1. Prioritas Pemb. Nasional 2. Rancangan Kerangka Ekonomi Makro 3. Arah Kebijakan Fiskal 4. Program kementerian, lintas kementerian, kewilayahan dan lintas kewilayahan, memuat kegiatan dlm: ■ Kerangka Regulasi ■ Kerangka Anggaran	■ Penjabaran RPJM Daerah ■ Mengacu pada RKP Isi: 1. Prioritas Pemb. Daerah 2. Rancangan Kerangka Ekonomi Makro Daerah 3. Arah Kebijakan Keuangan Daerah 4. Program SKPD, lintas SKPD, kewilayahan dan lintas kewilayahan, memuat kegiatan dalam: ■ Kerangka Regulasi ■ Kerangka Anggaran

Isi Renja-KL & Renja-SKPD

Renja-KL	Renja-SKPD
Penjabaran Renstra-KL Isi: 1. Kebijakan KL 2. Program dan kegiatan pembangunan ■ Dilaksanakan pemerintah ■ Mendorong partisipasi masyarakat	Penjabaran Renstra-SKPD Isi: 1. Kebijakan SKPD 2. Program dan kegiatan pembangunan ■ Dilaksanakan pemerintah daerah ■ Mendorong partisipasi masyarakat

www.mpr.go.id

Alur Perencanaan dan Penganggaran



Tahapan Perencanaan

- Penyusunan Rencana
- Rancangan Rencana Pembangunan Nasional / Daerah
- Rancangan Rencana Kerja Dep / Lembaga SKPD
- Musyawarah Perencanaan Pembangunan
- Rancangan Akhir Rencana Pembangunan

Penetapan Rencana

- RPJP Nas dgn UU dan RPJP Daerah dgn Perda
- RPJM dengan Peraturan Presiden / Kepala Daerah
- RKP / RKPD dengan Peraturan Presiden / Kepala Daerah

Pengendalian Pelaksanaan Rencana

Evaluasi Kinerja

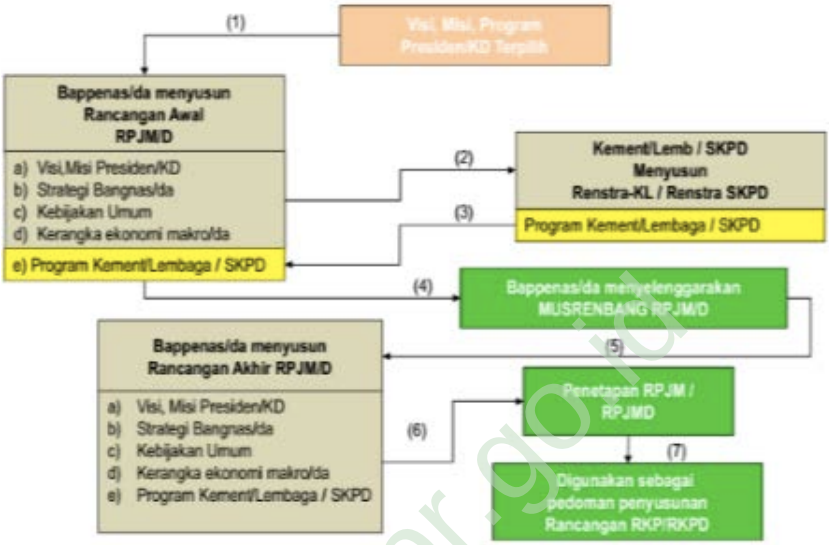
Penyusunan dan Penetapan RPJP

1. Rancangan Rencana→Proses Teknokratik oleh Bappenas/ Bappeda
2. Musrenbang dengan bahan Rancangan Rencana yang melibatkan Masyarakat
3. Penyusunan Rancangan Akhir

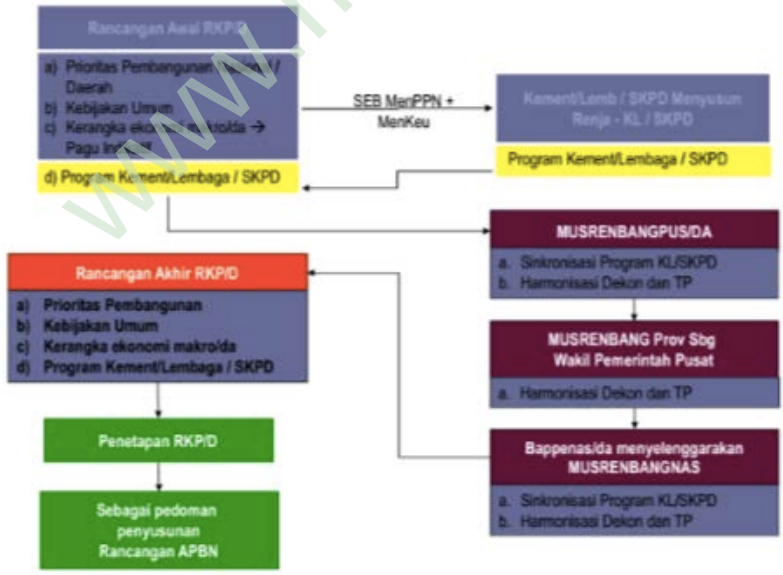
www.mpr.go.id

4. Penetapan Rencana (RPJP Nasional→ UU, RPJP Daerah→ Perda)

Penyusunan dan Penetapan RPJMN



Penyusunan dan Penetapan RKP/D



www.mpr.go.id

Pengendalian Pelaksanaan Rencana :

- Pimpinan Kementerian/Lembaga/SKPD melakukan pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing.
- Pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan merupakan tugas dan fungsi yang melekat pada masing-masing Kementerian/Lembaga/ SKPD.
- Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya
- Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana dilakukan melalui kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut.
- Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya

Evaluasi Pelaksanaan Rencana :

- Pimpinan kementerian/lembaga/Kepala SKPD melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian/lembaga/SKPD periode sebelumnya.
- Menteri/Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan kementerian/lembaga/SKPD.
- Merupakan bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan.
- Evaluasi dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (input),

www.mpr.go.id

keluaran (output), hasil (result), manfaat (benefit) dan dampak (impact).

- Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap kementerian/lembaga, baik pusat maupun daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya.
- Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, kementerian/lembaga, baik pusat maupun daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing- masing jangka waktu sebuah rencana.
- Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional/daerah untuk periode berikutnya

Sinkronisasi Pembangunan

Regulasi sinkronikasi pembangunan diatur dalam UU Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam BAB X PEMBANGUNAN DAERAH, sedangkan untuk ketentuan teknisnya diatur oleh Peraturan Menteri.

Peraturan Perundang-undangan di dalam Perencanaan dan Penganggaran:

- Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN);
- Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;
- Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025; dan lampiran
- Peraturan Pemerintah No 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah;

www.mpr.go.id

- Peraturan Pemerintah No 21 tahun 2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran
  Kementerian/Lembaga yang direvisi menjadi Peraturan Pemerintah No 90 tahun 2010 ;
- 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;
- Peraturan Pemerintah No 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintah antar
  pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.
- Peraturan Pemerintah No 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan,
  Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan,
  Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah;
- Peraturan Presiden No 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah
  Nasional Tahun 2015-2019
- Surat Edaran Bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas
  dan Menteri Dalam Negeri tentang Petunjuk Teknis Penvelenggaraan Musrenbang Tahun 2007

Studi Kasus Maluku Utara

Studi ini hanya akan menyoroti implementasi pembangunan yang dinilai menyimpang dari koridor hukum, terutama pembangunan di sektor pertambangan. Kasus konflik pertambangan sudah lama terjadi di Indonesia seperti kasus di Aceh dan Papua. Bahkan dari konflik yang tidak mampu dikelola dengan baik tersebut melahirkan

www.mpr.go.id

gerakan separatisme yang mencoba keluar dari NKRI, seperti GAM (Gerakan Aceh merdeka) dan OPM (Organisasi Papua Merdeka). Latar belakang umum dari gerakan tersebut adalah rasa ketidakpuasan atas kebijakan negara yang dinilai merugikan hak-hak rakyat, penghisapan SDA oleh pusat, tidak bersikap adil dan lebih berpihak pada kepentingan pengusaha. Isyu konflik yang paling kuat adalah konflik tanah dan bagi hasil yang tidak menguntungkan.

Hal serupa juga terjadi di Maluku Utara, untuk memuluskan suatu program pembangunan di daerah, masih marak terjadi praktek penyerobotan, penggusuran lahan maupun pemukiman warga dengan ganti rugi yang relatif rendah. Kasus ini dapat dijumpai di daratan Halmahera. Bahkan akibat dari praktek pembangunan bukan makin mensejahterakan masyarakat malah semakin memiskinkan; kasus yang paling mengemuka di Maluku Utara adalah kasus hilangnya ikan di perairan Teluk Kao akibat praktek pertambangan emas yang berdampak pada pergeseran mata pencaharian masyarakat lingkar tambang. (Tulisan maupun laporan dari AMAN dan Walhi tentang hal ini sangat mudah dijumpai di Google). Belum lagi kalau melihat dampak-dampak kerusakan lingkungan yang menyertainya. Ketika memaknai bahwa pembangunan merupakan suatu rangkaian proses, maka dari fakta anomali pembangunan tersebut, maka dipastikan pasti ada salah satu bagian yang salah.

Pembangunan berkoridor hukum adalah impian semua anak bangsa, tentunya semua komponen bangsa tidak ingin merasakan ketidakadilan dan tindakan represif dari satu kelompok tertentu. Semua komponen rakyat mendambakan tujuan berbangsa Indonesia sebagaimana termaktub pada pembukaan UUD 1945. Proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan haruslah on the track. Baik menggunakan nama GBHN atau SPPN, harus memiliki spirit yang sama, jangan ada lagi masyarakat yang menjadi korban pembangunan. Di masa Orde Lama dengan berani TAP MPR No. II/MPRS/1960 ttg Pembangunan Nasional Semesta Berencana menuliskan "...dimana tidak terdapat penindasan atau penghisapan atas manusia oleh manusia, guna memenuhi Amanat Penderitaan Rakyat." "Landreform sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip, bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan alat penghisapan." Point utama Kebijakan di masa

Orla adalah keberanian meletakkan prinsip utama “bahwa negara maupun swasta tidak boleh menyakiti rakyat”, tentunya selalu mengihtisarkan jalan tengah adalah keputusan yang bijaksana yang harus dijaga dan dirawat hingga sekarang.

Maka harapan saya, apakah nantinya akan kembali ke GBHN atau tetap SPPN, yaitu melindungi seluruh tumpah darah Rakyat Indonesia.

www.mpr.go.id

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh: Muammil Sun'an

PROLOG

Setelah bangsa Indonesia mencapai kemerdekaan pada tahun 1945, maka terbukalah peluang untuk mencapai cita-cita pembangunan nasional, yaitu: 1) memajukan kesejahteraan umum; 2) memajukan kecerdasan kehidupan bangsa; dan 3) mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya.

Dalam pada itu, setiap bangsa mempunyai ukuran-ukurannya sendiri yang menjadi pedoman pelaksanaan langkah-langkah pembangunannya, meskipun ukuran-ukuran itu kadang-kadang masih bisa berubah karena terus-menerus memerlukan penyempurnaan. Kita misalnya telah sepakat bahwa pembangunan nasional bangsa Indonesia adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat. Pembangunan manusia yang utuh dan pembangunan seluruh rakyat, biasanya diartikan bahwa bidang-bidang kebutuhan manusia yang hendak dibangun itu harus seimbang materil dan spiritual. Dan pembangunan seluruh rakyat diartikan sebagai pembangunan yang merata dan pembangunan yang adil.

Krisis ekonomi yang terjadi dan masih terus berlanjut ini telah menumbuhkan dan memperkuat kesadaran baru. Intinya, pengelolaan ekonomi nasional selama ini terlalu mengutamakan pertumbuhan dan mengandalkan konglomerat sebagai mesin pertumbuhan sehingga membuat rapuh fundamental ekonomi nasional. Pada gilirannya, semua itu berimbas serius pada ekonomi rakyat secara keseluruhan.

GBHN merupakan pernyataan keinginan rakyat yang menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, yang secara explisit tesurat didalam pembukaan UUD 1945. Upaya mewujudkan cita-cita bangsa secara sederhana diartikan sebagai upaya pembangunan bangsa. Karena pembangunan itu sendiri dapat diartikan sebagai peningkatan kualitas dan derajat kehidupan seutuhnya dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh

karenanya bentuk operasional dari GBHN ini selama beberapa dekade diwujudkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Nasional.

Dengan adanya rencana pembangunan para penyelenggara negara mempunyai pegangan dan sasaran serta target yang harus dicapainya dalam kurun waktu tertentu. Repelita misalnya adalah rencana pembangunan yang memiliki rentang waktu selama 5 tahun. Repelita dipergunakan sebagai penjabaran dari GBHN pada masa awal pemerintahan Soeharto sampai dengan tahun 1998. Dengan demikian harapan rakyat dan kenyataan yang didapatkan bisa dengan mudah diukur dengan referensi dokumen tersebut. Bahkan pengukuran kinerja pemerintahan, dalam hal ini presiden selaku mandataris MPR, didasarkan atas kesungguhan dan keberhasilan presiden dalam menerjemahkan dan melaksanakan GBHN tersebut. Presiden pada saat itu merupakan mandataris MPR yang harus menjalankan keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh MPR, termasuk GBHN.

Ideologi GBHN dalam Pembangunan Nasional

Selama beberapa dekade yang lalu arah perjalanan negara yang telah ditempuh oleh bangsa Indonesia didasarkan pada UUD 45, arah atau keinginan rakyat dalam masa tertentu dituangkan didalam GBHN (Garis-garis Besar daripada Haluan Negara). Berdasarkan UUD 1945 (pra-perubahan) pembuatan GBHN ini dilakukan oleh MPR. Suatu majelis yang merepresentasikan masyarakat Indonesia tanpa terkecuali. MPR merupakan maket atau miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan proses kedaulatan rakyat. Ketentuan tentang kewenangan MPR dalam pembuatan GBHN tertuang didalam Pasal 3 UUD 1945 (pra-perubahan).

Meskipun bagi beberapa kalangan agak sulit mengkategorikan GBHN ini, namun selama beberapa dekade GBHN ini telah menjadi suatu dokumen yang sakti bahkan sakral, berdosa bila dilanggar. Lebih jauh lagi maksud dan tujuan dari GBHN inipun diartikan berbeda oleh satu orang dengan lainnya. Apabila ini dikategorikan sebagai visi, bukankah visi bangsa sudah tecantum didalam konstitusi?. Apabila ini kehendak rakyat, bukankah konstitusi juga merupakan wujud tertulis dari kontrak sosial untuk bangsa ini bernegara beserta tujuan bernegara?

www.mpr.go.id

Untuk memahami maksud, tujuan serta kegunaan GBHN, barangkali haruslah diteliti suasana kebatinan ketika UUD 1945 ini disusun, para pendiri bangsa ini pada saat itu ingin menegaskan bahwa visi bangsa haruslah dinamis, seiring dengan berlalunya waktu. Untuk itu daripada merubah konstitusi setiap saat, lebih baik diciptakan suatu dokumen lain yakni GBHN yang bisa dievaluasi, dianalisa, dirubah bahkan diganti setiap 5 tahun oleh lembaga yang berkewenangan membuat konstitusi, yakni MPR selaku manifestasi dari kedaulatan rakyat.

Kontroversi dan salah kaprah akan pengertian fungsi GBHN, akhirnya disudahi dengan dirubahnya UUD 1945. Didalam perubahan yang ketiga dan keempat UUD 1945, kewenangan MPR menyusun GBHN telah dihilangkan. MPR, yang anggotanya akan terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, hanya bertugas untuk merubah dan menetapkan UUD, melantik presiden serta wakil presiden terpilih, yang dipilih langsung oleh rakyat, dan dapat memberhentikan presiden serta wakil presiden dalam masa jabatannya apabila yang bersangkutan melanggar hukum dan berkhianat terhadap negara.

Berbagai konsekwensi dari perubahan UUD 1945 ini akan menjadikan kehidupan bangsa bernegara ini pada masa pasca 2004 akan mengalami perubahan yang amat mendasar, antara lain; MPR menjadi neben dengan lembaga tinggi lainnya; anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD; presiden, wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat, dan tidak ada lagi GBHN. Ketiadaan GBHN tentunya akan berpengaruh kepada sistem dan alat untuk mewujukan cita-cita bangsa bernegara, atau lebih sempit lagi akan merubah sistem perencanaan pembangunan nasional.

GBHN atau Garis Besar Haluan Negara, adalah bentuk catatan rencana pembangunan negara Indonesia. Dan merupakan keinginan bersama rakyat Indonesia secara menyeluruh (garis besar) yang dibuat oleh MPR sebagai miniatur rakyat di pemerintahan. Jadi semua yang tertulis dalam GBHN adalah rencana haluan pembangunan negara yang dibuat oleh MPR, dan dilaksanakan oleh Presiden. Didalam GBHN juga tertera aturan – aturan jalannya pembangunan negara yang harus

www.mpr.go.id

berlandaskan kepada UUD 1945 sebagai tempat tertulisnya tujuan atau cita – cita negara Indonesia. Jadi, isi perencanaan yang tertulis dalam GBHN tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 yang berlaku.

GBHN dalam fungsinya sebagai visi misi bangsa Indonesia berguna untuk menentukan arah pembangunan nasional. Jadi, semua pembangunan Indonesia terarah dan terancang jelas di dalam GBHN. Perjalanan pembangunan oleh presiden pun tidak akan melenceng dari GBHN karena prosesnya akan dipertanggung jawabkan kepada MPR. Didalam GBHN ini juga menunjukkan apa saja yang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum karena pembuatannya dilakukan dengan meninjau kebutuhan dan masalah di masyarakat. Sehingga semua proses pembangunan itu sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat.

Praktek Perencanaan Pembangunan di Indonesia Sejak Kemerdekaan

Apabila kita simak amanat yang tersurat dalam UUD 45, kita dapat menyimpulkan bahwa para pendiri negara ini tidak ingin sistem perekonomian Indonesia menganut salah satu ekstrim, tidak sosialis dan tidak pula kapitalis. Didalam penjelasan pasal 33 UUD 45 sebelum diamandemen, mereka menginginkan kiprah setara, seiiring dan harmoni diantara masyarakat, pemerintah dan swasta dalam perekonomian nasional, yakni melalui Koperasi, BUMN/D dan Perusahaan. Bahkan pemerintah dibatasi hanya pada hal-hal yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Kenyataan ini membuktikan bahwa mereka, para pendiri bangsa, telah berpandangan jauh kedepan, bahwasanya Indonesia tidak akan dapat menjalankan salah satu ekstrim dari sistem perekonomian.

Sejak awal kemerdekaan, sistem perekonomian Indonesia dijalankan sesuai amanat UUD 45 tersebut. Agar peran pemerintah dapat lebih efektif maka para pendiri negeri ini, dua tahun setelah kemerdekaan yakni April 1947, telah membentuk Panitia Pemikir Siasat Ekonomi, ketuanya pada saat itu tercatat Drs. Mohammad Hatta. Hasil dari panitia ini berupa rencana dengan tajuk „Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia“. Dokumen ini merupakan

www.mpr.go.id

tonggak awal atau bukti sejarah akan terdapatnya rencana pembangunan yang pertama dalam negara Republik Indonesia. Keadaan negara pada saat itu mengakibatkan plan tersebut tidak dapat dilaksanakan, sampai akhirnya dibuat dokumen lain berupa perencanaan beberapa sektor perekonomian, rencana ini dikenal sebagai „Plan Produksi Tiga tahun RI“. Rentang waktu dari plan itu antara 1948 sampai dengan 1950. Plan inipun tidak dapat dilaksanakan. Sampai akhirnya terbentuk Republik Indonesia Serikat yang bersifat federal. Dari tahun 1950 sampai dengan 1952 telah dibuat berbagai jenis rencana darurat dalam menyelesaikan masalah mendesak. Situasi dan kondisi kehidupan bernegara pada saat itu menyebabkan berbagai rencana inipun gagal dilaksanakan.

Pada tahun 1952 terbentuklah Biro Perancang Negara, dibawah Kementerian Negara Urusan Pembangunan, yang dijabat oleh Ir. H. Djuanda. Usaha mereka telah menghasilkan Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT) 1956-1960. Lagi-lagi hiruk pikuk kehidupan politik dalam negeri pada saat itu telah menghambat pelaksanaan RPLT ini. Sampai akhirnya terdapat perubahan yang sangat mendasar dengan dikeluarkannya 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. Lembaga ini berhasil menyusun Rencana Pembangunan Semesta Berencana (Comprehensive National Development Plan) untuk jangka waktu 1961-1969. Melalui Penetapan Presiden No 12 tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Inilah tonggak sejarah berdirinya Bappenas.

Kehidupan politik bangsa bernegara pada saat itu, yang ditandai dengan Perjuangan Pembebasan Irian Barat, kemudian Penentangan berdirinya negara Malaysia serta berujung pada Pemberontakan G 30 S/PKI, telah mengakibatkan terhambatnya proses pembangunan berencana. Akibatnya berbagai rencana ad-hoc telah disusun pada masa itu. Masa bergejolak ini berakhir dengan mundurnya

Presiden Soekarno yang ditandai dengan penyerahan kekuasaannya kepada Mayjen Soeharto melalui Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar).

Seiring dengan terbentuknya pemerintahan baru, dan dalam rangka memulihkan kondisi perekonomian nasional yang carut marut akibat pemberontakan G 30 S/PKI tersebut, melalui Instruksi Presidium Kabinet No 15/EK/IN/1967, Bappenas telah ditugasi untuk membuat rencana pemulihan ekonomi, rencana yang dihasilkannya bernama Rencana Pembangunan Lima Tahun I (Repelita I), untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Era Repelita telah berlangsung sampai dengan Repelita ke VI yang berakhir pada tahun 1998. Proses perencanaan pada era Repelita selalu didasarkan kepada GBHN yang dihasilkan oleh MPR yang bersidang lima tahun sekali.

Pada masa tersebut mekanisme perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional, terutama pembangunan daerah, antara lain mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri No.9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di daerah atau yang lebih dikenal sebagai P5D. Pedoman ini pada dasarnya menganut perencanaan berjenjang dari bawah keatas dari mulai tingkat desa sampai dengan tingkat nasional.

Ritual mekanisme perencanaan ini dimulai dengan Musbangdes ditingkat Kelurahan atau Desa, kemudian Temu Karya Pembangunan ditingkat Kecamatan, Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) DT II di Kabupaten atau Kotamadya, dan Rakorbang DT I untuk tingkat propinsi. Sedangkan untuk beberapa propinsi yang terletak pada suatu wilayah pengembangan utama atau mempunyai kepentingan bersama dilakukan Konsultasi Regional Pembangunan (Konregbang), untuk kemudian bermuara pada Konsultasi Nasional Pembangunan (Konasbang) di tingkat pusat.

Didalam setiap pertemuan ritual perencanaan pembangunan sebetulnya diharapkan terjadi interaksi antar pelaku (stake holders) pembangunan dan penerima manfaat hasil pembangunan yang berada di daerah. Misalnya saja pada penyelenggaraan Musbangdes masyarakat desa atau kelurahan selaku penerima manfaat langsung dari hasil pembangunan seharusnya turut berpartisipasi menentukan jenis

kegiatan yang akan dilaksanakan dan mengetahui dampak yang akan ditimbulkan serta "social cost" yang harus dibayar. Sepertinya pertemuan ini sudah sangat ideal dan memadai namun pada pelaksanaannya hak masyarakat dan partisipasi masyarakat ini hanya diwakili oleh LKMD, sedangkan Rakorbang yang berada di DT II umumnya hanya diikuti oleh aparat pemerintah dan perwakilan DPRD yang biasanya diwakili oleh anggota panitia anggaran, tidak ada lagi keterlibatan masyarakat awam didalam proses perencanaan pembangunan selanjutnya. Peserta dari birokrasi biasanya berasal dari dinas-dinas sektoral. Yang diharapkan didalam penyelenggaraan Rakorbang ini sebenarnya adalah terjadinya pemadu-serasian antara pendekatan "*top down*" yang dimiliki oleh instansi sektoral dan pendekatan "*bottom up*" yang diemban oleh instansi daerah berdasarkan dari usulan masyarakat melalui Musbangdes dan Temu Karya Pembangunan. Didalam prakteknya forum ini lebih bersifat pemangkasan usulan atau keinginan daerah oleh instansi diatasnya dengan alasan prioritas dan ketersediaan dana.

Pendekatan Dalam Perencanaan Pembangunan

Dalam perencanaan pembangunan, baik itu perencanaan nasional maupun perencanaan daerah, dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu; pendekatan sektoral, dan pendekatan regional (wilayah). Sebagaimana kita ketahui, pendekatan sektoral memfokuskan perhatiannya pada sektor-sektor kegiatan yang ada di wilayah tersebut dan mengelompokan kegiatan ekonomi menurut sektor-sektor yang sejenis. Sedangkan pendekatan wilayah (region) melihat pemanfaatan ruang serta interaksi-interaksi berbagai kegiatan dalam ruang suatu wilayah. Dengan demikian, pendekatan wilayah melihat perbedaan fungsi ruang yang satu dengan ruang lainnya dan mengamati bagaimana ruang itu saling berinteraksi untuk diarahkan ke arah penciptaan efisiensi dan kenyamanan yang optimal demi kemakmuran daerahnya.

Pendekatan wilayah (region) memandang wilayah sebagai kumpulan dari bagian-bagian wilayah yang lebih kecil dengan potensi dan daya tarik serta daya dorong yang berbeda-beda, yang mengharuskan mereka menjalin hubungan untuk mendapatkan manfaat

www.mpr.go.id

yang sebesar-besarnya. Mengembangkan dan membangun suatu wilayah harus meliputi berbagai daerah pinggiran sehingga dapat menciptakan manfaat potensi ekonomi daerah dan wilayah yang pada saatnya menciptakan daya saing ekonomi yang kuat untuk wilayah tersebut. Perencanaan wilayah mencakup berbagai kehidupan yang komperhensif (satu sama lain saling bersentuhan) yang semuanya bermuara pada upaya meningkatkan kehidupan masyarakat. Berbagai faktor dalam kehidupan seperti ; ekonomi, politi dan sosial serta budaya maupun adat istiadat, berbaur dalam sebuah perencanaan wilayah yang cukup kompleks. Perencanaan wilayah diharapkan dapat menciptakan sinergi untuk memperkuat posisi pengembangan dan pembangunan wilayah, (Miraza. H, 2004).

Perencanaan wilayah semestinya dapat menjawab berbagai pertanyaan yang belum terjawab apabila perencanaan hanya menggunakan pendekatan sektoral. Pertanyaan tersebut antara lain, yaitu: (1). Lokasi dari berbagai kegiatan ekonomi yang akan berkembang, (2). Penyebaran penduduk dimasa yang akan datang dan kemungkinan munculnya pusat-pusat pertumbuhan baru, (3). Adanya perubahan pada struktur ruang wilayah dan prasarana yang perlu dibangun untuk mendukung perubahan struktur tersebut, (4). Perlunya penyediaan barbagai fasilitas sosial yang seimbang pada pusat-pusat permukiman dan pusat kegiatan ekonomi yang berkembang, dan (5). Perencanaan jaringan perhubungan yang dapat menghubungkan berbagai pusat kegiatan atau permukiman secara efisien.

Dari uraian ini jelas bahwa pendekatan wilayah (regional) pada perencanaan pembangunan Kabupaten / Kota merupakan suatu keharusan, jika Kabupaten / Kota ingin mencapai hasil yang optimal dan efisien. Namun, pendekatan regional harus dipadukan dengan pendekatan sektoral karena masing-masing mempunyai kemampuan dalam menyukseskan suatu pembangunan.

Konsep Perencanaan Bagi Pemerintah Daerah

Luasnya cakupan pembangunan memerlukan teknik pengelolaan pembangunan yang baik dalam suatu manajemen strategis. Dalam manajemen, siklus pembangunan diawali dengan perencanaan,

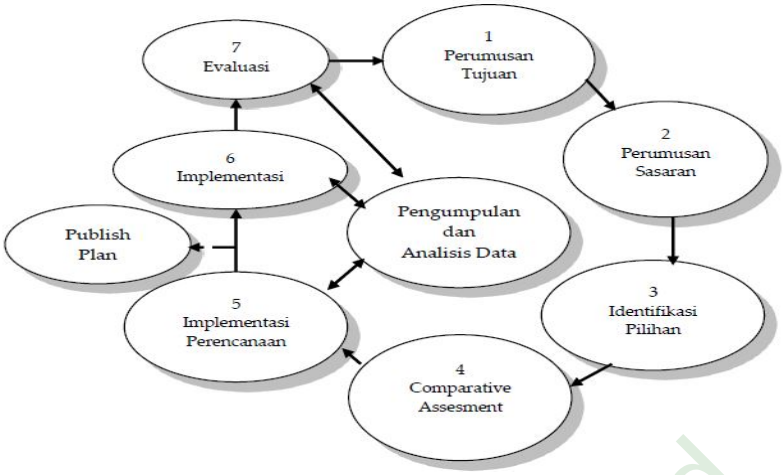
disusul oleh pelaksanaan, dan diakhiri dengan pengendalian. Dari ketiga tahap tersebut, perencanaan merupakan hal yang paling penting dan harus dilakukan secara cermat, tepat, dan akurat karena melalui perencanaan itulah akan diperoleh arah, prioritas, dan strategi pembangunan.

Menurut Conyers & Hills (1994), perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Selanjutnya, Nitisastro (1992) mengungkapkan bahwa perencanaan pada dasarnya berkisar pada dua hal. *Pertama*, penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan. *Kedua*, menentukan pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Menurut Blakely (1989), ada enam tahap dalam proses perencanaan pembangunan daerah yang meliputi pengumpulan data dan analisis data, pemilihan strategi pembangunan daerah, pemilihan objek-objek pembangunan, pembuatan rencana tindakan, penentuan rincian proyek, dan persiapan perencanaan secara keseluruhan dan implementasinya.

Sementara itu, Bendavid-Val (1991) menyajikan model tahapan perencanaan daerah sebagai berikut.

www.mpr.go.id



Skema Perencanaan Model Ideal

EPILOG

UUD 1945 hasil Amandemen kesatu sampai dengan keempat telah mengamanatkan beberapa perubahan yang fundamental dan bersifat mendasar didalam kehidupan bangsa bernegara dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan ini bersifat drastis dan dalam tempo yang berbarengan. Beberapa perubahan mendasar tersebut 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.

Ketiadaan GBHN merupakan konsekwensi logis dari pemilihan presiden secara langsung. Sebab salah satu aspek penilaian terhadap calon presiden adalah visi atau rencana atau program yang ditawarkannya dalam upaya pemerintahannya mencapai cita-cita bangsa bernegara. Tawaran tersebut harus dapat diwujudkannya pada masa jabatannya. Apabila tidak, maka yang bersangkutan akan dianggap gagal, akibatnya dia tidak akan dipilih lagi oleh rakyat untuk jabatan berikutnya.Dengan demikian pembuatan „rencana“ atau proses perencanaan dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara dimulai

www.mpr.go.id

semenjak seseorang mencalonkan dirinya menjadi presiden. Kemudian dijabarkannya setelah yang bersangkutan memenangi pemilu, serta dilaksanakannya, dan senantiasa dievaluasi serta dipertanggung jawabkan kepada rakyat pemilihnya, selaku pemegang kedaulatan tertinggi

Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999 – 2004 berlaku sejak tanggal ditetapkan sampai dengan ditetapkannya Garis-garis Besar Haluan Negara oleh Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 2004. Untuk tahun pertama pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999 – 2004, kepada Presiden diberi kesempatan untuk melakukan langkah-langkah persiapan, penyesuaian guna menyusun program pembangunan nasional dan rencana pembangunan tahunan yang memuat anggaran pendapatan dan belanja negara dengan tetap memelihara kelancaran penyelenggaraan pemerintahan negara.

Selama belum ditetapkan rencana pembangunan tahunan berdasarkan Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999 – 2004, pemerintah dapat menggunakan rencana anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah dipersiapkan sebelumnya.

Berhasilnya pelaksanaan penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita bangsa, tergantung pada peran aktif masyarakat serta pada sikap mental, tekad, semangat, serta ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara. Sehubungan dengan itu, semua kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga kemasyarakatan lainnya perlu menyusun program menurut fungsi dan kemampuan masing-masing dalam melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Ingham, Barbara, (1995), Economics and Development, New York, NY: McGraw Hill.

Mustopadidjaja, A.R, (2003), Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, Republik Indonesia.

Republik Indonesia, (2003), Undang-Undang No 17, Tahun 2003, tentang Keuangan Negara, Jakarta.

Sekretariat Jenderal MPR-RI, (2002), Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2002, Jakarta.

Self, Peter, (1993), Government by the Market, London: MacMillan.

Supriady Bratakusumah, Deddy dan Dadang Solihin, (2001), Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

M. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, cet. II (Jakarta: LP3ES, 2001).

Ibid. Lihat juga Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, Surabaya, September 1985.

Bagir Manan, Politik Perundang-undangan, Makalah, Jakarta, Mei 1994.

www.mpr.go.id

KETETAPAN MPR NO IV/MPR/1999 TENTANG GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA TELAH MEMUAT ARAH DAN KEBIJAKAN NEGARA YAITU MENGEMBANGKAN KEGIATAN EKONOMI DALAM MENGHADAPI ERA PERDAGANGAN BEBAS MENYONGSONG MEA

Oleh: Nurani D. Hanafi, S.H., M.H

A. LATARBELAKANG

SEJAK KEMERDEKAN NEGARA INDONESIA, BANGSA INI TELAH BERTEKAD UNTUK MEWUJUDKAN SUATU MASYARAKAT YANG ADIL DAN MAKMUR HAL INI SEBAGAIMANA DIRUMUSKAN DALAM PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Keinginan ini merupakan suatu cita-cita dari para pendiri agar masyarakat Indonesia merasa aman dan sentosa serta sejahtera. Sebagai implementasi dari cita-cita luhur diatas,maka dalam ketetapan MPR NO IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, khususnya dalam bidang hukum disana telah memuat arah dan kebijakan Negara yaitu untuk mengembangkan peraturan perundangundangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa harus merugikan kepentingan nasional.

Demikian juga dalam bidang ekonomi, Garis-Garis Besar Haluan Negara telah merumuskan tentang pengembangan system ekonomi kerakyatan yang bertumpuh pada mekanisme yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dengan memperhatikan pertumbuhan ekonomi serta nilai-nilai keadilan, kepentingan social,kualitas hidup, pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja serta adanya perlindungan hokum bagi seluruh

www.mpr.go.id

tumpah darah Indonesia seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Usaha pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi setiap warga Negara disegala bidang termasuk dalam hal hak cipta,usaha memperbaharui Undang-Undang Hak Cipta yang telah beberapa kali dilakukan perubahan undang-undang seperti Undang-Undang No 6 tahun 1982 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No 7 tahun 1987 dan perubahan yang ketiga adalah Undang-Undang No 28 Tahun 2014.Usaha untuk memperbaharui Undang-Undang Hak Cipta tersebut telah sejalan dengan amanat dari Ketetapan MPR No ll /1993 tentang GBHN.

Dalam GBHN tersebut antan lain ditegaskan bahwa perkembangan dunia yang mengandung peluang untuk menunjang percepatan pelaksanaan pembangunan nasional perlu dimanfaatkan sebaik-baiknya. Maka sesuai dengan arahan GBHN ini segala perkembangan perubahan serta kecenderungan secara global yang diperkirakan akan mempengaruhi stbilitas nasional, maka demi tujuan nasional perlu untuk ditindak lanjuti .oleh karena itu perlu diambil langkah yang antisipatif. Dalam masa terakhir ini semakin terasa kecenderungan semakin meluasnya arus globalisasi, baik dibidang ekonomi, sosial budaya maupun segi kehidupan lainnya.

Di era globalisasi dewasa ini perkembangan hubungan antar Negara semakin maju dan tidak mengenal batas. Hubungan antar Negara ini terjadi baik dalam tingkat bilateral, regional maupun secara internasional.Dengan kondisi demikian perlindungan hukum dibidang ekonomi merupakan hal yang penting dan sebagai konsekuensi hukum untuk perlindungan para pihak dalam rangka memasuki pasax terjadi dalam masyarakat Indonesia maka kegiatan ekonomi,tidak lagi hanya bertumpu pada sector pertanian,pertambangan dan perdagangan, tapi telah mengarah pada hasil kemampuan intelektual yaitu hak atas hak kekayaan intelektual.

Menurut Susanto dan Tanya (2000:273) dunia sekarang sedang mengalami terjadinya perubahan-perubahan yang sangat cepat, sebagai akibat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.Manusia tidak bekerja lagi hanya dengan mengandalkan ototnya, tetapi lebih

memanfaatkan teknologi yang canggih yang serbah otomatis berupa peralatan elektronik dan sebagainya. Sehingga jarak tempat dan waktu tidak lagi menjadi penghalang dalam melakukan transaksi bisnis.setiap kejadian dipelosok dunia dimanapun berada, dalam beberapa jam saja sudah dapat diketahui dipelosok desa di Indonesia.Sebagai contoh setiap hari majalah-majalah dari luar negeri secara teratur dapat diperoleh pelanggannya di daerah-daerah di Indonesia, belum lagi dengan adanya internet yang meramba masyarakat. Hal ini menggambarkan bahwa komonikasi dan teknologi informasi semakin cangggih, apalagi alat komonikasi sekarang ini seperti telfon, fax dan internet telah dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan jadi bukan lagi milik masyarakat kota sajqNamun dengan semakin canggihnya teknologi, tentunya semakin terbuka peluang pula untuk melakukan pelanggaran dengan modus yang lebih canggih juga.

Dari kenyataan ini maka dapat dikatakan bahwa kebutuhan akan pengaturan secara hukum telah menjadi kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum dalam menyelaraskan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat.

Landasan hukum ekonomi pembangunan Indonesia dalam arti dasar pembahasannya akan dilandasi oleh UUD 1945 pasal 27 ayat?dan padapasal 33; ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Didalam GBHN Tahun 1993 telah ditetapkan bahwa pembangunan ekonomi harus selalu mengarah kepada mantabnya system ekonomi nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang disusun untuk mewujudkan Demokrasi Ekonomi yang harus dijadikan dasar pelaksanaan pembangunan yang memiliki ciri-ciri :

1. Perekonomian disusun sebagai usatra bersama berdasar atas asas kekeluargaan
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
3. Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai pokok kemakmuran rakyat dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

www.mpr.go.id

4. Sumber kekayaan dan keuangan Negara dipergunakan dengan permufakatan lembaga perwakilan rakyat dan pengawasan terhadap ketijaksanaannya ada pada lembaga perwakilan rakyat pula.
5. Perekonomian daerah dikembangkan secara serasi dan seimbang antar daerah dalam satu kesatuan semangat kerja, perekonomian nasional dengan mendaya gunakan potensi dan peran serta daerah seculra optimal dalam rangkah mewujudkan Wawasan Nusantara dan Ketehanan Nasional.
6. Warga Negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki dan mempunyai hak akan pekerjaan yg dikehendaki dan mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
7. Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.
8. Potensi ,inisiatif dan daya kreasi setiap warga Negara diperkembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.

Di dalam GBHN Tahun 1993 d[tetapkan bahwa kebijaksanaan kependudukan d[arahkan pada peningkatan kualitas penduduk sebagai pelaku utama dan sasaran pembangunan nasional agar memiliki semangat kerjabudi pekerti yang luhur,penuh keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan pengendalian pertumbuhan penduduk terutama dilakukan untuk lebih menurunkan angka kelahiran melalui gerakan keluarga berencana mandiri,menurunkan angka kematian khususnya kematian anak dibawah usia lima tahun melalui program pelayanan kesehatan terpadu,serta meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak. Pengendalian penduduk dilahkan juga melalui langkah yang berhubungan dengan penetapan jumlatastruktur dan komposisi serta pertumbuhan dan penyebaran penduduk yang ideal.pengarahan mobilitas dan penyebaran penduduk harus memperhatikan daya dukung alam dan harus sesuai dengan tata ruangyang diselenggarakan melalui transmigrasi,peningkatan sarana dan prasarana yang menur{ang pertumbuhan ekonomi diwilayah sebaran; serta pemberian insentif bagi tenaga kerja sehingga mampu menggairahkan tenaga terdidik untuk mengabdi diwilayah pertumbuhan baru.

www.mpr.go.id

Mengenai factor modal dalam GBHN Tahun 1993 ditetapkan bahwa dana untuk pembiayaan pembangunan terutama digali dari sumber kemampuan sendiri.sumber dana luar negeri yang masih diperlukan merupakan pelengkap dengan prinsip peningkatan kemandirian dalam pelaksanaan pembanguanan dan mencegah keterikatan serta campur tangan asing.

Pembangunan nasional pada dasarnya diselenggarakan oleh msyarakat bersama pemerintah. Oleh karena itu peranan masyarakat dalam pembiayaan pembangunan adalah hak, kewajiban dan tanggung jawab seluruh rakyat.Tabungan nasional yang meliputi tabungan pemerintah dan tabungan masyarakat perlu ditingkatkan.

Demikian juga halnya dengan sumber daya alam, IPTEK, pembangunan desa dan masyarakat pedesaan serta system hukum nasional telah ditetapkan dalam GBHN Tahun 1993 bahwa pendayagunaan sumber daya alam sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat dilakukan secara terrencana, nasional, optimal, bertanggung jawab dan sesuai dengan kemampuan daya dukungnya dengan mengutamakan sebesar-besar kemakmuran rakyat serta memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup bagi pembangunan yang berkelanjutan. Kekayaan alam yang potensial berupa barang tambang,minyak dang s bumi serta mineral lainnya yang terdapat didarat dan didasar laut nusantara,makin ditingkatkan exsplorasi,penggalian dan pendayagunaan untuk menunjang pembangaunan dengan tetap menjaga keseimbangan lingkungan dan kelestarian fungsi lingkungan hidup serta memanfaatkan teknologi maju pembangunan pertambangan harus memberikan nilai tambah dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat dan mendorong pertumbuhan industri dalam rangka memperkukuh ekonomi yang seimbang dan meningkatkan pendapatan nasional.

Penguasaan ilmu pengetahuan akan teknologi akan mempengaruhi keberhasilan membangun masyarakat maju dan mandiri.Pembangunan pengetahuan teknologi diharapkan arahkan agar pemanfaatkan, pengembangan dan penguasaannya dapat mempercepat peningkatan kecerdasan dan kemampuan bangsa,mempercepat proses pembaharuan,meningkatatkan produktifitas dan efesiensi, memperluas

lapangan kerj4meningkatkan kualitas,harkat dan martabat bangsa serta meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pembangunan teknologi diarahkan pada kemampuan penguasaan teknologi dan rekayasa sebagai pemacu kemampuan melalnrkan inovasi dan mempercepat pembangunan-pembangunan guna mewujudkan kesejhteraan rakyat. Peran pemerintah dalam pengembangan ilmu pengetahuan teknologi, termasuk pengembangan sumberdaya manusia perlu ditunjang oleh peran serta masyarakat secara luas sehingga dapat memacu proses mewujudkan masyarakat tndonesia yang sadar akan peran dan manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi dam pembangunan sektoral pengembangan sumber daya manusia, pemanfaatan sumber daya alam dan penumbuhan iklim yang mendorong tumbuhnya prakarsa dan swadaya masyarakat sehinnga mempercepat peningkatan perkembangan desa swadaya dan desa swakarya menujuh desa swasembada.

Dalam rangkah memantapkan system hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, pembangunan hukum diarahkan untuk menghasilkan produk hukum nasional yang mampu mengatur tugas umum pemerintah dan menyelenggarakan pembangunan nasional, demikian juga ada ketentuan dalam GBHN Tahun 1993 bahwa Pembangunan Ekonomi secara bertahap harus ditata dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian jelas bahwa pembangunan Ekonomi dalam gerak pelaksanaannya harus berlandaskan hukum.

Berdasarkan hasil pandangan yg melatar belakang semua permasalahan bangsa ini, menurut saya, GBHN Tahun 1993 pada waktu itu ditetapkan bahwa kebijakan kependudukan diarahkan pada peningkatan kualitas penduduk sebagai pelaku utama dan sasaran pembangunan nasional agar memiliki semangat KERIA, BUDI PEKERTI LUHUR penuh KEIMANAN DAN KETAQWAAN terhadap ALLAH SWT. Ini berarti bahwa ada keterkaitan khusus yang dijadikan tiga serangkai yang tidak dapat dipisah Yaitu Pancasila, UUD 1945 dan GBHN. Saya sangat apreasi sekali untuk mngembalikan kedudukan dan fungsi GBHN pada tataran sebagaimana Negara Indonesia terbentuk dengan susunan MPR sebagai lembaga Teringgi Negara.

www.mpr.go.id

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh: Rahim Yasin, S.H

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Garis-garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun

Untuk memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan dan diperjuangkan serta bagaimana mencapainya, baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka sedang, Garis-garis Besar Haluan Negara yang materinya meliputi Pembangunan Nasional, Pembangunan Jangka Panjang Kedua, Pembangunan Lima Tahun Ketujuh, dan Pelaksanaan disusun dalam sistematika sebagai berikut

Garis-garis Besar Haluan Negara ditetapkan dengan maksud untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya dengan tujuan mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka sedang 5 tahun maupun dalam jangka panjang 25 tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa Indonesia seperti yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat dicapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

B. Rumusan Masalah

1. Apa tujuan factor dominan ?
2. Apakah tujuan dari trilogi pembangunan?
3. Bagaimana pokok pikiran yang terkandung dalam GBHN?
4. Bagaimana proses pola dasar pembangunan nasional?

www.mpr.go.id

C. **Tujuan Masalah**

1. Mengetahui faktor dominan
2. Mengetahui triologi bembangunan Nasional
3. Mengetahui pokok pikiran yang terkandung dalam GBHN
4. Mengetahui pola dasar pembangunan Nasional

BAB II

PEMBAHASAN

A. Mengetahui faktor dominan

Faktor dominan adalah segala sesuatu yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pembangunan agar memperlancar pencapaian sasaran pembangunan nasional, meliputi:

1. Kependudukan dan sosial budaya, termasuk pergeseran nilai dan perkembangan aspirasi dinamis.
2. Wilayah yang bercirikan kepulauan dan kelautan dengan lingkungan dan alam tropiknya.
3. Sumber daya alam yang beraneka ragam dan tidak merata penyebarannya, termasuk flora dan fauna.
4. Kualitas manusia Indonesia dan masyarakat Indonesia dan penguasaannya terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi.
5. Disiplin nasional yang merupakan perwujudan kepatuhan dan ketaatan kepada hukum dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.
6. Manajemen nasional sebagai mekanisme penyelenggaraa negara dan pemerintahan.
7. Perkembangan regional dan global serta tatanan internasional yang selalu berubah secara dinamis.
8. Kemungkinan pengembangan.

www.mpr.go.id

B. Mengetahui triologi bembangunan Nasional

Trilogi Pembangunan adalah wacana pembangunan nasional yang dicanangkan oleh pemerintahan orde baru di Indonesia dalam sebagai landasan penentuan kebijakan politik, ekonomi, dan sosial dalam melaksanakan pembangunan negara.

Trilogi pembangunan terdiri dari:

1. Stabilitas Nasional yang dinamis
2. Pertumbuhan Ekonomi Tinggi, dan
3. Pemerataan Pembangunan dan hasil-hasilnya.

Kontroversi

Pencanangan trilogi pembangunan ini menuai kontroversi karena pada pelaksanaannya mengakibatkan hal-hal berikut:

1. Pelaksanaan stabilitas politik menghasilkan regulasi dimana diterbitkan sejumlah peraturan yang mengakibatkan pengendalian pers dan pengendalian aksi mahasiswa. Dalam hal prosedural diterbitkan Undang-Undang tentang Organisasi Massa dan Undang Undang Partai Politik
2. Pertumbuhan ekonomi menghasilkan penanaman modal asing yang mengakibatkan hutang luar negeri. Serbuan para investor asing ini kemudian melambat ketika terjadi jatuhnya harga minyak dunia, yang mana selanjutnya dirangsang ekstra melalui kebijakan deregulasi (liberalisasi) pada tahun 1983-1988. Tanpa disadari, kebijakan penarikan investor yang sangat liberal ini mengakibatkan undang-undang Indonesia yang mengatur arus modal menjadi yang sangat liberal di lingkup dunia internasional. Namun kebijakan yang sama juga menghasilkan intensifikasi pertanian di kalangan petani.
3. Dalam pemerataan hasil, pelaksanaannya membuka jalur-jalur distributif seperti kredit usaha tani dan mitra pengusaha besar dan kecil seperti (bapak asuh)

www.mmr.go.id

C. Mengetahui pokok pikiran yang terkandung dalam GBHN

Pembangunan hukum selama masa Orde Baru menjadi alat penopang dan pengaman pembangunan nasional yang secara kasar telah direduksi hanya sebagai proses pertumbuhan ekonomi semata. Pranata-pranata hukum di masa tersebut lebih banyak dibangun dengan tujuan sebagai sarana legitimasi kekuasaan pemerintah, sebagai sarana untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi, dan sebagai sarana untuk memfasilitasi proses rekayasa sosial. Konsep pembangunan model ini tercantum dalam setiap Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), terakhir pada tahun 1998.

Kerangka pemikiran pembangunan hukum tersebut secara nyata telah mengabaikan cita-cita dan tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia. Dalam konstitusi UUD 1945 telah dinyatakan dengan jelas bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), bukan negara berdasar atas kekuasaan (*machtsstaat*), sehingga hukum berikut seluruh pranata pendukungnya adalah dasar dan kerangka bagi proses penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, bukan semata-mata sebagai alat dari kepentingan sekelompok orang yang berkuasa dan bukan pula alat dari suatu sistem yang cenderung mengabaikan demokrasi, keadilan, dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Gagasan negara berdasar atas hukum muncul dari para pendiri negara ini dengan dilandasi oleh prinsip-prinsp demokrasi dan keadilan sosial, artinya hukum dan segala wujud nilai-nilai yang kemudian diejawantahkan ke dalam peraturan perundang-undangan tidak boleh menyimpang,, baik secara nyata-nyata maupun tersamar, dari prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial. Hukum dalam gagasan para pendiri tersebut justru seyogyanya menjadi dasar pertama dan utama bagi nilai-nilai demokrasi dan keadilan sosial.

Dalam rentang waktu panjang kesejarahan bangsa Indonesia, negara dan hukum yang dicita-citakan oleh para pendiri republik ini seringkali tidak berdaya untuk membantah dan menahan arus kepentingan sekelompok orang yang pada gilirannya justru mengorbankan hak-hak rakyat banyak, yang pada hakekatnya juga mengorbankan misi suci dari hukum itu sendiri. Hukum dalam banyak

www.ntbprov.go.id

hal, sebagaimana telah dinyatakan di atas, malah acap kali bermetamorfosis menjadi "lembaga pengesah" kesewenang-wenangan dan "lembaga penghukum" pencari keadilan. Khusus di masa Orde Baru, secara nyata-nyata hukum menjadi alat stabilitas politik, alat penumpuk kekayaan, dan alat pelumas putaran roda pertumbuhan ekonomi. Implikasi dari pengkerdilan hukum tersebut adalah porak porandanya sistem hukum, baik dari segi kelembagaan hukum, substansi materi hukum, maupun budaya hukum.

Dalam keadaan seperti itu, maka yang dibutuhkan untuk membangun kembali tatanan hukum yang menjunjung tinggi keadilan adalah merekonstruksi kembali bangunan hukum yang baru dengan landasan cita-cita luhur yang terkandung dalam pembukaan konstitusi, yaitu demokrasi dan keadilan sosial, dengan secara dinamis memberikan perhatian pada perkembangan masyarakat Indonesia saat ini. Hal tersebut sesuai dengan kerangka pemikiran yang telah ditegaskan dalam Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara, yang menyatakan dalam Bab Pendahuluan Bagian Pengantar alinea ketiga bahwa upaya pembenahan situasi krisis multidimensional ini adalah dengan cara "... koreksi terhadap wacana pembangunan Orde Baru sebagai dasar pijakan dan sasaran reformasi."

Pada masa di mana dinamika masyarakat yang begitu cepat berubah dan berkembang saat ini, dan pada masa di mana pandangan-pandangan yang konservatif tidak lagi mendapat ruang untuk merefleksikan dirinya, hukum Indonesia dipacu untuk membenahi kerangka-kerangka tubuhnya yang telah jatuh berserakan karena selubung dan rekat-rekat pembalutnya telah ditanggalkan, sehingga terkuaklah kenyataan bahwa ia sebenarnya tidak pernah tumbuh dan berkembang. Dengan bahan dasar kerangka-kerangka tersebut diharapkan disusun suatu bangunan yang kokoh, yang tidak bersandar dan disandari oleh bangunan-bangunan lain.

Segera setelah itu hukum Indonesia dituntut untuk dapat mengkreasikan bentuknya menjadi pedoman bagi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara sekaligus sebagai pencari jalan

keluar bagi permasalahan-permasalahan hukum dalam masyarakat Indonesia. Beban yang sungguh berat dan sarat dengan idealisme yang tampaknya tidak didasarkan pada kenyataan-kenyataan kemasyarakatan yang sesungguhnya.

Kajian ini berusaha untuk menempatkan proses pembangunan hukum Indonesia pada keadaan yang sesungguhnya dalam sejarah perkembangan masyarakat Indonesia sampai saat ini, dan kemudian secara jernih berupaya membangun langkah-langkah yang mendasar bagi proses pembangunan hukum Indonesia di masa mendatang. Dalam kajian ini hukum beserta seluruh sistem dan instrumen pendukungnya dianggap sebagai hasil dari konstruksi tatanan masyarakat dalam rentang waktu kesejarahan yang panjang seiring dengan dinamika nasional dan internasional.

Dengan pangkal tolak pemikiran semacam itu, kajian ini bertujuan pertama-tama untuk mendeskripsikan kondisi obyektif bidang hukum di Indonesia saat ini dan kemudian menganalisisnya dalam kerangka dinamika perkembangan masyarakat Indonesia beserta kebutuhan-kebutuhannya di masa mendatang, khususnya di bidang hukum. Setelah itu akan diajukan rekomendasi berupa komentar dan usulan terhadap butir-butir dari draft Rancangan GBHN Tahun 1999 Bidang Hukum yang disusun oleh Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Dewan Hankamnas) dalam bentuk matriks, sebagai pedoman pelaksanaan politik hukum

D. Mengetahui pola dasar pembangunan Nasional

Pada masa orde baru pun sebenarnya telah dikenal istilah perencanaan partisipatif melalui Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Daerah (P5D) yang dikelola oleh Departemen Dalam Negeri (Permendagri No 9 Tahun 1982), dengan ketentuan teknis yang sangat rinci. Falsafahnya adalah menjaring aspirasi masyarakat, mulai dari tingkat desa, kecamatan, untuk dibawa ke tingkat pusat melalui serangkaian forum-forum pertemuan dan konsultasi. Namun dalam kenyataannya sangat sedikit usulan-usulan pembangunan dari tingkat desa yang dimasukkan dalam agenda pembangunan Provinsi dan Nasional.

www.mpr.go.id

Sebenarnya pola perencanaan melalui pendekatan sentralistik/*top-down* diawal membangun sebuah bangsa adalah sesuatu hal yang sangat baik, namun pola sentralistik tersebut terlambat untuk direposisi dimana semangat perubahan dan otonomi daerah telah berkembang sebelum dinamika reformasi terjadi.

Karakteristik lainnya adalah bahwa GBHN dirancang, dirumuskan, dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini memilki keunggulan dibanding ketetapan dalam bentuk Undang-Undang karena mengubah Ketetapan MPR memerlukan konsensus politik yang lebih tinggi daripada undang-undang sehingga lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan pembangunan siapa pun presidennya nanti. Konsisten berarti diikuti dan ditaati oleh seluruh penyelenggara negara secara horisontal dan vertikal dari pusat ke daerah. Berkelanjutan artinya diikuti dan ditaati oleh setiap rezim meskipun berganti-ganti setiap lima tahun.

Dokumen perencanaan terkini selepas masa GBHN diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). UU No 25/2004 ini mempunyai tujuan yang sangat luas, yaitu untuk (1) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; (2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antar-ruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah; (3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan (5) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan (Pasal 2).

Tujuan-tujuan tersebut sebenarnya mencerminkan bagaimana seharusnya sistem perencanaan pembangunan menghasilkan rencana publik. Namun jika dilihat lebih mendalam, kandungan UU tersebut belum merupakan suatu sistem perencanaan yang mengarah pada tujuan-tujuan di atas. Dalam UU tersebut tidak banyak pembaruan-pembaruan yang berarti bagi praktik perencanaan pembangunan yang telah dijalankan di Indonesia selama ini. Hal yang menonjol dalam UU itu adalah legitimasi eksistensi Kementerian Perencanaan

www.mpr.go.id

Pembangunan/Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang pada masa GBHN dianggap tidak diperlukan lagi kehadirannya.

Seperti juga dalam praktik perencanaan sebelumnya, Undang-Undang tersebut sangat menonjolkan perencanaan sebagai produk (dokumen), baik pada tingkat nasional, daerah, maupun Kementerian/Lembaga. Produk merupakan hal yang penting, namun hal yang lebih penting adalah kualitas proses dalam mencapai dokumen tersebut. Kualitas proses inilah yang boleh jadi tidak disentuh dalam UU No 25/2004. Dalam UU tersebut memang ditegaskan tentang keharusan adanya kelembagaan Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) dalam penyusunan rencana, namun hanya menyebut permukaannya saja (Pasal 10 ayat 3; Pasal 11 ayat 1; dan Pasal 12 ayat 1), tidak seperti pada Pasal-pasal tentang Produk (Dokumen) yang dijelaskan dengan sangat rinci. Hal tersebut mencerminkan masih adanya 'jurang' (*gap*) antara tujuan UU 25/2004 dengan kandungannya, dimana isi kurang mencerminkan jiwa serta semangatnya.

Kondisi di atas menggambarkan bahwa dalam masa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang disertai suasana yang euforia, banyak perencanaan dan pelaksanaan kegiatan masyarakat yang dilakukan sendiri-sendiri. Pendanaannya juga ditunjang oleh berbagai donor baik luar maupun dalam negeri. Perencanaan menjadi tidak terkait satu dengan lainnya, bahkan saling bertentangan, yang pada gilirannya bisa menuju situasi yang kacau (*chaotic*).

Seyogyanya 'Musrenbang' menurut UU 25/2004 tidak terjadi seperti masa orde baru yang bersifat Top-Down. Musrendang haruslah benar-benar menjadi arena komunikasi timbal balik antara lembaga perencanaan dengan seluruh pemangku kepentingan (stakeholders) untuk menetapkan keputusan kolektif. Diantisipasi bahwa prosesnya akan sangat panjang dan melelahkan, namun itulah tantangan untuk mewujudkan perencanaan yang lebih partisipatif.

Bila tidak hati-hati apa yang diamanatkan dalam UU 25/2004 dapat mengulang kesalahan lama, yaitu bahwa perencanaan dipandang sebagai dokumen dan Blueprint yang disusun secara mekanistik, yang seringkali merupakan formalitas (keharusan memiliki), dan hanya

merupakan hiasan meja. Sesuatu yang perlu disadari bahwa perencanaan publik merupakan suatu proses interaksi antara birokrasi perencanaan dan publik yang bersifat majemuk. Proses ini harus terjadi secara terus menerus sesuai dengan dinamika sosial-ekonomi dan politik masyarakat.

BAB III

PENUTUP

Kesimpulan

Ketiadaan GBHN merupakan konsekwensi logis dari pemilihan presiden secara langsung. Sebab salahsatu aspek penilaian terhadap calon presiden adalah visi atau rencana atau program yang ditawarkannyadalam upaya pemerintahannya mencapai cita-cita bangsa bernegara. Tawaran tersebut harus dapatdiwujudkannya pada masa jabatannya. Apabila tidak, maka yang bersangkutan akan dianggap gagal,akibatnya dia tidak akan dipilih lagi oleh rakyat untuk jabatan berikutnya.

Dengan demikian pembuatan „rencana“ atau proses perencanaan dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara dimulai semenjak seseorang mencalonkan dirinya menjadi presiden. Kemudian dijabarkannyasetelah yang bersangkutan memenangi pemilu, serta dilaksanakannya, dan senantiasa dievaluasi sertadipertanggung jawabkan kepada rakyat pemilihnya, selaku pemegang kedaulatan tertinggi

Saran

Mungkin inilah yang diwacanakan pada penulisan makalah kelompok kami, meskipun penulisan makalah ini jauh dari sempurna minimal kami mengimplementasikan makalah ini. Masih banyak kesalahan penulisan makalah kelompok kami, karna kami manusia yang adalah tempat salah dan dosa. Dan kami juga butuh saran dan kritikan agar bisa menjadi motivasi untuk masa depan yang lebih baik dari pada masa sebelumnya.

MENAKAR SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (SPPN) DAN GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN) DALAM BINGKAI SISTEM PRESIDENSIAL.[1]

Oleh: Rudhi Achsoni S.H., LL.M[2]

A. PENDAHULUAN

Setelah amandemen terhadap UUD tahun 1945 dilakukan selama 4 (empat) kali dari tahun 1999 - 2002 maka desain ketatanegaraaan mengalami perubahan yang mendasar, salah satunya adalah MPR tidak lagi disebut sebagai lembaga tertinggi Negara, yang ada adalah lembaga tinggi Negara yaitu MPR, DPR, DPD, PRESIDEN, MA, MK dan BPK[3]. Dalam paper ini penulis akan menfokuskan terkait bagaimana peran MPR paska amandemen UUD 1945, serta bagaimana kedudukan sistem perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Garis-Garis besar Haluan Negara (GBHN) dalam bingkai sistem presidensial di Indonesia.

B. MPR SEBELUM AMANDEMEN

Sebelum amandemen terhadap UUD 1945 dilakukan, konstitusi kita terdiri atas pembukaan, batang tubuh dan penjelasan, ketiga bagian tersebut merupakan satu kesatuan yang mengikat lembaga Negara dan seluruh masyarakat Indonesia, dalam Pra Amandemen tugas MPR adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar dan Menetapkan garis-garis Besar Haluan Negara;
2. Memilih Presiden dan wakil presiden;[4]

[1] Makalah ini disampaikan dalam acara FGD yang diselenggarakan oleh MPR RI bekerja sama dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Amara Hotel, 9 Juni 2016.
[2] Dosen pada bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara.
[3] Denny Indrayana, 2007, Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran.
[4] Pasal 3 dan 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen

www.mpr.go.id

Sementara wewenang MPR anatar lain:

1. Membuat putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga Negara lain, termasuk penetapan GBHN
2. Meminta pertanggugjawaban presiden mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
3. Mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar GBHN dan/atau UUD;
4. Mengubah UUD

Dalam kontek kewenangan tersebut MPR sebagai lembaga tertinggi memiliki power yang sangat kuat karena GBHN dalam UUD tersebut ditetapkan oleh MPR, dan MPR berwenang untuk meminta pertanggungjawaban sang presiden atas pelaksanaan dari GBHN tersebut, bahkan MPR dapat dapat memberhentikan Presiden jika melanggar terkait pelaksanaan GBHN tersebut. Dari peran tersebut sangat Nampak posisi MPR yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indoneisa dan melaksanakan kedaulatan rakyat Indonesia.

C. MPR SETELAH AMANDEMEN UUD 1945

Setelah amandemen terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 dilakukan selama kurun waktu 1999 – 2002 maka kedudukan dan kewenangan MPR mengalami perubahan yang sangat mendasar, yang pertama bahwa anggota MPR setelah amandemen terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Keanggotaan MPR diresmikan dengan keputusan Presiden. Masa jabatan anggota MPR lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji. Dalam UUD 1945 yang telah diamandemen disebutkan bahwa kewewenangan MPR sebagai berikut:[5]

1. mengubah dan menetapkan undang-undang dasar;
2. melantik presiden dan wakil presiden;

[5] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen.

3. memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam sidang Paripurna MPR
4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya; memilih wakil presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
5. Serta memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusul oleh Partai Politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua.

D. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Sistem Perencanaan Pembangunan nasional (SPPN) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.[6] Perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu yang disusun oleh kementrian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenanganannya, dan SPPN ini kemudian akan di derivikasikan dalam bentuk rencana pembangunan jangka Panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) dan rencana pembangunan tahunan.

[6] Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang sistem Perancanaan Pembangunan Nasional

www.mpr.go.id

Sistem perencanaan pembangunan nasional sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 merupakan konsekuensi dari adanya perubahan posisi MPR setelah amandemen, dimana Adopsi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif dan perpaduan pendekatan *top down* dan *buttum up* merupakan beberapa alasan kuat untuk mendukung argumentasi tersebut. SPPN menjadi sebuah sistem perencanaan pembangunan yang integrative, yang menjanjikan keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah, dengan melibatkan multi stake holder.[7]

Garis-garis besar Haluan Negara (GBHN) merupakan referensi makro penyelenggaraan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi (sebelum amandemen UUD 1945), MPR disebut lembaga tertinggi karena merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat secara penuh. Posisi sentral dalam desian bernegara tersebut tertuang dalam pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara dan dalam penjelasan pasal 3 UUD 1945 terdapat penegasan bahwa MPR memegang kedualatan Negara, sehingga kekuasaannya tidak terbatas.

Posisi sentral MPR sebelum amandemen dapat dilihat dalam hubungan antar lembaga Negara yang tertuang dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen, dimana MPR memiliki kewenangan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, karena itu MPR memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh MPR.

[7] Mudiyati Rahmatunnisa, 2013, sIstem perencanaan pembangunan nasional (SPPN), garis-garis besar haluan negara (GBHN) dan peran MPR.

E. MENAKAR SPPN DAN GBHN DALAM BINGKAI SISTEM PRESIDENSIAL

Masih hangat dalam ingatan kita terkait 5 (lima) point dasar kesepakatan yang muncul sebelum amandemen UUD 1945 dilakukan:

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945
2. Tetap mempertahankan NKRI
3. Mempertegas sistem presidensial
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan
5. Perubahan dilakukan secara addendum

Kesepakatan diatas sengaja diambil dalam rangka mencegah terjadinya penyelundupan norma dalam proses amandemen UUD 1945, dan khusus kesepakatan yang ke 3 yaitu mempertegas sistem presidensial hal tersebut diikuti upaya melakukan pumurnian, salah satunya dalam bentuk mengubah model pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari dipilih oleh lembaga perwakilan menjadi dipilih oleh Rakyat[8]

Amerika Serikat salah satu negara setelah melalui perdebatan panjang dan berliku akhirnya mejatuhkan pilihan bentuk Negara Republik dan menyepakti Sistem Presidensial dipercayakan menjadi sistem pemerintahannya[9]. Sistem pemerintahan Presidensial dipilih oleh Amerika serikat tentu bukan tanpa alasan, Amerika Serikat berpandangan bahwa sistem pemerintahan tersebut memberikan penguatan pada level *executife*, dan hal tersebut dianggap cocok bagi Negara yang tingkat suku dan primordilanya beragam.

Berikut adalah ciri-ciri dari sistem Presidensial:

1. Presiden adalah kepala Negara dan kepala pemerintahan
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi langsung dipilih oleh rakyat (*popular elected*)
3. Presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*)

[8] Saldi Isra, Kompas 12 Januari 2016.
[9] Louis W. Koening, 1964, The Chief of Executif.

4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen[10]

Dari beberapa ciri sistem presidensial diatas yang perlu mendapat catatan adalah ciri yang kedua yaitu "presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi langsung dipilih oleh rakyat" konsekuensi dari ciri tersebut maka kedudukan lembaga kepresidenan dan lembaga perwakilan itu sederajat, dan konsekuensi lain mengharuskan Presiden untuk bertanggungjawab kepada pemberi mandate yaitu rakyat bukan lembaga perwakilan, yang berpotensi menjadi persoalan dan perlu kita jawab bersama adalah ketika GBHN kembali ditetapkan oleh MPR dan Presiden wajib menjalankan maka hal tersebut akan menggangu kaidah kesederajatan antar lembaga tinggi paska amandemen,

Selanjutnya model GBHN akan berpotensi melahirkan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dan model pertanggungjawaban tersebut akan mereduksi sistem presidensial yang telah disepakati dalam UUD 1945 setelah amandemen. Kenapa saya simpulkan demikain karena Jimly Assihiddiqie dalam bukunya Pokok-Pokok HTN Indonesia paska reformasi mengemukakan sembilan karakter yang melekat dalam sistem Presidensial, dimana 2 diantaranya adalah, "jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi, dan ciri yang kedua dalam sistem presidensial pertanggungjawaban eksekutif tidak kepada lembaga melainkan langsung kepada rakyat.[11] Dan mengamati karakter dari sebagian kekuatan politik saat ini bukan tidak mungkin konsekuensi kehadiran GBHN akan menguras energi Presiden.

F. PENUTUP

Sistem perencanaan Pembangunan (SPPN) merupakan sebuah sistem pembangunan yang integrative, yang menjanjikan keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah, dengan melibatkan multi stake holder,

[10] Saldi Isra, 2010, Pergeseran fungsi legislasi, Jakarta,. Halm 39.
[11] Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Paska Reformasi, Halm 316.

namun demikian SPPN bukan tanpa cacat, persoalan pertama adalah tidak adanaya jaminan kepastian bahwa apa yang telah dikonstruksi secara ideal dalam peraturan-perundang Undangan terkait dengan SPPN maupun RPJPN itu dilaksanakan secara konsisten oleh pemangku kepentingan, karena sependek pengetahuan penulis bahwa sampai saat ini belum terdapat mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN seperti ditingkat nasioanl, RPJMN, Renstra kementrian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana kerja kementrian, dan ditingat daerah, RPJMD, Renstra SKPD,Renja SKPD memng sudah merujuk pada RPJP, apalagi jika mengingat adanya keterlibatan mekanisme penjabaran visi dan misi Presiden/Kepala Daerah terpilih, pada tingkat tersebut akan berpotensi terjadi *gap* dengan RPJP menjadi lebih besar, dari kondisi yang telah dipaparkan maka berpotensi proses pembangunan yang berjalan sendiri-sendiri dan menjadi tidak berpola.

Penulis berpandangan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) layaknya sebuah sistem baru hampir dapat dipastikan terdapat *Trial and eror* dalam pelaksanaanya, akan tetapi hal tersebut bukan berarti SPPN dan RPJP tidak dapat di lakukan perbaikan, karena dalam prespektif yuridis SPPN dan RPJP dilaksanakan secara terintegrasi, sinkron dan sistematis, yang menjadi persoalan mendasar adalah konsistensi dan sinergi dari berbagai dokumen perencanaan lanjutan sebagai turunan dari RPJP Nasional sebagai induknya dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan itu sendiri sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi.

Focus group discussion (FGD) yang diselenggarakan oleh MPR RI menjadi penting dan menemukan momentumnya dalam rangka menerima masukan dan ide-ide segar dari para akademisi dan *Stake holder*, dan dari hasil FGD ini penulis berharap akan bermuara pada evaluasi yang lebih serius untuk menilai sinergitas berbagai dokumen perencanaan pembangunan beserta pelaksananaanya, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

www.mpr.go.id

Daftar Pustaka

Buku

Denny Indrayana, 2008, Amandemen UUD Antara Mitos dan Pembnongkaran, Mizan Pustaka Bandung.

Jimmy Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Paska Reformasi, Buana Ilmu Populer Jakarta.

Louis W. Koening, The Chief of Executif, 1964.

Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi Legislasi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD Tahun 1945 sebelum dilakukan Amandemen

UUD Negara RI Tahun 1945 setelah amandemen

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang system perencanaan pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.

www.mpr.go.id

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN MODEL GBHN PERSPEKTIF KEBIJAKAN[1]

Oleh: Dr. Saiful Deni, M.Si[2]

Pengantar

Model perencanaan pembangunan yang diterapkan di Negara kita selama ini dengan sistem perencanaan pendekatan teknokratis dan model elit sudah seharusnya direformulasi ke arah model perencanaan ala Garis-garis besar Haluan Negara, dengan model perencanaan pembangunan partisipatif yang dapat mengakomodir kepentingan dan kebutuhan warga Negara[3]. Secara sepihak tinjauan model perencanaan Elit dan teknokratik memunculkan berbagai wujud *interest* yang begitu kuat oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih dan pelbagai pihak elit yang mendukungnya, karena lebih mendorong visi dan misi pemerintahan yang dijalankan dengan *platform* partai politik yang mengusulkan program-programnya sendiri[4]. Ironisnya tarik menarik berbagai koalisi, negosiasi dan kompromi dalam program perencanaan pembangunan menjadi potret pemerintahan yang selalu dibahas dalam wacana bernegara. Dalam prosesnya terjadi tukar menukar pandangan yang dapat menghasilkan kesepakatan dan ketidaksepakatan melalui *lobi* dan *bargaining*. Keputusan politik ini menurut Harold D Laswel sebagai kompetisi dalam kelompok, antar kelompok maupun partai tidak dapat dihindari dalam proses perumusan kebijakan. [5]

Keputusannya juga akan menghasilkan kinerja yang bervariasi, dimana tinggi dan rendahnya akan menghiasi wajah pemerintahannya. Hal itu terkait dengan tinggi rendahnya korupsi, pertumbuhan ekonomi, masalah pengangguran, pemberdayaan masayarakat, biaya pendidikan,

---

[1] Makalah disampaikan pada Kegiatan FGD kerjasa sama antara MPR RI dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara dengan Tema" ***Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional",***Kamis 9 Juni 2016 di Halmahera Room, Bela Internasional Hotel Ternate.

[2] Adalah Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Maluku Utara (UMMU).

[3] Isa, Wahyudi, 2006. Metodologi Perencanaan Partisipatif, YAPPIKA & MCW, Jakarta, h,

[4] M Dawam Rahadjo, 2012. Pembangunan Pascamodernis: esai-esai ekonomi politik, Insist Press dan Infid.Jakarta, h,15.

[5] Valina Singka Subekti, 2008. Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945, Rajawali Pers, Jakarta. h, 31.

www.mpr.go.id

dan permasalahan sosial lainnya. Pertanyaannya adalah apakah pemerintah sebagai bagian dari Negara keliru mendesain program kebijakan pembangunan karena dipicu oleh maksimalisasi berbagai aktor Negara ataukah antara program perencanaan mengabaikan potensi Negara dan bangsa sebagai *brand image serta* perencanaan pembangunan partisipatif ke depan*?* Kedua, apakah reformulasi kebijakan perencanaan pembangunan Model GBHN menjadi grand desain dan urgensi kesejahteraan rakyat yang berkelanjutan bagi kehidupan Negara kedepan?

Setelah diberlakukanya Undang-undang No 17 tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025, melalui Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), untuk menggantikan fungsi GBHN setelah pemberlakuan amandemen UUD 1945. Secara nasional ini berlaku sampai ke daerah.

Sementara itu Undang-undang No 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan Nasional Pemerintahan pusat maupun Daerah. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah yang dimaksud maka ada mekanisme dan Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang menegaskan bahwa pemerintah daerah seperti Gubernur, Bupati dan Walikota serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kewenangan yang sama dalam hal formulasi perencanaan pemabangaunan daerahnya, karena diantara mereka tidak ada atasan maupun bawahan dalam Undang-undang ini, tetapi memunculkan permasalahan ketika program perencanaan ini diimplementasikan. Selain itu, model pertanggungjawaban pun sangat lemah dengan lebel laporan pertanggungjawaban keterangan kepala daerah, tidak searah dengan program Nasional yang diformulasikan dalam Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), serta pertanggungjawaban Presiden atas kinerjanya menyelesaikan masalah.

Pergesereran paradigma pemerintahan menetapkan GBHN sudah ada dalam pasal 3 UUD 1945 sebelum akhirnya dihapuskan pada amandemen ke 3, pada bulan November 2001. Pasal yang berbunyi" Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan GBHN dihapus bersama dengan perubahan dari pasal 1 ayat 2. Penghapusan pasal ini pada dasarnya menghilangkan sebagian

kedudukan peran DPR dan MPR sebagai lembaga tinggi Negara dan kekuasaan dibagi ke lembaga Tinggi Negara lain sesuai bidangnya. Penghapusan pasal 3 ini memberikan penegasan mengenai bentuk Negara kesatuan Republik Indonesia sebagai Negara Presidensil atau Presiden diberi kekuasaan untuk mengatur agendanya sendiri[6]

Wacana pemberlakuan GBHN memunculkan beberapa permasalahan menganalisis dalam dua pendekatan yaitu secara filosofis dan secara praksis; (1) Dasar Filosofis kembalinya GBHN dapat memarjinalkan semangat dasar empowerment dan penegasan kekuasaan eksekutif yang diusung oleh perubahan amandemen UUD 1945. (2) Dasar Praksis masuknya GBHN dalam konstitusi, sangat kecil kemungkinan GBHN mampu menjadi dokumen kebijakan yang sama kuatnya dengan era Orde baru, mengingat kondisi pluralism politik multipartai yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini[7].

Desain Kebijakan Pembangunan Vs Mengabaikan potensi Negara dan bangsa sebagai brand image pembangunan?

Masalah terbesar saat ini adalah model haluan Negara dalam pembangunan menggunakan dokumen RPJP ini ditetapkan oleh UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah, dimana Presiden turut serta dalam merumuskan ketentuannya. Kelemahannya, Presiden diberi kewenangan menetapkan platform pembangunan, menjalankan UU Perencanaan Pembangunan Nasional dan menetapkan anggarannya, karena ketiadaan mekanisme pertanggungjawaban kepada MPR, Presiden juga yang mengawasi pelaksanaannya. Jika Presidennya tidak amanah, mudah sekali kebijakan pembangunan di negeri ini jatuh ke tangan kepentingan perseorangan yang dapat merugikan kepentingan nasional.

Selain itu, Sistem Pemilihan Presiden langsung (mayoritas popular vote), sangat tinggi konflik politik dengan parlemen yang berakibat fatal pada tawaran pragmatis dan transaksional kabinet tanpa

[6] Denny Indrayana, 2007. Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran, Mizan Cetakan pertama; Bandung, h, 275.
[7] Tito Sulistio, Republik Minus GBHN, Opini Kompas, Sabtu, 7 Mei 2016

kesamaan basis ideologis, yang menyimpang dari prinsip-prinsip deliberatif demokrasi konsensus yang mesti bersifat inklusif, imparsial, dan berorientasi jauh ke depan. Efek ini berkelanjutan pada perilaku pragmatisme Menteri dari partai politik yang berbeda ideologi dengan Presiden karena memupuk loyalitas ganda antara kebijakan platform pembangunan oleh pemerintah dengan kepentingan kelompok. Satu-satunya cara mengatasinya adalah bahwa semua elemen kekuatan politik wajib tunduk pada prinsip-prinsip direktif (arahan) GBHN, disertai adanya mekanisme pertanggungjawaban atas pelaksanaan haluan negara itu.

Fungsi GBHN adalah mendorong kesinambungan konsep dengan proses pembangunan Indonesia dengan mengatasi masalah diskontinuitas dan diskonektivitas. GBHN diharapkan mampu mengatasi masalah terjebaknya para elit dan pemerintahan lokal terhadap kepentingan jangka pendek dan terfragmentasinya menurut garis kepartaian dan kedaerahan. Selain itu, GBHN akan (1) memperbaiki model kebijakan sering bersifat tambal-sulam(incrementalism) dan parsial; (2) mendorong pilihan-pilihan strategis yang bersifat fundamental dan integral, yang memerlukan kesinambungan dan keterpaduan berjangka panjang. Kandungan GBHN berisi pedoman-pedoman dasar (guiding principles) atau arahan-arahan dasar (directive principles) yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin dan terencana.[8]

Selain itu, GBHN dibutuhkan berdasarkan empat alasan mendasar. Empat alasan Kebutuhan haluan negara, baik GBHN, perencanaan pembangunan semesta, dan sebagainya menjadi penting karena alasan: (i) historis, (ii) hukum, (iii) politik, dan (iv) sosioekonomis. Pertama, alasan historis, di mana GBHN sebagai kelanjutan amanat model perencanaan ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945 namun dihilangkan dalam masa reformasi. Pada masa awal pemerintahan Presiden Soekarno pernah melahirkan adanya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berdasarkan Maklumat

[8] Yudi Latif, Basis Sosial GBHN, KOMPAS OPINI, tanggal12 Pebruari 2016

Nomor X tertanggal 16 Oktober 1945 diberikan tugas untuk membantu Presiden menyusun GBHN. Upaya penyusunan kemudian dilanjutkan oleh Kabinet Natsir (September 1950-Maret 1951) dalam Rencana Urgensi Perekonomian atau Rencana Urgensi Industri 1951-1953 yang dirancang Soemitro Djojohadikusumo. GBHN di masa Orde Baru merupakan perwujudan dari model perencanaan ekonomi kerakyatan Pancasila sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 yang tidak pernah berubah substansi pemaknaan. GBHN menjadi instrumen sentral dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945.

Kedua, alasan hukum, dimana Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam UU nomor 25/2004 sebagai pengganti GBHN berjalan tidak efektif karena tidak dapat menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Demikian pula UU No 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang belum mampu mengakomodasi sebuah pedoman pembangunan dan menyulitkan program pemerintah untuk berjalan secara berkelanjutan. Hal ini mengakibatkan arah pembangunan nasional yang mengacu pada visi dan misi Presiden dalam bentuk RPJM dan RPJP lebih mewakili kepentingan partai politik, dan hal ini juga berlaku di seluruh struktur pemerintahan Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Indonesia. Maka jalan menuju pembangunan yang terencana sebenarnya sudah dimulai sejak diberlakukannya UU No 6/2014 tentang Desa dan UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah menghendaki konsistensi perencanaan pembangunan jangka panjang dari tingkat pusat hingga daerah.

Ketiga, alasan politik yang menghendaki solusi masalah pembangunan harus bertumpu pada identitas nasional dengan menjadikan GBHN sebagai pengawas terhadap jalannya pembangunan nasional. GBHN diharapkan mampu membawa pembangunan Negara-Bangsa (Nation-State) ke arah kemajuan berbangsa, bernegara, dan berdemokrasi yang jauh lebih baik. Keempat, alasan sosioekonomi bahwa pembangunan harus berkelanjutan terutama menyangkut infrastruktur dalam skala nasional, terarah, bertahap berkelanjutan, dan berkesinambungan, menghindari penyimpangan kiblat pembangunan

dari roh dan jiwa konstitusi seperti praktek liberalisasi undang-undang, kebijakan fiskal, dan fungsi moneter yang terlepas dari amanat konstitusi dalam beberapa UU Minyak dan Gas (Migas), UU Sumber Daya Air, UU Perkebunan, dan UU Penanaman Modal.

Moralitas dalam perumusan GBHN membutuhkan nurani, idealisme dan pikiran cerdas kaum intelektual agar terbebas dari kepentingan partai politik. Praktisnya adalah kalangan pemikir kampus perlu merumuskan GBHN harus berupa satu konsep pembangunan yang berkelanjutan yang bertujuan tidak sekedar menambah plus-value-of-things (income), tetapi lebih meningkatkan nilai tambah manusia (tobe more, penyempurnaan diri. Substansi kebijakan dalam GBHN sebagai tutor ke arah Indonesia Raya membentuk kemahiran berjiwa pada nation-statecraft as soulcraft.

Dalam konteks tersebut rumusan GBHN juga membutuhkan sifat-sifat Presiden sebagai seorang negarawan sejati sehingga seluruh rumusan kampanye pemilihan, paparan kebijakan mencerminkan kedaulatan rakyat. GBHN idealnya mampu menampung masalah-masalah warga Negara seperti pendidikan rendah, buta politik, kelompok di bawah garis kemiskinan serta mengatasi sifat-sifat negarawan dan politikus korup namun terpilih.[9]

GBHN dan Masalah Sinkronisasi Pembangunan antar Sektor

Perilaku buruk dan bohong yang dipraktekkan oleh penyelenggara Negara dalam melaksanakan pembangunan justru melemahkan fungsi kelembagaan dan organisasi, karena praktek korupsi, biaya rutin menjadi membengkak. Inefesiensi pembangunan dan penggunaan anggaran yang hanya dihabiskan pada pengembangan kapasitas, perjalanan dinas yang sering kali digelembungkan (mark up), pengadaan fasilitas Negara maupun pejabat daerah tanpa adanya standar penyeragaman. Konsekwensi Rakyat membayar pajak, di sisi

[9] Daoed Joesoef, , GBHN dan Konsep Pembangunan, Kompas Opini, Selasa, 26 Januari 2016

lain telah terjadi pemborosan uang Negara karena ketidaksesuaian perencanaan, penganggaran, dan dampak pembangunan.

Masalah lainnya fungsi Bappenas pasca reformasi dipotong kewenangannya hanya pada fungsi perencanaan bersifat umum, untuk perencanaan teknis atas nama prinsip let the managers manage, maka kementerian dan lembaga terkait menerjemahkan. Selain itu, fungsi penganggaran (budget power) juga diambil alih oleh kementerian keuangan. Fungsi Bappenas sebagai dirigen, menjaga orkestra dan sinkronisasi pembangunan, menjadi hilang. Sementara itu, kementerian/kelembagan teknis lebih fokus pada tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing, misalnya, kementerian kesehatan akan fokus pada insfrastruktur, serta yang lainnya. Padahal persoalan masyarakat bersifat multidimensi. Problematika fasilitas kesehatan harus didukung oleh ketersedian insfrastruktur jalan dalam menyokong mobilitas pasien dari lokasi yang terisolir menuju Rumah Sakit. Perlu ada pemahaman dan perencanaan pembangunan terukur dengan cara dirumuskan Haluan Negara yang berisi perencanaan dan kebijakan Nasional dalam pembangunan jangka panjang, berdasarkan kurun waktu tertentu secara bertahap dan berkesinambungan.

Persoalan sinkronisasi pembangunan tidak terjadi karena Kementerian /Lembaga terkait menggunakan “kacamata kuda” akibat ”terpasung” pada tupoksi yang diukur kinerjanya berdasarkan program dan aktivitas yang direncanakan. Lembaga pemerintahan itu tidak mengerjakan sesuai rencana, dinilai kinerjanya buruk meskipun aktivitas lain lebih penting atau mendesak seharusnya dikerjakan. Akibatnya ironis, anggaran sukses direncanakan,tetapi persoalan tetap saja tak teratasi.[10]

Pengalaman menunjukan bahwa pada masa pemerintahan Soeharto, fokus kebijakan pembangunan nasional adalah pertanian. Fokus kebijakan itu bergeser pada investasi saat Susilo Bambang Yudhoyono menjadi kepala negara. Benang merah kedua fokus sebelumnya menjadi semakin samar ketika Presiden Joko Widodo menitikberatkan fokus pembangunan pada infrastruktur. Hal ini

[10] Setyo Budiantoro, Sinkronisasi Pembangunan (Opini Kompas, Senin, 9 Mei 2016)

disebabkan oleh ketidaksinambungan karena kurang berfungsinya panduan pembangunan nasional jangka panjang dalam kebijakan horizontal antarPresiden yang dinilai tidak berkesinambungan maupun implementasi kebijakan vertikal dari pusat ke daerah juga tidak sejalan.

Reformulasi Model GBHN sebagai grand desain kesejahteraan rakyat kedepan?

Reformulasi model GBHN dilakukan dengan beberapa cara. Pertama, tindakan amandemen UUD 1945 secara terbatas dengan tujuan untuk meninjau ulang keberadaan MPR, memberinya wewenang untuk menyusun dan menetapkan GBHN dengan prasyarat politik konsensus nasional melalui fraksi-fraksi dan perwakilan DPD di MPR. Kedua, merevisi UU No 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, UU No 17/2014 tentang MPR, DPD, DPR, dan DPRD (MD3), serta UU No 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan UU No 25/2004 dan UU No 17/2007 harus diubah agar penyusunan rencana pembangunan tidak terpusat di pemerintah. Tujuannya agar lembaga-lembaga negara lainnya bersama-sama untuk bersinergi dan berkesinambungan mencapai tujuan bernegara. Sementara UU MD3 diubah sehingga MPR, DPR, dan DPD masing-masing memiliki undang-undang sendiri. Agar ini dapat berfungsi dengan baik, diperlukan UU tentang MPR di dalamnya dimasukkan kewenangan untuk menyusun dan menetapkan GBHN. Sementara UU 12/2011 diubah dengan menetapkan kembali status hukum Ketetapan MPR sebagai hierarki norma hukum yang mengikat ke luar secara hukum.[11]

Ketiga, merumuskan konvensi ketatanegaraan dimana Lembaga-lembaga negara DPR, DPD, dan MPR mengadakan sidang bersama untuk merumuskan haluan strategis pemerintah dalam jangka panjang yang disebut dengan GBHN untuk meletakkan dasar kebijakan pembangunan bagi Presiden dalam menetapkan fokus dan skala prioritas kerja yang disesuaikan dengan visi dan misi saat kampanye. Artinya, harus ada acuan skala prioritas GBHN yang dipatuhi oleh

[11] Rafik Karsidi, GBHN untuk Kesejahteraan (Opini Kompas, 21 Januari 2016)

Presiden dalam merumuskan perencanaan pembangunan nasional melalui dokumen perencanaan pembangunan lima tahun. MPR, DPR, dan DPD harus melakukan evaluasi dan memberikan catatan-catatan kemajuan yang dicapai dari pelaksanaan haluan negara. Skenario ini membutuhkan perubahan UU MD3 dan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga negara. Haluan negara GBHN akhirnya berfungsi sebagai instrumen bagi semua penyelenggara negara agar wajib patuh, loyal, dan setia terhadap jiwa dan ruh konstitusi dalam menyelenggarakan pembangunan bangsa. Dengan demikian dalam menjalankan Pasal 33 UUD 1945, GBHN berfungsi sebagai haluan Negara terhadap seluruh produk hukum legislasi, politik, anggaran, dan kebijakan moneter sehingga kesejahteraan Indonesia dapat tercapai.

IV. Rekomendasi

Pertama; Pemberlakuan GBHN seharusnya tidak seperti pada masa Orde Baru, tetapi disesuaikan dengan kondisi terkini, dimana GBHN tidak lagi berupa arahan MPR kepada Presiden dan kepala daerah, melainkan GBHN harus disusun oleh MPR dengan unsur Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah bersama Presiden, yang kini dipilih langsung oleh rakyat.

Kedua; Perlunya amandemen terbatas terhadap UUD 1945 yang mengatur fungsi-fungsi MPR dan Presiden dalam merumuskan GBHN sebagai produk haluan Nasional bersama.

Ketiga; GBHN tidak digunakan untuk melemahkan sistem Presidensial atau mengembalikan kekuasaan tertinggi Negara pada satu lembaga negara saja, yaitu MPR.

Keempat; Mendorong trias politika, yakni yudikatif, legislatif, dan eksekutif, duduk sama tinggi sehingga memiliki kewenangan yang setara untuk saling mengawasi.

Kelima; RPJPN yang merupakan hasil reformasi yang cenderung bersifat teknis pun lebih sulit dipahami oleh masyarakat, sangat membutuhkan GBHN sebagai pemandu dalam menciptakan sinkronisasi yang bernapaskan ideologis itu agar tetap membuka

www.mpr.go.id

peluang keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijakan haluan nasional.

Keenam; GBHN merupakan haluan nasional sebagai hasil kesepakatan seluruh elemen bangsa yang memandu kebijakan nasional dirumuskan dan rutin disosialisasikan agar mudah dipahami masyarakat awam

Ketujuh; GBHN dapat menjadi panduan nasional yang bersifat ideologis dan konsisten dalam mengarahkan pembangunan jangka panjang menuju kemakmuran rakyat.

REFERENSI

Buku

Indrayana, Denny, 2007. Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran, Mizan Cetakan pertama; Bandung.

Subekti, Singka. Valina, 2008. Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945, Rajawali Pers, Jakarta.

Rahadjo, Dawam. M, 2012. Pembangunan Pascamodernis: esai-esai ekonomi politik, Insist Press dan Infid.Jakarta.

Wahyudi, Isa, 2006. Metodologi Perencanaan Partisipatif, YAPPIKA & Malang Corruption Watch, (MCW). Jakarta.

Sumber lain:

Budiantoro, Setyo, “Sinkronisasi Pembangunan” (Opini Kompas, Senin, 9 Mei 2016)

Joesoef, Daoed, “GBHN dan Konsep Pembangunan” Kompas, Opini, Selasa, 26 Januari 2016

www.mpr.go.id

Karsidi, Rafik, “GBHN untuk Kesejahteraan” Opini Kompas, 21 Januari 2016

Latif, Yudi, “Basis Sosial GBHN” Kompas, Opini, Tanggal 12 Pebruari 2016

Sulistio, Tito, 2016. “Republik Minus GBHN”, Opini Kompas, Sabtu, 7 Mei 2016

www.mpr.go.id

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL PERAN MPR DAN GBHN DALAM SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DI ERA REFORMASI

Oleh: Wahyuni Bailussy., S.Sos., M.si

BAB I

PENDAHULIAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan Negara seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan penyelenggaraan pembangunan NKRI yang efisien. Negara indonesia dari tahun ketahun mengalami perubahan sistem pemerintahan, beberapa perubahan sisitem pemerintahan dimulai dari sistem presidensial, sistem parlementer dan kembali lagi pada sistem presidensial, pasca diaamandemen UUD 1945 sistem pemerintahan pada rezim orde baru dan reformasi menganut sistem presidensial.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai sebuah negara bangsa mengalami perubahan signifikan diberbagai aspek dan dimensi pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Perubahan struktur dan fungsi kelembagaan negara merupakan salah satunya. Perubahan mendasar juga terjadi dalam proses pemilihan presiden dan wakil presiden. seperti halnya pada rezim orde baru dipilih dan ditetapkan oleh MPR, dan selanjutnya MPR menugaskan presiden dengan mengamanatkan GBHN sebagai sandaran pengelolaan pada perencanaan pembangunan. MPR sebagai majelis tertinggi memiliki kewenangan terhadap keberlangsungan pembangunan negara melalui presiden.

MPR merupakan lembaga tertinggi Negara dengan kewenangannya menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta memilih dan mengangkat

www.mpr.go.id

Presiden dan Wakil Presiden. Pasca amandemen, kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, tetapi berkedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya, dan fungsinya pun terbatas pada satu kewenangan rutin yaitu melantik Presiden dan wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum. selebihnya merupakan kewenangan insidental MPR, seperti memberhentikan Presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta kewenangan insidental lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 Perubahan.

MPR yang tidak lagi menjadi majelis tertinggi negara setelah amandemen UUD 1945 dimasa reformasi, sangat mengalami kemerosotan tanggungjawab. Kewenangan dan kebijakan MPR menjadi lemah dan inferior dibandingkan dengan lembaga-lembaga lainnya yang jelasan dalam kewenangan dan kedudukannya. fungsi dan perannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen, tugas rutin MPR nyaris hanya sekali dalam lima tahun, yaitu melantik Presiden dan wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum.

Dalam hirarkhie peraturan perundang-undangan ada produk hukum tentang MPR sebagai lembaga tertinggi memiliki kewenangan membuat produk hukum tetapi riilnya tidak mempunyai produk hukum yang sepadan dengan keberadaan produk hukum tersebut. Berbagai pembahasan dan kajian tentang MPR dan kewenangannya dikemukakan, namun hingga saat ini belum membuahkan hasil seperti yang diharapkan.

Negara adalah masyarakat politik yang tertata dengan aturan hukum dan hukum adalah perintah untuk dipatuhi. Hukum memiliki kekuasaan paksa berdasarkan yang ditetapkan sebagai aturan-aturan bagi anggota masyarakat dalam menjalankan kehidupan. Jika hukum dilanggar maka ada sangsi yang diberikan pada pelaku pelanggaran hukum tersebut. Pada Amandemen ke empat terdapat tiga point penting yaitu: tidak berlakunya GBHN , pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat Indonesia, dan pemilihan kepadal daerah secara langsung oleleh masyarakat di daerah masing-masing dengan sistem demokratis
.

www.mpr.go.id

Dalam amandemen ke empat ini selain tiga point penting yang dirubah mengenai kewenangan terdapat beberapa pont yang dikuatkan dengan regulasi yang dicantumkan. Seperti, UU 23/2003 tentang Pemilihan Presiden, Mengamanatkan CaPres menyampaikan visi, misi, program, Revisi UU 22/1999, Desentralisasi dan otonomi daerah, Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, Pemantapan kedudukan provinsi, Reformasi Pengelolaan Keuangan Negara, UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, Penyusunan RAPBN berpedoman pada RKP, Penyusunan RAPBD berpedoman pada RKPD, UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU 15/2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggungjawab KN.

Pemaparan yang singkat tersebut di atas merupakan fenomena perubahan dari orde baru yang dialihkan pada orde reformasi. Dalam dua masa ini menganut sistem yang sama namun pengalihan kewenangan yang ditetapkan melalui amandemen UUD 1945 ke empat sebagai konstitusi negara Indonesia. Perubahan tersebut tentunya tidak terlepas dari fakta yang normative dan relevan. Namun apakah amandemen tersebut akan membawa pembangunan negara secara baik dan ideal untuk mengantar Indonesia kearah pembangunan sebagaimana tujuan negara ini, berdasarkan hal tersebut terdapat dua point penting yang akan dibahas dalam penulisan makalah ini:

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran MPR dalam mendukung sistem perencanaan pebanguanan
2. Bagaimana menghidupkan kembali Peran GBHN di mass reformasi

C. TUJUAN MASALAH

Tujuan dari penulisan malah ini adalah untuk mengetahui peran MPR dalam sistem perencanaan pembanguanan nasional dan mengembalikan peran GBHN untuk sistem pembanguna Indonesia

Tujuan umumnya adalam untuk dapat membandingkan dan membuka wawasan dan cara berfikir rakyat mengenai sistem pemerintahan dari masa kemas dan impilkasinya terhadap rakyat serta kekurangan dan kelebihan dari sistem-sistem yang digunakan selama ini untuk membangun negara ini.

BAB II

PEMBAHASAN

A. PERAN MPR DALAM MENDUKUNG SISTEM PERENCANAAN PEBANGUNAN

Seperti pada pembahasan sebelumnya MPR adalah majelis tertinggi yang berada pada urutan kedua setelah UUD 1945 pada rezim Orde baru, MPR memiliki fungsi dan kewenangan yang sangan kuat dalam pengendalian kemajuan negara Indonesia berdasrkan pada sistem dan GBHN yang ditetapkan oleh MPR kepada presiden untuk menjalankan amant yang berikan melalui. Sitem pemerintahan yang dijalankan suatu negara tentunya akan berpengaruh pada kepentingan pembangunan nasional guna merealisasikan pembangunan yang efisien dan efektif.

Dalam pembahasan ini penulis mencoba menarik benang merah terkait dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam pemerintahan sekarang ini (reformasi) maupun pemerintahan sebelumnya (Rezim orde baru). Yang menganut sistem pemerintahan presidesial namun amplikasi pelaksanaan sistemnya justru berbeda, seperti salah satu contohnya adalah cara pemilihan presiden sekarang ini sudah dipilih secara langsung oleh rakyat, tanpa melalui pemilihan ditingkat MPR yang merupakan sistem pemilihan pada rezims Orde baru. Hal ini berdampak pada Sistem Pembangunan Indonesia sekarang ini, yang tidak lagi mendasarkan pada GBHN seperti yang dicanangkan pada masa orde baru.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) Sebagaimana yang tertuang dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

RPJP menjadi pedoman dalam penyusunan RPJM untuk kemudian dijabarkan di RKP. Berdasarkan rencana nasional tersebut semua sektor, dalam hal ini lembaga dan kementerian (K/L), menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L) yang berpedoman kepada RPJM dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L) yang berpedoman kepada RKP. Rencana pembangunan ini kemudian menjadi pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Kewenangan dan kewajiban yang diberikan kepad MPR pada masa reformasi tidak menjadi point utama dalam mendukung pengembangan dan kemajuan negara Indonesia. Melainkan hanya sebagai pelengkap semata dan terlihat saling tupang tindih mengenai kewenangan dan tugas pokok yang diembani MPR dengan lebagai lain yang setara dengannya.

Tonggak demokrasi yang diwacanakan pada masa reformasi saat ini sangat berpihak dan mengedepankan kepentingan rakyat namun dalam faktanya kedaulatan dan garis demokrasi yang menjadi impian rakyat justru terbelenggu oleh kekuasaan dan sistem partai sistem perencanaan pembangunan sebelumnya, yang diatur dalam Permendagri No 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Daerah (P5D), SPPN paling tidak dari perspektif normative menjanjikan proses perencanaan pembangunan yang lebih baik. Pada masanya, meski disisi proses dan tahapan, P5D hampir sama dengan SPPN (Sjaifudian 2003), namun pada kenyataannya P5D merupakan proses perencanaan pembangunan yang sangat top-down (Usui & Alisjahbana 2003; Hidajat &Antlov 2004). Selain itu, stakeholders yang terlibat dalam SPPM lebih banyak dan mencakup berbagai kalangan masyarakat.

Berkaitan dengan peran MPR dalam menjalankan pemerintahan dimasa reformasi masi terbilang berpengaruh terhadap tumbuh kembangnya negara Indonesia, namun tidak terlalu memiliki

www.mpr.go.id

implikasi yang signifikan hal ini seperti diataur dalam UUD 1945 setelah amandemen pasal 3 dan pasal 8 ayat 2 dan ayat 3 yang berbunyi:

1. Melantik presiden dan wakil presiden
2. Mengubah dan menetapkan UUD
3. Memberhentikan presiden menurut prosedur yang ditetapkan UUD
4. Bila presiden berhalangan tetap MPR akan melantik Wakil presiden untuk menjadi presiden dan akan memilih wapres dari dua orang callon yang diajukan oleh presiden yang baru dilantik
5. Bila presiden dan wapres berhalanagn semua, MPR akan mengadakan pemilihan presiden – wapores daru dua pasangan capres –cawapres dari hasil pemiluh lalu yang meraih suara terbanyak.

Kewenangan dan kewajiban yang diberikan kepad MPR pada masa reformasi tidak menjadi point utama dalam mendukung pengembangan dan kemajuan negara Indonesia. Melainkan hanya sebagai pelengkap semata dan terlihat saling tupang tindih mengenai kewenangan dan tugas pokok yang diembani MPR dengan lebagai lain yang setara dengannya.

Tonggak demokrasi yang diwacanakan pada masa reformasi saat ini sangat berpihak dan mengedepankan kepentingan rakyat namun dalam faktanya kedaulatan dan garis demokrasi yang menjadi impian rakyat justru terbelenggu oleh kekuasaan dan sistem partai politik otorite sebagai partai penguasa justru menjadi pertimbangan utama dari pada hak rakyat yang notabenenya adalah input dalam implementasi pembangunan bangsa ini kelak.

Sementara dalam catatan mengenai Asas SPPN adalah Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional. Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan. SPPN diselenggarakan berdasarkan asas: (1) kepastian hukum; (2) tertib penyelenggaraan

negara; (3) kepentingan umum; (4) keterbukaan; (5) proporsionalitas; (6) profesionalitas; dan (7) akuntabilitas.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dengan sasas yang jelas, justru Nampak pemerintah sangant minim kebijakan lebih mengedepankan alur parpol di DPR dan pemerintahan menjadi lemah dan munculkan otonomi daerah yang kebablasa.

B. MENGHIDUPKAN KEMBALI GBHN DIMASA REFORMASI

Setelah perubahan UUD 1945 agenda pembangunan nasional didasarkan pada visi dan misi calon Presiden terpilih yang kemudian dijabarkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Meskipun saat ini telah ditetapkan UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, namun tidak ada jaminan pasti terhadap implementasi dari undang-undang tersebut mengingat implementasi rencana pembangunan jangka menengah tetap didasarkan kepada visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan umum.

Pada masa orde baru GBHN menjadi landasan hukum perencanaan pembangunan bagi presiden untuk menjabarkan dalam bentuk rencana pembangunan lima tahun (Repelita) proses pembentukan perencanaan didominasi oleh pemerintah pusat dan bersifat eksklusif. Pemerintah dan masyarakat sebagai subjek perencanaan sebagai Output kurang dilibatkan secara aktif sehingga mematikan inovasi dan kreatifitas daerah bagi masyarakat.

Disisilain GBHN dirancang dan diurumuskan melalui MPR merupakan suatu keunggulan dalam rangka menjamin konsistensi dan keseimbangan pembangunan siapapun yang menjadi presidennya nanti. Konsistensi berarti ditaati dan diikuti oleh seluruh penyelenggara negara secara horizontal dari pusat kedaerah. GBHN yang merupakan ketetapan MPR dirasa lebih memiliki keunggulan dalam mengawal pembangunan yang dicanangkan oleh preside, dibandingkan dengan dengan tap MPR dalam bentuk Undang-Undang, karena merubah ketetapan MPR memerlukan konsistensi politik yang lebih tinggi.

Dokumen perencanaan terkini selepas GBHN yang diatur dalam UU Nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) UU Nomor 25/2004 mempunyai tujuan yang sangat luas diantaranya:

1. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antarDaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan (Pasal 2).

Seperti juga dalam praktek perencanaan sebelumnya. Undang-Undang sebelumnya sangat menonjolkan perencanaan sebagai produk (dokumen) , baik pada tingkat Nasional, Daerah, maupun kementrian atau lembaga. Produk merupakan hal yang penting , namun hal yang lebih penting adalah kualitas proses dalam mencapai dokumentersebut. Kualitas seperti inilah yang boleh jadi tidak disentuh dalam UU nomor 25/2004. Dalam UU tersebut ditegaskan tentang keharusan adanya kelembagaan Musrembang (Musyawara Perencanaan Pembangunan) dalam perencanaan pembangunan namu hanya menyebut permukaannya saja. (Pasal 10 ayat 3, pasal 11 ayat 1 dan pasal 12 ayat 1) tidak seperti pada pasal-pasal tentang produk (dokumen) yang dijelaskan dengan snagat rinci. Hal tersebut mencerminkan masih adanya “jurang” atau cela (gap) antara tujuan UU No 25/2004 dengan isi kandungannya, dimana isi kurang mencerminkan jiwa dan semangatnya.

Dalam amanat UU No 25/2004 tentang Musrembang merupakan arena komunikasi timbal balik antara lembaga perencanaan dengan seluruh pemangku kepentingan (Stakeholders)

www.rmol.go.id

untuk menetapkan dan menghasilkan keputusan secara kolektif. Namun pada implementasinya justru berbalik dari tujuan UU tersebut, karena proses musrembang yang direncanakan (Musrembang) ini memerlukan waktu yang sangat lama dan melelahkan, namun itulah tantangan untuk terwujudnya perencanaan yang lebih partisipatif. Perencanaan yang muncul dari public merupakan wujud proses interaksi anatar public dan birokrasi atau pemerintah yang bersifat majemuk. Proses perencanaan seperti ini yang dibutuhkan dan harus tetap dujalankan secara terus menerus.

Merujuk pada pembahasan di atas bahwa rumusan Sistem Perencanaan Pembanguan Nasional (SPPN) diera reformasi ini cukup singnifikan tapi faktanya yang terjadi adalah rumusan ini akan hanya menjadi wacana dan bahan dokumen serta hiasan meja saja tanpa ada realisasi yang menyeluruh dan menyentuh masyarakat bawah yang menjadi Output sasaran perencanaan pembangunan secara berkelanjutan. Selain itu kepentingan partai kualisi akan menjadi bumerang dalam kelangsungan pembanguna negara ini jauh lebih diperhatiakn ketimbang kepentingan masyarakat kecil.

Untuk mendapatkan pembangunan yang berkelanjutan dan berpedoman pada aturan yang baku tanpa mengucilkan yang lain GBHN dan SPPN perlu disingkrinkan dalam pembangunan negara ini sehingga tidak terjadi perbedaan persepsi yang telalu jauh. GBHN tidak wajib untuk dikembalikan tertapi GBHN dan SPPN disingkronkan untuk menjadi sebuah panutan yang dapat mewujudkan perencanaan pembanguan bangsa ini secara efektif dan efisien.

www.mpr.go.id

BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

Sistem pemerintahan yang mengalami pergantian dalam beberapa periode menyisahkan pekerjaan yang belum terselesaikan secara baik. Seperti halnya sistem pembangunan di negara, Undang-Undang tahun 1945 sebelum dan sesudah diamandemen selalu memunculkan pro dan kontra.

Kewenangan dan tangungjawab yang tidak terlalu memberikan kontribusi yang signifikan dibandingkan pada rezim orde baru yang memiliki kekuasaan penuh dan bisa maksimal dalam menjalankan rodah pemerintahan dimasa itu, melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dicanangkan untuk presiden dalam rangka membangun negara.

Reformasi justru mempunyai sistem pembanguan menunjukkan perbaikan kearah yang lebih demokratis. Paling tidak dalam sistem perencanaan pembangunanan baik pusat maupun daerah melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan, pembanguann dan pengawasan. Hal ini adalah perbaikan yang positif akan tetapi, koalisi partai sangat berpengaruh lebih kuat daripada mempertimbangkan kepentingan rakyat.

B. SARAN

1. Implementasi sistem pemerintahan yang semakin membaik lebih mengutamakan kepentingan rakyat.
2. Melakukan singronisasi sistem perencanaan pembangunan Nasional dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) untuk kepentingan pembanguan yang terarah dan bersinergisitas, serta memposisikan kewenangan MPR untuk mendukung pembanguan negara secara berkelanjutan .
3. Kemerdekaan rakyat agar menjadi kemerdekaan yang mutlak bukan kemerdekaan atas kepentingan golongan atau kelompok tertentu

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Hidayat, S. & Antlov, H. 2004, 'Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia', in Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective, eds P.

Oxhorn, J. S. Tulchin & A. A. Selee, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C, pp. 266-291.

Sjaifudian, H. 2000, 'Desentralisasi dan prospek partisipasi warga dalam pengambilan keputusan publik [Decentralization and prospect for citizen participation in public decision-making]', Jurnal Analisis Sosial [Social Analysis Journal], vol. 5, no. 1, pp. 1-9.

Usui, N. & Alisjahbana, A. 2003, 'Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Key Issues', Tokyo Symposium.

Daliyo, 1992, Pengantar Ilmu Hukum, Gramedia Pustaka, Jakarta, h.56.

(https: aguraforestry.com/2013)

(https//afrizalwszaini.wordprees.com)

(Pustaka.unpad.ac.id 2015)

www.mpr.go.id

***FOCUS GROUP DISCUSSION* (FGD)**
Kerjasama dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara,
Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara
16 Juni 2016

www.mpr.go.id

***FOCUS GROUP DISCUSSION* (FGD)**
Kerjasama dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara,
Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara
16 Juni 2016

www.mpr.go.id

***FOCUS GROUP DISCUSSION* (FGD)**
Kerjasama dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara,
Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara
16 Juni 2016

www.mpr.go.id

***FOCUS GROUP DISCUSSION* (FGD)**
Kerjasama dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara,
Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara
16 Juni 2016

www.mmr.co.id

***FOCUS GROUP DISCUSSION* (FGD)**
Kerjasama dengan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara,
Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara
16 Juni 2016

www.mpr.go.id