EDISI II/04/2019

PROSIDING

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGKAJIAN

ISSN 2655-7681

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan

Di Universitas Mataram, Kota Mataram,
Provinsi Nusa Tenggara Barat
26 Mei 2016

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI
2019

9 772655 768000

www.mpr.go.id

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGKAJIAN

www.mpr.go.id

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan
Universitas Mataram, Kota Mataram
Provinsi Nusa Tenggara Barat
26 Mei 2016

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI
2019

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 Mataram, Nusa Tenggara Barat 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.

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

www.mpr.go.id

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 Mataram, Nusa Tenggara Barat yang dilaksanakan pada 26 Mei 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 Mataram, Nusa Tenggara Barat diikuti oleh para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: Mohammad Jafar Hafsah; Soedijarto; Alihardi Kyai Demak; Lalu Soedarmadi; Amidhan; dan Nanang Samodra.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus di Nusa Tenggara Barat ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tujuh provinsi lain yaitu Provinsi Sulawesi Selatan, Sumatera Utara, Maluku Utara, Sumatera Selatan, Aceh, Gorontalo, dan Sumatera Barat. 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.

www.mpr.go.id

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, IPM

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 1- MAKALAH

1. **URGENSI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA SEBAGAI SINERGI PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DAN PEMBANGUNAN DAERAH**
   Oleh: *Gatot Dwi Hendro Wibowo* 20

2. **REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL MODEL GBHN PASCA REFORMASI**
   Oleh: *Dr. Chrisdianto Eko Purnomo, S.H., M.Hum* 25

3. **SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL SETELAH AMANDEMEN UUD 1945 DAN EVALUASI MENGHIDUPKAN KEMBALI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA**
   Oleh: *Ahmad Bardi, S.H., M.H* 29

4. **POKOK-POKOK PIKIRAN TENTANG PERLU TIDAKNYA MENGHIDUPKAN GBHN**
   Oleh: *Arya Sosman* 41

5. **GBHN DALAM PERSPEKTIF REFORMASI**
   Oleh : *Dr. Djumardin, S.H., M.Hum* 47

www.mpr.go.id

6. **REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (SPPN): PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR) DALAM PENYUSUNAN GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN)**
Oleh: *Dr. Imam Purwadi, S.H., M.H* 59

7. **PENTINGNYA SISTEM PERENCANAAN MODEL GBHN DALAM MEMPERCEPAT PEMBANGUNAN NASIONAL**
Oleh : *Dr. Kurniawan, S.H., M.Hum* 69

8. **SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**
Oleh : *Lalu Husni* 80

9. **ORIENTASI REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DENGAN MENGGUNAKAN GBHN**
Oleh: *Dr. Lalu Sabardi, S.H., M.H* 86

10. **SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**
Oleh: *Lalu Said Ruhpina* 99

11. **REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**
Oleh : *Dr. Minollah* 107

12. **URGENSI REKONSTRUKSI ISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL YANG BERKELANJUTAN**
Oleh: *Dr. Muhaimin, S.H., M.Hum* 115

13. **MENIMBANG WACANA MENGHIDUPKAN KEMBALI GBHN SEBAGAI ISNTRUMEN SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**
Oleh: *Dr.Muh. Risnain, SH.,MH* 142

14. **REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**
Oleh : *H. M. Sabidin Rifany, S.H., M.H* 156

www.mpr.go.id

15. **RELEVANSI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN) DALAM KEHIDUPAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (SUATU PENDEKATAN SECARA TEORI DAN PRAKTIK)**
Oleh: *Dr. H. Muhammad Ali* 166

16. **MUATAN MATERI (SUBTANSI) GBHN SEBAGAI SINERGI PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**
Oleh: *Dr. Sahnan* 180

17. **GBHN SEBAGAI ARAH, PEDOMAN DAN AMANAT PEMBANGUNAN YANG BERKESINAMBUNGAN**
Oleh : *H. Sofwan, S.H., M.Hum* 186

18. **SISTEM PERENCANAAN, KESERASIAN KEBIJAKAN, DAN DINAMIKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH**
Oleh: *Muhamad Ali Sudarto SH.MH* 194

19. **REFORMULASI GBHN SEJALAN DENGAN UUD NRI TAHUN 1945**
Oleh: *Abdul Kahar ,SH.,MH* 204

20. **EFEKTIVITAS PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DENGAN MENGGUNAKAN GBHN**
Oleh: *Sunarjo Edy Siswanto* 209

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 kristalisasi 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

www.mpr.go.id

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

Pada dasarnya pemikiran dan pandangan yang disampaikan oleh para pembicara dalam Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) di Provinsi Nusa Tenggara Barat ini adalah adanya semangat untuk kembali mengembangkan satu format GBHN sebagai panduan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Meski begitu, terdapat pesan kuat dalam diskusi bahwa pengembangan sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) itu tidak mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi dan tetap mempertimbangkan sistem presidensial yang kita anut.

Terdapat pengakuan bahwa sulit membayangkan pembangunan satu bangsa dengan cita-cita besar untuk menjadi bangsa besar tanpa adanya satu perencanaan pembangunan jangka panjang yang baik. Perencanaan adalah satu jalan untuk mencapai sebuah impian. Tatkala perencanaan menjadi tidak jelas, maka impian itu akan tetap menjadi suatu impian.Tidak akan pernah kita sampai pada apa yang tidak akan pernah mampu dicapai.

Meski masih terdapat pro dan kontra terkait adanya sebuah sistem perencanaan pembangunan nasional jangka panjang seperti GBHN di era Orde Baru, namun keberadaan SPPN itu tetap dinilai sangat penting. Apalagi, pemerintahan-pemerintahan pasca reformasi, baik di pusat maupun di level daerah terus berganti secara reguler. Sayangnya, ada fenomena setiap pergantian pemerintahan lantas menyebabkan terjadinya pergantian kebijakan.

Narasumber pertama berpendapat, GBHN sangat penting sebagai; (a) peta/blueprint masa depan yang kita inginkan (b) gambaran tentang cita-cita yang ingin kita capai ke depan; (c) pedoman penyelenggaraan negara bagi setiap komponen bangsa; (d) petunjuk arah/kompas kemana hendak kita bawa bangsa ini; (e) sarana kontrol bagi penyelenggara negara dan penilaian kinerja seluruh penyelenggara negara oleh segenap komponen bangsa; (f) sarana untuk melihat *progress report* apa yang sudah dilakukan pada masa tertentu dan; (g) alat sinkronisasi pembangunan baik dari segi dimensi

www.mpr.go.id

waktu, wilayah; menjamin pembangunan secara bertahap dan berkesinambungan.

UU RPJP dinilai tidak memadai karena; (a) ruang lingkup SPPN hanya rencana pembangunan saja bukan arah negara secara umum. Dia hanya diarahkan pada pemerintah, bukan untuk semua penyelenggara/lembaga negara; (b) dasar hukum SPPN yang hanya berbentuk UU dianggap lemah karena gampang diubah sesuai dengan keinginan rezim; (c) rumusan SPPN bukan cita-cita atau keinginan tapi deskriptif saja; (d) SPPN dikendalikan eksekutif dan bersifat internal. Idealnya, GBHN ditetapkan oleh MPR lewat sebuah Ketetapan MPR karena MPR dianggap sebagai lembaga yang paling representatif mewakili kekuatan politik dan daerah. Jika tidak dimungkinkan, maka UU SPPN dibahas dengan keterlibatan aktif semua lembaga negara.

Namun dua narasumber lainnya menilai ide mengembalikan kewenangan MPR menetapkan GBHN harus dilihat secara hati-hati. Hal itu dilandasi pemikiran bahwa Indonesia menganut sistem presidensial dan jika kewenangan MPR soal GBHN dikembalikan hal itu merupakan memunduran. Kalaupun MPR kembali berwenang merumuskan GBHN maka rumusannya harus bersifat umum dan berfungsi sebagai "haluan pembangunan" saja. Perencanaan pembangunan tetap dalam bentuk UU saja atau jika melibatkan MPR, maka MPR menetapkan saja visi dan misi presiden terpilih sebagai arah pembangunan yang masa berlakunya hanya lima tahun.

Narasumber ketiga mengakui bahwa ada permasalahan dengan SPPN saat ini, namun lebih cenderung tidak menyetujui dimunculkannya kembali GBHN dan mengusulkan agar dilakukan saja penyempurnaan UU SPPN untuk menghindari sejumlah kelemahannya antara lain; (a) cenderung bersifat teknokratis dan kurang memperhatikan aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat; (b) interaksi antara eksekutif dan legislatif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dan; (c) adanya sinkronisasi perencanaan dan pelaksanaan rencana pembangunan di semua tingkatan eksekutif.

www.mpr.go.id

NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat sejumlah narasumber dalam Diskusi Kelompok Terfokus hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Mataram, Nusa Tenggara Barat yang dilaksanakan di Hotel Lombok Raya, Kota Mataram pada Kamis, 26 Mei 2016 .

Rektor Unram; Bapak Prof. Ir. Sunarpi, P.hD

- Kita terus berupaya memikirkan terciptanya satu sistem perencanaan pembangunan nasional yang memang kita dambakan. Kita beberapa kali bekerjasama dengan MPR untuk membicarakan pentingnya kembali GBHN. Ada semangat kita ingin kembali mengembangkan satu format GBHN.
- Memang sulit kita bayangkan satu bangsa yang ingin dibangun dengan cita-cita besar untuk menjadi bangsa besar tanpa adanya satu perencanaan yang baik. Perencanaan adalah satu jalan untuk mencapai sebuah impian. Tatkala perencanaan menjadi tidak jelas, maka impian itu akan tetap menjadi suatu impian.Tidak akan pernah kita sampai pada apa yang kita impikan.
- Di era reformasi, setelah tumbangnya Pak Harto, meski ada pro dan kontra, kita harus mengatakan bahwa GBHN memang menjadi sangat penting.Tatkala pemerintah berganti, presiden berganti, kepala daerah berganti, menteri juga berganti, dalam kurun waktu hanya lima tahun, bahkan kadang-kadang menteri tidak sampai lima tahun. Satu atau dua tahun sudah diganti. Bisa kita bayangkan apa yang terjadi.
- Saya kira kita semua merasakan. Kami di Kementerian Ristek dan Dikti misalnya, tatkala kementerian berubah khusus mengurus pendidikan tinggi sedang Kemendikbud mengurus PAUD sampai sekolah menengah atas. Kita perguruan tinggi diurus oleh Kemenristek dan Dikti, penggabungan dua kelembagaan yang berbeda sebelumnya. Orang berpikir ini

www.mpr.go.id

sama, karena Kemenristek mengurus soal penelitian yang merupakan salah satu komponen dalam pendidikan tinggi. Ternyata tidak semudah itu.

- Ternyata, Kemenristek dan Dikti untuk membuat struktur tidak mudah. Untuk membuat logo saja, perlu waktu sampai setahun. Belum lagi kita bicara asset, SDM yang sebagian besar SDM kita ini masih berada di Kemendikbud. Ini hal-hal yang kemudian menjadi persoalan. Ketika masih diurus Kemendikbud, banyak program-program terkait pendidikan tinggi dalam bentuk peraturan menteri dan sebagainya yang merencanakan perubahan bagi kita ke arah yang lebih baik di masa yang akan datang. Ganti kementerian, Permen nya belum dicabut untuk kemudian dibuat peraturan baru. Mudah-mudahan menteri yang sekarang bisa bertahan selama lima tahun sehingga apa yang dicanangkan bisa terwujud. Tetapi kalau menterinya diganti, maka apa yang akan terjadi selalu seperti itu.
- Kalau perencanaan seperti ini terus, kalau diibaratkan kita membangun sebuah rumah, rumahnya belum jadi dan fondasinya baru ada, kita sudah bercita-cita membangun sebuah rumah, tetapi presidennya ganti, rumah yang sudah ada tapi belum ada atapnya dirobohkan kembali.Kita lantas membangun rumah baru. Kalau presidennya dari Padang, kita membangun rumah padang, tapi datang presidennya dari Lombok, kita membangun rumah Lombok. Datang lagi presiden baru dalam lima tahun, dia ingin membangun rumah yang berbeda lagi. Itulah yang kita alami sekarang ini.
- Di Malaysia, sering saya contohkan, yang namanya *education*, itu tidak pernah disentuh oleh politik. Kita lihat, begitu *build up*, terus dia bergerak naik ke atas. Kalau di kita, ganti presiden, ganti kebijakan, ganti menteri, ganti peraturan. Itu yang kita alami, roboh merobohkan secara terus menerus. Kita harus akui, kita tidak memiliki sistem perencanaan pembangunan nasional yang memadai. Yang ada adalah terus tambal sulam sehingga ada pertanyaan, kapan kita akan sampai pada tujuan di tengah era globalisasi seperti yang kita hadapi sekarang ini.

www.mpr.go.id

- Ibaratnya sebuah perlombaan. Kita lihat di pendidikan tinggi misalnya, kadang-kadang menjadi ironis, kalau kita bandingkan dengan Malaysia saja, kalau yang kita pakai sebagai patokan *quality of higher education* adalah publikasi internasional dan paten misalnya, kita jauh tertinggal dari Malaysia yang kecil, tidak terlalu banyak universitasnya, guru besar atau doktornya. Kita tidak usah lihat statistik karena perbedaannya sangat jauh sekali sekitar 3000 sampai 8000 per tahun. Ini berbanding terbalik, Mereka mem build up, sdangkan kita terus tambal sulam dari satu periode kepemimpinan ke periode kepemimpinan yang lain.
- Mudah-mudahan forum ini bisa menghasilkan satu terobosan dan MPR dengan segala kewenangannya bisa menyampaikan hasilnya kepada mereka yang memiliki *power* membuat kebijakan. Saya kira kita menyepakati bahwa kita memang butuh sebuah perencanaan pembangunan nasional baik dalam bentuk GBHN dan sebagainya. Dalam berbagai forum, saya lihat semua sepakat kita membutuhkan perencanaan, namun ketika di bawa ke partai akhirnya mentah kembali. Itulah yang terjadi sehingga kita tidak pernah sampai pada satu kesepakatan nasional. Mudah-mudahan kita tidak sebatas FGD tapi bisa diteruskan pada pengambil kebijakan.

Narasumber I: Prof. Dr. H.M. Galang Asmara, SH., M.Hum ;

- Urgensi GBHN; sepakat semua bahwa GBHN menjadi sangat penting. Urgensinya; peta/blueprint masa depan yang kita inginkan, gambaran tentang cita-cita yang ingin kita capai ke depan; pedoman penyelenggaraan negara bagi setiap komponen bangsa; petunjuk arah/kompas kemana hendak kita bawa bangsa ini; sarana kontrol bagi penyelenggara negara bagi segenap komponen bangsa bagi penilaian kinerja menjalankan amanat rakyat apakah sesuai dengan apa yang diinginkan rakyat atau melenceng; sarana untuk melihat progress report apa yang sudah dilakukan pada masa tertentu, apakah sesuai harapan atau tidak; tercapai sinkronisasi pembangunan baik dari segi dimensi

www.mpr.go.id

waktu, wailayah; menjamin pembangunan secara bertahap dan berkesinambungan.

- SPPN dan UU RPJP, itu juga pedoman bagi pemerintah paska reformasi. Apakah tidak cukup? Kita tetap perlu GBHN. Karena ruang lingkup SPPN hanya rencana pembangunan saja bukan arah negara secara umum, tidak hanya bagi pemerintah GBHN ini, tapi untuk semua penyelenggara/lembaga negara. GBHN itu lebih luas ruang lingkupnya; SPPN kesannya hanya untuk eksekutif, tidak hanya untuk lembaga negara lain. Kesannya hanya untuk presiden, padahal untuk seluruh lembaga; dasar hukum SPPN hanya UU yang gampang diubah sesuai dengan keinginan rezim; rumusan SPPN bukan cita-cita atau keinginan tapi deskriptif saja; SPPN dikendalikan eksekutif, internal. Jadi tidak cukup SPPN, GBHN harus ada. Jangan karena tidak dicantumkan di UUD maka GBHN tidak perlu.
- Siapa yang membuat GBHN? Memang GBHN penting. Idealnya MPR karena itu cita-cita *founding fathers*; MPR adalah lembaga yang paling representatif karena ada perwakilan daerah, presiden hanya satu orang, tapi MPR dari seluruh daerah; MPR pembentuk UUD sementara UUD harus diimplementasikan dan salah satu petunjuk implementasi UUD adalah GBHN. Kalau tidak memungkinkan MPR, GBHN tetap ada dan bisa saja berbentuk UU, tapi harus semua lembaga negara harus terlibat dalam pembahasannya dan disahkan oleh presiden dan DPR.
- Dalam bentuk apa? Idealnya TAP MPR. Persoalannya, MPR tidak diberikan kewenangan konstitusi untuk itu, Karena itu kita harus mengamandemen UUD dengan memberi kembali MPR kewenangan membentuk GBHN.
- Penamaan GBHN. Ada macam-macam nama. GBHN, Pola Pembangunan Semesta Berencana, Pokok-Pokok Pikiran Haluan Negara. Bagi saya yang tepat garis-garis besar daripada haluan negara. Pembangunan semesta, tidak ada kesan pembatasan waktu.

www.mpr.go.id

Narasumber II: Prof. Dr. H. Gatot Dwi Hendro Wibowo, SH., M.Hum

- NKRI dan kesepakatan menggunakan sistem presidensial. Itu harus kita pegang sebagai asumsi dasar. Sebab dalam proses perkembangan perumusan, jelas ada UU perencanaan pembangunan nasional. Kalau kita menghidupkan kembali kewenangan MPR, itu bisa *set back*. Menurut saya UU SPPN, harus dimaknai sebagai penjabartan tujuan dibentuknya negara sesuai Pembukaan dan Pancasila. Asas perencanaan pembangunan nasional harus dibangun dengan semangat dasar Pancasila dan UUD 1945. Boleh saja ada GBHN, tapi jangan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, khususnya alinea ke IV.
- Kalaupun harus ada konsensus nasional, maka itu pada level politik. GBHN yang ditetapkan MPR itu harus bersikap sangat umum dan semata haluan. Kalau perencanaan pembangunan, itu harus dalam bentuk UU SPPN.
- Sistem presidensial sangat berpengaruh dalam topik ini, karena presiden mengajukan visi dan misi yang bersifat mengikat karena itu janji politik. Jika ingin bersifat lebih mengikat, maka visi dan misi presiden ditetapkan menjadi UU sehingga ada implikasi jika presiden melanggarnya.
- MPR mereduksi kewenangannya sendiri, Tidak semua Orba jelek. Kalau tidak suka nasi goreng, jangan diganti atau dipecah piringnya. Jangan wadahnya. Ini blunder bagi MPR lalu.
- Secara filosofis, Pancasila tidak berubah, namun pelaksanaan Pancasila itu dinamis. Dalam sistem SPPN di era reformasi ada masalah; penyusunan RPJPN lemah karena executive perspective; tidak efisiensi dan diskontiunitas karena perganbtian kekuasaan; RPJPN tidak sinkron dengan daerah karena daerah juga menyusun perencanaan sendiri.
- Tidak menguntungkan sistem presidensial? Mengacaukan sistem? Tapi intinya beri MPR kewenangan bagi MPR, untuk menetapkan misi presiden terpilih sebagai misi bersama yang ditingkatkan lewat produk MPR. Jadi tidak seperti gaya lama. Hanya berlaku 5 tahun.

www.mpr.go.id

Narasumber III: Dr. Ir. H. Rosiady Sayuti, M.Sc

- Apakah relevan jika kita hidupkan kembali GBHN? Apakah kita teruskan yang sekarang? Atau kita sempurnakan? Saya yang ketiga. Saya cenderung pendapat Pak Gatot, yang kedua. SPPN memang bermasalah, tapi disempurnakan saja.
- Dimana masalah SPPN? Pengalaman sebagai Kepala Bappeda; kita menganut sistem perencanaan dengan dominasi teknokrat yang diformulasikan dalam forum SKPD. Kepala-kepala dinas. Kemudian Musrenbang Provinsi, menghasilkan rencana kerja pembangunan daerah. Harusnya di Musrenbang ini ada pertemuan antara Teknokrat dan masyarakat. Lantas diformulasikan. Sehingga RKPD itu kombinasi dari rencana eksekutif dengan harapan masyarakat. Pengalaman kami di NTB, prosentase keinginan masyarakat masih sangat kecil. Ini bisa kita pahami karena yang memahami rencana pembangunan panjang menengah itu eksekutif. Itu persoalan pertyama, optimalisasi peran masyarakat.
- RKPD berjalan, masuk ke Dewan. Di situlah ada masalah berikutnya, dimana di Dewan, ada hasil reses dewan yang merupakan usulan masyarakat dan dijadikan pembicaraan di komisi-komisi. Masalahnya, UU menyatakan hak budget di Dewan. Terjadi diskusi-diskusi yang kadang-kadang produktif kadang tidak produktif. Eksekutif berada di bawah Dewan dalam soal budget. Ketuk palu di Dewan. Ini persoalan kedua.
- Kenapa ada kepala daerah yang berhasil? Mereka berhasil membangun komunikasi produktif dengan dewan. Ini yang menjadi salah satu titik yang perlu diperbaiki, supaya posisi eksekutif dan legislatif seimbang supaya apa yang kita rancang itu tidak mentah di tingkat dewan. Kedua, hubungan provinsi dengan kabupaten/kota, supaya nyambung. Sekarang visi Gubernur lain, visi bupati/walikota tidak nyambung. Ini yang tidak terjadi di era GBHN karena dulu rejimnya otoriter. Sekarang tidak bisa begitu, koordinasi antara bupati dan gubernur beda.
- Itu masalah-masalah untuk menyempurnakan SPPN. Kalau kembali ke GBHN, terlalu beresiko. Harus amandemen dan lain sebagainya. Perbaiki saja UU nya.

www.mpr.go.id

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

Prof. Dr. H. Idrus Abdullah, M. Ag

- GBHN harus ditetapkan negara. Kalau dulu GBHN topdown. Sekarang beda. Saya tidak bicara perlu atau tidak, persoalannya, apakah GBHN bisa mengakomodir tidak aspirasi rakyat. Kalau GBHN bisa mengambil semua aspirasi yang bersifat bottom up. Itu menjadi penting. Saya khawatir kita kembali ke masa lalu. Apalagi sekarang ada kekuatan yang bisa mendominasi kelompok-kelompok yang ada.
- Memang ada masalah soal perencanaan pembangunan daerah-pusat.
- Yang penting adalah soal karakter bangsa.
- Partisipatif dan sinergis.

Dr. Lalu Said Ruspina, SH, MS

- Mari kita ubah pandangan kita yang praktis pragmatis, tapi bicara sistem ketatanegaraan kita. Apa yang dikemukakan Sekda, itu praktis pragmatis. Pertanggungjawaban moralnya mana? GBHN ini terkait sistem ketatanegaraan. Bicara soal kedudukan dan fungsi lembaga negara satu sama lain, itu terkait. Kita memilih presiden apa? Untuk mewujudkan tujuan nasioanl dalam pembukaan. Jadi, saya setuju Prof Galang. Jadi, GBHN punya landasan filosofis dan idiil, tapi harus punya landasasan yuridis; presiden harus bertanggungjawab di forum MPR. Konsekuensinya, dia harus ada di batang tubuh UUD. Tidak bisa tidak. Ini konsekuensi kita bernegara.

Sabidin Rifany

- Orba pembangunan tertata rapi.
- Sistem hukum kita yang harus ditinjau lagi.

www.mpr.go.id

- Apa MPR tidak paham dia punya mandat rakyat sehingga dia memotong mandatnya sendiri. UUD 1945 luhur, tapi kita belum paham sepenuhnya keinginan founding fathers.
- Apa pedoman kita berbangsa bernegara. Sekarang politik dominan. Tidak ada panduan dan keteladanan.
- MPR pikir kembali, apakah namanya GBHN atau apa? Mari sesuaikan dengan struktur pembukaan UUD 1945, khususnya alinea ke-IV.

Prof. Dr. H Soedijarto, M.A

- Pancasila itu ideologi negara, bukan hanya pedoman tingkah laku orang per orang, bukan panduan negara. Ideologi negara diterjemahkan di Pembukaan UUD 1945. UUD 1945 hakekatnya haluan negara. Ini belum jalan. Harusnya ini dijalankan presiden selurus-lurusnya dan seadil-adilnya. Mengapa perlu GBHN? Karena masing-masing merasa merdeka, lupa bahwa kita negara kebangsaan, negara kesejahteraan dan negara kesatuan. GBHN diperlukan sebagai penjabaran pasal-pasal UUD dan nilai-nilai Pancasila.

Prof. Dr. H. Salim, HS, S.H., MS

- Indeks Pembangunan Manusia; kemiskinan, saat GBHN 1987 jumlah kemiskinan 22 juta, tapi pelaksanaan UU 25/2004 ada kenaikan jumlah kemiskinan 35 juta.
- Dari tingkat pembangunan manusia; pelaksanaan IPM gagal di NTB.

Dr. Muhammad Ali, SH., M.Si

- Persoalan pada implementasi, bukan formulasi. Bagaimana hati nurani. Karenanya, bagi saya, persoalan ada pada soal pemahaman, interpretasi, yang terbangun lewat budaya. Masalah budaya koordinasi misalnya. Persoalan pendidikan dan kebudayaan. Kita konsisten atau tidak? Tapi saya sepakat, jangan hilangkan wadah kalau kita tidak suka sesuatu. Demikian juga soal GBHN.

www.mpr.go.id

H. Sofwan, SH., M.Hum;

- Tata atur; kita bicara sistem. Kita sesalkan MPR menghilangkan kewenangan GBHN. Pas ada masalah, kita ingin kembali. Tapi kalau MPR mau, bisa dikembalikan kewenangan. Asal pertimbangkan kita berada dalam sistem presidensial. Visi misi presiden sangat politik karena itu bersifat jualan politik dan dibahas dalam masa singkat. Jadi kita kembalikan saja ke MPR. Jadi bukan soal implementasi. Kita benahi dulu sistemnya.
- Mungkin ada trauma masa lalu soal GBHN, tapi saya yakin suasana sdh berubah.
- Di urutan kedua, masih ada Tap MPR.

H. Nanang Samodra, KA

- Seolah ada ketakutan kalau kita amandemen. Brazil berkali-kali. Kita baru sampai ke 5. Memang ada kekhawatiran, nanti jadi bola liar, padahal terbatas, semata memasukkan kewenangan MPR soal GBHN.

Abdul Tayib, SH., MH. ;

- GBHN dilaksanakan dalam sistem otoriter sehingga berjalan baik. Jadi ada pertumbuhan ekonomi, tapi ada ketidakadilan, kesenjangan. Itu bukan salah GBHN nya tapi soal pelakunya.
- Di era reformasi, hasilnya tidak berubah juga. RPJPN kurang berhasil. Masalahnya ada di SDM. Kalau GBHN dihidupkan dan dijalankan MPR, itu ada masalah soal ketatanegaraan. Apakah Presiden bertanggungjawab pada MPR?

Dr. Christianto Eko Purnomo, S.H., M.H

- Kalaupun GBHN diterapkan, ada beberapa hal yang menjadi catatan; memperhatikan seksama implikasinya pada sistem ketatanegaraan paska reformasi, misalnya, tidak melanggar sistem demokrasi, pembatasan konstitusional sesrta sesuai dengan presidensial; menyelaraskan sistem perencanaan

www.mpr.go.id

pembangunan antara SPPN dengan model GBHN. Maka mesti memperhatikan dari sisi hirarki perundang-undangan. PAkah produk hukum yang dikeluarkan MPR harus disesuaikan. MPR hanya menenatpkan ketetapan yang internal, tidak mengatur ke luar, sifatnya administratif, tidak mengatur; perlu dilihat tingkat kebutuhan adanya GBHN sehingga tidak terkesan sebagai trial dan error.

- MPR dapat mengambil peran dalam merumuskan dan menetapkan SPPN sesuai yang diwacanakan. Memang tidak mudah, karena MPR harus opertimbangkan segala aspek.

Dr. Djumardin, SH, MH

- Dihilangkannya kewenangan MPR menetapkan GBHN, apakah itu otomatis menghilangkan GBHN? GBHN memang disusun sentralistik, dirancang untuk kekuasaan seumur hidup. Kita sekarang ingin GBHN dengan karakter yang berbeda, dengan mempertimbangkan konsep otonomi daerah; nasional, provinsi, kabupaten/kota dan desa.
- Jadi ada "GBHN" reformasi.
- Soal periodesasi, Orla 7 tahun. Kalau orientasi kita pada 2 masa jabatan, maka kita susun selama 10 tahun. Kalau 30 tahun, itu terkesan mengharuskan ada kekuasaan yang panjang.

Dr. Lalu Sabardi, S.H., M.S

- Tidak ada koordinasi SPPN sehingga dirasa ada masalah. Kalau ingin kembali ke GBHN masa lalu, bernostalgia, Orde Baru. Namun demikian saya kira, itu tidak punya alasan kuat, karena kita bernegara dinamis. Jangan bertumpu pada sakralitas. Jangan kita anggap UUD itu sakral. Oleh sebab itu, sekalipun sekarang menggunakan RPJPN dengan program presiden terpilih dan tim sukses, itu sebenarnya program partai. Tetapi pelaksanaan program itu kan ditetapkan UU. Jadi sudah ada ikut campur DPR. Jadi saya lihat sebenarnya tidak ada masalah. Masalahnya Cuma dikoordinasi, masing-

www.mpr.go.id

masing lembaga itu. DPD juga belum terlibat. Kalau ada keinginan melibatkan DPD, maka persetujuan program presiden, lembaganya harus MPR, tapi dia bukan lembaga tertinggi. MPR diberikan kewenangan menjadi tugas untuk membuat dan membahas, apapun namanya, perencanaan pembangunan yang bisa diacu lembaga negara dan pemerintahan daerah.

Ahmad Badri;

- Seolah-olah bangsa kita ini karakternya tidak sabar, terlalu cepat tergoda. Kalau GBHN itu istri pertama, kita poligami. Ketika poligami, kita ingin kembali ke istri pertama, meski sedikit gengsi. Kenapa gengsi kalau itu kebutuhan bangsa. Kita melepas GBHN karena saat itu menjadi tuntutan. Tapi setelah beberapa tahun, kita bisa melihat lagi apakah lebih parah atau lebih baik saat ada GBHN. Masalah ini kita lihat. Jangan kepala daerah seperti raja-raja kecil. Itu siapa yang salah? Yang salah MPR, kenapa hilangkan GBHN.

Alihardi Kyai Demak

- Semuanya sebenarnya tergantung smangat penyelenggara yang sama. Namun ada persoalan memang soal SPPN di dua UU, soal koordinasi sampai ke bawah. Maka harus dicari solusinya. GBHN? Itu ada masalah dalam sistem ketatanegaraan dalam UUD NRI Tahun 1945. Jadi, ini tergantung keinginan politik kita semua.

Dr. Muhammad Risnain, S.H., M.H

- Sistem Perencanaan pembangunan Nasional ; SPPN adalah sistem manajemen pembangunan negara, secara historis sudah ada sejak Orla sampai reformasi. Tetapi ada perbedaan, negara ini kacau balau, karena tidak kembali ke GBHN.
- Soal ketatanegaraan; satu-satunya lembaga asli Indonesia, itu MPR. Yang lain diadopsi dari Belanda. Makanya, sebelum perubahan, itu negara integralistik, kemudian ada GBHN. Itu

www.mpr.go.id

bisa efektif karena sistem politiknya mendukung. Sekarang tidak bisa. Prsiden PDIP, Gubernur Demokrat. Maka harus ada satu sistem perencanaan pembangunan nasional.

- Jadi persoalannya bukan pada GBHN nya, tapi soal komitmen kita melaksanakan cita-cita negara.
- Satu-satunya jalan amandemen. Kalau kita kembalikan GBHN, itu berpengaruh pada sistem lainnya. Sistem prsidensil akan kita tinggalkan. Kalau kita kembali ke MPR, semua harus kita kembalikan ke MPR. Ini perlu kita pikirkan.

Dr. M. Imam Purwadi, S.H., M.H

- SPPN dan turunannya; pertama, apakah ideal atau tidak? Menurut saya, perlu kajian mendalam oleh siapa saja tentang keberhasilannya dan kegagalannya. Ini belum ada. Jangan-jangan, yang dianggap kegagalan, hanya karena kepentingan segolongan orang yang bisa menggoyang hasil pembangunan nasional. Harus diteliti dulu apakah sistem itu gagal, baru dirumuskan.Kalau dipertahankan, maka harus ada juga kajian
- Soal peran MPR, menurut saya, jangan kaku mengamandemen UUD karena itu produknya sendiri. Peran MPR adalah mengamandemen. Jangankan GBHN, menghidupkan kembali DPA juga boleh. Jangan takut bola liar. Kalau ada kemauan politik dari semua, maka jangan di era Jokowi, tapi Jokowi menjadikan landasan bagi Presiden dan MPR berikutnya.

Dr. Muhaimin, S.H., M.Hum

- Ada satu problem mendasar; apa masalah inti kita mereformulasi SPPN kita? Ada persoalan sistem ketatanegaraan, lawa enforcement, adanya kebutuhan di masa mendatang. Setelah reformasi, bangsa ini terkadet-kadet karena terbiasa berpikir instant, tidak sistemik, integral dan terencana matang sehingga terjadi problem-problem mendasar bangsa ini.

www.mpr.go.id

- Keluarnya UU 25/2004 ternyata tidak ada landasan yuridisnya, padahal UU ini menjadi acuan UU 17/2007. Jadi ini problem.
- MPR harus berperan sebagai centre of harmonization terhadap pokok arah pembangunan bangsa kita. Tidak ada larangan konstitusi.
- Apa yang harus dilakukan; melakukan amandemen UUD dan MPR bisa menggunakan UU 12 Pasal 7 soal hirarki yang ada TAP MPR sebagai bagian dari UU.
- Pokok Arah Haluan negara, nama yang diusulkan.

Drs. Lalu Sudarmadi, MPIA

- Yang jadi persoalan bangsa adalah *sense of urgency*. Masalah kita kita ini too liberal, tidak sesuai dengan pembukaan. So what? Kita memerlukan suatu visi bersama, karena kita besar, tidak bisa dilepaskan begitu saja. Perlu road map, guideline. Kita NKRI berasa federal. Kenapa MPR kita ubah, padahal itu unik Indonesia. Jadi, kita mission oriented. Pembukaan.

Dr. Sahnan

- Ada kegelisahan dari seluruh komponen bangsa terhadap pelaksanaan pembangunan yang kita lihat semakin tidak terarah. Tidak sinkron pelaksanaannya, sehingga punya wacana menghidupkan kembali GBHN. Sebenarnya, dari perjalanan ini MPR bereksperimen. Ternyata setelah dikeluarkan GBHN pelaksanaan pembangunan seperti ini.
- Ada alergi menggunakan istilah GBHN, tapi silahkan agar pembangunan berjalan baik, rekam jejaknya terlihat dan lebih terarah.
- Tergantung manusianya, bagaimanapun aturan, tapi jika pelaksana baik, maka hasilnya akan baik. Kita sekarang ada di posisi mana? Kita krisis mental, perlu ada revolusi mental. Baik di kertas, tapi di praktek tidak berjalan dengan baik. Ini pentingnya MPR membuat sistem perencanaan pembangunan,

www.mpr.go.id

untuk melihat apakah penyelenggara negara sudah melakanakan atau tidak.

Prof. Dr. Lalu Husni, SH. M. Hum

- Jalankan saja SPPN yang ada sekarang. Masalahnya konsistensi pelaksanaannya.
- Kita ubah UU SPPN, kita atur soal sanksi bahwa jika tidak melaksanakan SPPN, bisa dilengserkan.

H. Abdul Khair, SH., MH

- Sekarang, isi lembaga MPR semua dipilih lewat pemilu. Tidak seperti dulu. Jadi dia representasi kedaulatan rakyat. Jadi apakah dia representatif mewakili rakyat, dia punya legitimasi. Ada UU No. 12. Jadi MPR bisa membuat GBHN secara yuridis.
- SPPN, dari jeruk ke jeruk lagi. Dia perumus UU, dia pelaksana UU itu juga.

www.mpr.go.id

POKOK-POKOK PIKIRAN TENTANG URGENSI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA SEBAGAI SINERGI PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DAN PEMBANGUNAN DAERAH

Gatot Dwi Hendro Wibowo

1. Selama beberapa decade, 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 (asli) pembuatan GBHN ini dilakukan oleh MPR, suatu majelis yang merepresentasikan masyarakat Indonesia tanpa terkecuali. MPR merupakan manifestasi kedaulatan rakyat. Wewenang MPR dalam pembuatan GBHN tertuang didalam pasal 3 UUD 1945 (asli).
2. GBHN merupakan pernyataan keinginan rakyat yang menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, yang secara explisit tersurat didalam pembukaan UUD 1945. Upaya mewujudkan cita-cita bangsa secara sederhana diartikan sebagai upaya pembangunan bangsa, karena pembangunan itu sendiri dapat diartikan sebagai peningkatan kualitas dan derajat kehidupan seutuhnya dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh karenanya bentuk operasional dari GBHN ini selama beberapa dekade diwujudkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Nasional.
3. Untuk memahami maksud, tujuan serta kegunaan GBHN, 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,

www.mpr.go.id

dirubah bahkan diganti setiap 5 tahun oleh lembaga yang berkewenangan membuat konstitusi, yakni MPR selaku manifestasi dari kedaulatan rakyat.

4. UUD 1945 hasil Amandemen ke-satu sampai dengan ke-empat 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.

5. Berbagai konsekwensi dari perubahan UUD 1945 ini akan menjadikan kehidupan bangsa bernegara ini 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

6. 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 yang secara eksplisit tersurat didalam pembukaan UUD 1945. Andaikata yang bersangkutan dapat memenangi pemilihan umum, maka tawaran tersebut harus dapat diwujudkannya pada masa jabatannya. Apabila tidak, maka yang bersangkutan dapat dianggap gagal, akibatnya dia tidak dipilih lagi oleh rakyat untuk jabatan berikutnya.

www.mpr.go.id

7. Secara teoritik, haluan negara pada dasarnya adalah kebijakan yang harus dirumuskan (*policy making)* dan dilaksanakan (*policy executing*) sebagai suatu sistem bernegara. Suatu haluan negara, agar bersifat mengikat untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya, selalu atau haruslah dituangkan atau dirumuskan dalam bentuk (i) directive principles, (ii) general norms, dan/atau (iii) program-program jangka panjang dan menengah yang didukung oleh (iv) rencana anggaran (budget) tahunan yang bersifat konkrit dalam bentuk UU APBN dan PERDA APBD.

8. Secara hukum (*general norms*), haluan negara dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, mulai dari konstitusi sampai ke peraturan terendah. Dulu di masa Orde Baru, ada (i) TAP MPR/S sebagai haluan negara di luar konstitusi, dan (ii) GBHN sebagai program yang dituangkan dalam bentuk TAP MPR, serta (iii) APBN yang dituangkan dalam bentuk UU. Sekarang bentuk hukum haluan negara harus dipahami tertuang dalam (i) UUD 1945, (ii) Semua UU dan peraturan perundang-undangan pusat dan daerah, (iii) UU Perencanaan Pembangunan dan UU RJPPM, serta (iv) APBN/APBD yang dituangkan dalam bentuk (a) UU APBN dan (b) PERDA APBD.

9. Dengan demikian, di masa reformasi sekarang kita tetap mempunyai garis besar haluan negara yang tersebar dalam rumusan peraturan-peraturan tersebut di atas. Namun demikian, persoalan kita adalah (i) bagaimana keseluruhan haluan negara yang tersebar itu dapat terintegrasi dalam pemahaman kita tentang haluan negara, (ii) bagaimana kualitas rumusan operasional haluan negara itu dibangun, dan (iii) bagaimana semua peraturan perundang-undangan serta RJPM dan APBN/APBD tersebut sebagai wadah penuangan kebijakan atau haluan negara itu dapat dipahami sebagai bentuk formal yang secara integral diarahkan untuk mencapai empat tujuan bernegara (memberikan jaminan perlindungan, mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan kesejahteraan bersama, dan aktif dalam bergaul di dunia) dan berdasarkan lima sila Pancasila.

www.mpr.go.id

10. Perencanaan haluan negara secara menyeluruh mencakup haluan negara dalam rangka memberi arah bagi kehidupan bernegara, peri kehidupan bermasyarakat, dan dunia usaha. Oleh karena itu dimensi perencanaan haluan negara haruslah mencakup politik, ekonomi, hukum, dan sosial-budaya. Arah pembangunan haruslah mencakup haluan dalam penyelenggaraan negara, aktifitas masyarakat, dan dunia usaha, baik menyangkut aspek norma, kelembagaan, maupun budaya.

11. Dalam konteks *policy executing*, sebuah rencana untuk menjalankan pemerintahan dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa mutlak diperlukan untuk mengawasi dan mengukur kinerja pemerintahan. Rencana Kerja pemerintahan dimasa mendatang berisi Rencana Strategis Pemerintahan yang sedang berlangsung selama masa kerjanya. Dengan demikian rencana yang dibuat sifatnya bisa berubah dari sebuah *dokumen yang bersifat teknis menjadi dokumen yang bersifat politis.*

12. Selanjutnya, agar rencana kerja pemerintahan dapat ditaati oleh segenap para pihak maka rencana tersebut haruslah memiliki dasar hukum. Mengingat rencana kerja pemerintahan ini sepenuhnya berada pada tanggung jawab Presiden maka yang paling tepat untuk ini adalah Keputusan Presiden (Keppres). Bentuk regulasi ini lebih flexible, Presiden setiap saat dapat mengubahnya sesuai dengan kebutuhannya untuk menyesuaikan terhadap pelaksanaan rencana tersebut.

www.bpp.go.id

DAFTAR PUSTAKA

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

Abdul Wahid Masru, Politik Hukum dan Perundang-undangan, Makalah, Jakarta, 2004.

Bagir Manan, Politik Perundang-undangan, Makalah, Jakarta, Mei 1994, hal. 1.

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

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

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.

www.mpr.go.id

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL MODEL GBHN PASCA REFORMASI

Oleh: Dr. Chrisdianto Eko Purnomo, SH., MH.[1]

PENDAHULUAN

Gagasan mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, harus dilihat sebagai sebuah upaya membangun bangsa dan negara Indonesia sesuai cita-cita untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur. Apabila mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, maka setidaknya kita telah memiliki sistem perencanaan pembangunan nasional yang diwujudkan dengan adanya pembentukan undang-undang tersebut. Namun, dalam tataran praktik, terjadi ketidakselarasan/kekacauan dalam pelaksanaan pembangunan, baik di tingkat Pusat sampai Daerah.

Wacana untuk menghidupkan GBHN, apakah diperlukan dengan melihat hasil-hasil perubahan UUD 1945 sekarang, dan apakah selaras dengan "kebutuhan" berbangsa untuk membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia ke depan?

www.mpr.go.id

KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menurut UUD 1945 naskah asli merupakan pemegang kekuasaan tertinggi negara. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) mengatur bahwa MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, dan Pasal 3 UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Selanjutnya dalam Penjelasan UUD 1945 menyebutkan bahwa MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi dan

[1] Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Mataram.

dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat. MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas.[2] Dalam praktek, MPR yang memiliki kekuasaan tidak terbatas dipergunakan sebagai alat untuk memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan UUD 1945, seperti dengan alasan demi pembangunan, MPR mengeluuarkan Tap MPR yang memberi kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden.[3]

Hal ini berbeda dengan ketentuan perubahan UUD 1945, Pasal 3 ayat (1) yang meniadakan wewenang MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Pemikiran meniadakan wewenang menetapkan GBHN, sebetulnya sejalan dengan perubahan sistem hubungan antara MPR dengan Presiden. Presiden menurut UUD 1945 hasil perubahan adalah dipilih langsung oleh rakyat *(direct popular vote)*. Dengan demikian, Presiden tidak memiliki hubungan tanggung jawab kepada MPR, sehingga GBHN sebagai instrumen pengukur pertanggungjawaban Presiden tidak diperlukan lagi.[4] Perihal lainnya, dengan mengacu kepada ketentuan dalam UUD 1945 setelah perubahan, menguatkan pandangan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial dan pola hubungan fungsional antar organ kekuasaan negara yang saling mengawasi dan berimbang *(Checks and balances system)*.

MODEL GBHN SEBAGAI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Persoalan yang mendasar terletak pada kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, dan memiliki kekuasaan yang tidak terbatas. Dengan melihat sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 sekarang, sistem presidensial dengan multi partai, tentu gagasan mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN akan berlawanan dengan sistem konstitusi yang kita anut.

[2] Lihat Penjelasan Pasal 1 dan 3 UUD 1945 (sebelum perubahan).
[3] Tap. MPR No. V/MPR/1998
[4] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 90.

Menurut hasil perubahan UUD 1945, Presiden bukan lagi mandataris MPR, dimana Presiden memiiliki kedudukan yang sejajar dengan MPR yang sama-sama menjalankan kedaulatan rakyat. Karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui partai politik atau gabungan partai politik, dan Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR.

Kalaupun sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN ini diterapkan, maka harus ada beberapa hal yang diperhatikan, diantaranya:

Pertama, memperhatikan secara seksama implikasi penerapan GBHN terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pasca reformasi. Misalnya, melihat kenyataan yang ada bahwa tidak melanggar prinsip demokrasi dan pembatasan konstitusional, serta bersesuaian dengan sistem pemerintahan Presidensial.

Kedua, menyelaraskan sistem perencanaan pembangunan nasional yang sudah dijalankan (UU RPJPN) dengan model GBHN yang akan ditetapkan MPR (Misalnya dengan Ketetapan MPR). Dalam hal ini, memperhatikan dari sisi hierarki peraturan perundang-undangan, UURPJPN harus bersesuaian dengan Tap MPR (tentang GBHN). Persoalannya kemudian, produk hukum yang dapat dikeluarkan MPR harus menyesuaikan dengan hasil perubahan UUD 1945. MPR hanya dapat mengeluarkan produk hukum yang sifatnya menetapkan *(internal regelingen)*, bukan produk hukum yang berlaku keluar. Jadi semua bentuk ketetapan MPR hanya bersifat administratif dan tidak boleh memuat norma hukum yang bersifat mengatur *(regeling)*.[5]

Ketiga, melihat tingkat kebutuhan akan pentingnya sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, sehingga tidak mengesankan "trial and error". Keberhasilan reformasi yang ditandai dengan perubahan UUD 1945 dan praktik ketatanegaraan yang tengah berlangsung harus diakui sebagai proses pembelajaran berdemokrasi.

[5] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 339.

www.mpr.go.id

Meskipun demikian, yang terpenting adalah semangat penyelenggara negara yang didukung pula dengan aturan main yang baik.

PENUTUP

Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengambil peran dalam rangka keikutsertaannya merumuskan/menetapkan sistem perencanaan pembangunan nasional (GBHN) sesuai dengan formulasi yang diwacanakan di atas. Memang tidak mudah untuk mengupayakannya, karena MPR harus mempertimbangkan dari segala aspek yang akan menyentuh sendi demokrasi dan sendi negara yang berdasar atas konstitusi.

www.mpr.go.id

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL SETELAH AMANDEMEN UUD 1945 DAN EVALUASI MENGHIDUPKAN KEMBALI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA[1]

Oleh : Ahmad Bardi.,SH. MH[2]

PENDAHULUAN

Negara Indonesia dibentuk lewat perjuangan rakyat yang telah mengorbankan jiwa raga untuk memperoleh kemerdekaan. Kemerdekaan Indonesia merupakan karunia yang tak ternilai harganya dari Tuhan Yang Maha Esa yang patut di syukuri oleh seluruh warga Negara Indonesia. Para pahlawan yang telah gugur tidak sempat merasakan kemerdekaan. Tugas kita sebagai generasi penerus adalah mensyukuri kemerdekaan itu dengan cara melakukan pembangunan sesuai dengan UUD 1945.

Pembangunan nasional adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan cita-cita bangsa yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, terciptanya kesejahteraan umum, terciptanya ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pencapaian tujuan nasional tersebut merupakan cita-cita bangsa Indonesia yang harus diperjuangkan dengan perencanaan yang jelas dan berkelanjutan itulah konsep pembangunan sebagaimana yang terdapat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada masa lalu.

www.mpr.go.id

[1] Disampaikan pada acara FGD pada tanggal 26 Mei 2016 yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Mataram kerjasama dengan MPR RI

[2] Dosen Fakultas Hukum Universitas Nahdlatul Wathan Mataram

GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) setiap lima tahun dengan maksud untuk memberikan arah perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya.

Karakteristik dari GBHN dirancang, dirumuskan, dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Hal ini memilki keunggulan dibandingkan dengan 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.

Pembangunan disegala bidang yang diselenggarakan oleh bangsa Indonesia sejak kepemimpinan Presiden Soekarno, hingga Presiden Joko widodo walaupun menggunakan haluan Negara yang berbeda namun baik GBHN maupun UU No 25 2004 merupakan upaya pelaksanaan dari amanat UUD Tahun 1945, yang sejak awal diadakan sebagai panduan dasar dalam dimensi nomatif dan/atau yuridis oleh negara Republik Indonesia. Artinya pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah merupakan pelaksanaan dari amanat UUD Tahun 1945, bahwa pembangunan yang dilaksanakan tersebut didasarkan atas arahan norma-norma atau kaidah-kaidah yang terdapat dalam konstitusi Republik Indonesia.

Konstitusi tertulis Republik Indonesia yang menjadi fondasi yuridis diselenggarakannya kekuasaan negara, juga mengindikasikan negara moderen Republik Indonesia sebagai sebuah negara yang berdasarkan hukum, atau dalam padanannya dapat dikatakan sebagai negara hukum. Indonesia sebagai negara hukum, tentu menyelenggarakan kekuasaan

www.mpr.go.id

negara berdasarkan atas norma-norma yuridis sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks demikian, pelaksanaan pembangunan nasional disegala bidang sebagai upaya pemerintahan mencapai cita-cita Negara sesuai dengan UUD 1945, dilaksanakan berdasarkan kesadaran dan kerangka sebuah sistem hukum. Artinya kebijakan pembangunan tersebut terformat dalam dimensi normatifisme dengan UUD Tahun 1945 sebagai acuan norma dasar yang tertinggi[3].

Sepanjang sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sejak periode sebelum amandemen UUD 1945 hingga sesudah amandemen, di Indonesia dikenal 2 (dua) model perencanaan pembangunan nasional GBHN dan RPJPN. Namun baik GBHN maupun RPJPN, sebenarnya sama-sama memuat materi-materi pembangunan disegala bidang kehidupan nasional.[4] Namun demikian setelah amandemen UUD 1945 Indonesia tidak lagi menggunakan GBHN sebagai haluan dalam menentukan sistem perencanaan pembangunan nasional, sehingga yang digunakan adalah semua didasarkan pada visi dan misi caln presiden terpilih yang kemudian dijabarkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Selain itu meskipun telah ada UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasuonal Tahun 2005-2025, namun tidak ada jaminan pasti terhadap pelaksanaannya mengingat rencana pembangunan jangka menengah tetap menjadi kewenangan dari presiden dan wakil presiden terpilih.

Selain apa yang telah diuraikan di atas terdapat masalah serius dalam pembangunan sejak menggunakan SPPN atau UU

---

[3] Syafruddin, Dkk, *Relevansi perencanaan pembangunan nasional dengan amanat konstitusi (studi tentang perbandingan arah kebijakan pembangunan hukum dalam GBHN dan RPJPN)*

[4] Ibid

www.mpr.go.id

No 25 Tahun 2004 antara lain SPPN menganut Rencana Pembangunan Jangka Panjangb Menengah Nasional dan pembangunan jangka menegah nasional serta jangka menengah daerah. Dalam sistem yang demikian dapat menimbulkan masalah dalam pembangunan antara lain ketidak singkronan substansi antara program presiden dengan kepala daerah karena masing-masing memiliki visi dan misi sebagai acuan dalam menjalankan pemerintahan di Daerah. Itulah beberapa konsekwensi dilakukannya amandemen UUD 1945 dan dihapusnya GBHN. Dengan demikian terlihat bahwa antara presiden dan semua kepala Daerah berlomba-lomba melakukan pembangunan sesuai dengan janji-janji mereka saat kampanye.

Namun yang menjadi problem menurut Mulyanto (Anggota tim penyusun draf GBHN versi Forum Rektor Indonesia) mengatakan, tanpa GBHN, pemerintah daerah yang dipimpin kepala daerah yang berbeda partai politik dengan presiden bisa saja tidak mendukung kebijakan pemerintah pusat.[5]

PERMASALAHAN

Permasalahan yang patut diangkat dalam makalah ini adalah bagaianakah sistem pembangunan nasional berdasarkan GBHN dan RPJPN? apakah saat ini perlu lagi menggunakan GBHN sebagai dasar sistem perencanaan pembangunan nasional dan apa pula yang menjadi alasan logis digunakannya GBHN sebagai haluan Negara?

www.mpr.go.id

[5] https://m.tempo.co/read/news/2014/05/22/078579445/forum-rektor-minta-presiden-baru-hidupkan-gbhn di download pada hari senin tanggal 23 Mei 2016

PEMBAHASAN

Setelah Amandemen UUD 1945 yang kemudian dalam perencanaan pembangunan nasional tidak lagi menggunakan GBHN sebagai haluan Negara. Tetapi menggunakan Undang-undang No 25 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN).

Salah satu kewenangan MPR sebelum diamamdemennya UUD 1945 adalah MPR menetapkan UUD dan GBHN. Setelah perubahan UUD 1945 maka sistem perencanaan pembangunan nasional didasarkan pada visi dan misi calon Presiden dan wakil Presiden terpilih bukan didasarkan pada GBHN maupun pada Undang-undang sistem pembangunan nasional atau UU SPPN.

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 (Pasal 1 ayat 3 UU No 25 Tahun 2004).

Jenis rencana pembangunan berdasarkan Pasal 1 UU No 25 Tahun 2004 adalah :

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang 20 Tahun (RPJP)
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah 5 (lima) tahun,
3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/ Lembaga (Renstra KL) periode 5 tahun,
4. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) untuk periode 5 tahun,
5. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk satu tahun,
6. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1

www.mpr.go.id

(satu) tahun,

7. Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL), adalah dokumen perencanaan Kementrian/Lembaga untuk periode 1 (satu) tahun.
8. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD), adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

Berdasarkan UU No 25 Tahun 2004 bahwa 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. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara.

Asas dan tujuan pembangunan nasional berdasarkan UU No 25 tahun 2004 adalah untuk mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah, menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Perencanaan pembangunan nasional terdiri dari perencanaan makro yang meliputi semua bidang secara terpadu yang disusun oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan

www.mpr.go.id

menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), rencna pembangunan jangka menengah (RPJM) dan rencana pembangunan jangka pendek.

Apabila kita melihat pembangunan yang didasarkan pada GBHN misalnya TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004 menjelaskan pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan.

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.[6]

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan dengan jelas tujuan nasional negara Indonesia, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial[7].

Sehubungan dengan hal itu, untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut pemerintah sebagai penyelenggara negara yang didukung seluruh rakyat Indonesia harus melaksanakan pembangunan nasional. Pelaksanaan pembangunan Nasional di Indonesia berdasarkan Pancasil, UUD 1945, GBHN (sekarang UU SPPN). Untuk mencapai tujuan/ visi pembangunan nasional diperlukan pedoman atau dasar dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang dinamakan asas pembangunan.

[6] http://vitriaindah.blogspot.co.id/2010/10/i-pengertian-tujuan-asas-tahap-bidang.html di download pada hari senin tanggal 23 Mei 2016
[7] *Ibid*

Menurut sejarah di Indonesia bahwa pembangunan nasional dilaksanakan mulai masa orde lama, orde baru, masa peralihan orde baru ke reformasi dan masa reformasi. Pada masa orde lama Pembangunan nasional sangat dipengaruhi oleh keadaan politik sehingga Pembangunan belum dapat terencana dengan baik. Masa Orde Baru Pembangunan nasional sudah dapat berjalan lancar. Pembangunan dilaksanakan dalam 2 macam Jangka panjang (25 tahun), Jangka pendek (5 tahun) Pembangunan jangka panjang tahap I: 1 April 1969 s/d 31 Maret 1994 (Pelita I,II,III,IV,V), Pembangunan jangka panjang tahap II; 1 April 1994 s/d 31 Maret 2019. Dalam melaksanakan pembangunan nasional, orde baru mengadakan tahapan-tahapan pembangunan yang disebut REPELITA dan PELITA.

Pembangunan nasional, yang dalam setiap GBHN selalu menitikberatkan pada pembangunan bidang ekonomi. Pada dasarnya semua gagasan yang terkandung dalam semua rumusan arah kebijakan pembangunan dapat dikatakan relevan dengan amanat konstiusi republik Indonesia. Berkenaan dengan RPJPN sebagai produk perundang-undangan, maka dalam proses pembentukannya haruslah disandarkan pada norma-norma yuridis. Jika dilihat dari segi legalitasnya, dapat disebutkan beberapa produk hukum yang dapat dianggap berkenaan atau berhubungan dengan eksistensi RPJPN sebagai UU.

Jika dibandingkan antara GBHN dengan UU SPPN maka jelas terlihat bahwa sistem pembangunan nasional berdasarkan GBHN memiliki tujuan pembangunan nasional yang berkelanjutan yang dijalankan oleh presiden terpilih siapapun presidennya. Sangat berbeda dengan rencana pembangunan nasional setelah amandemen UUD 1945 bahwa sistem pembangunan nasional bersifat tidak berkelanjutan karena jangankan berkenlanjutan bahkan UUSPPN bagaikan UU mati sebab sistem pembangunan Nasional didasarkan pada Visi-misi

www.mpr.go.id

presiden dan wakil presiden terpilih dan bukan didasarkan pada SPPN. Dengan demikian apabila dikatakan UUSPPN kurang pas jika mau dijadikan atau difungsikan sama dengan GBHN.

Namun demikian jika Indonesia menghendaki adanya haluan negara dengan memberlakukan GBHN kembali maka hal inipun perlu perjuangan yang tidak mudah karena harus kembali melakukan amandemen terhadap UUD 1945 untuk mengembalikan kewenangan MPR RI seperti yang terdapat pada Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan yang mengatur tentang kewenangan MPR untuk menetapkan UUD dan GBHN.

Namun demikian ada juga yang menilai bahwa menghidupkan kembali GBHN memiliki kelemahan yaitu banyak hal yang harus dipertimbangkan menerapkan sistem tersebit di era demokrasi partisipatoris yang dianggap langkah mundur jika gagasan tersebut benar benar diterapkan. GBHN dihidupkan dan presiden sebagai mandataris MPR akan memperlemah eksistensi lembaga kepresidenan dalam membangun sistem karena setiap tahun MPR akan selalui "mengganggu" presiden melalui berbagai isu politik terkait pertanggungjawaban presiden terhadap hasil terjemahan GBHN. Presiden dan seluruh lembaga negara akan menjadikan GBHN sebagai haluan. Artinya itu kembali ke cita rasa masa lalu bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Jika GBHN dihidupkan kembali, maka sistem demokrasi lama-lama akan hilang karena dengan dalih diatur melalui GBHN, MPR dinilai punya potensi untuk mengganti sistem pemilihan presiden (Pilres) dari sistem pemilihan langsung kembali ke sistem penunjukan oleh MPR.

Wacana menghidupkan kembali GBHN dinilai sebagai langkah mundur dari penyelenggaraan sistem demokrasi di Indonesia karena ketika GBHN dihidupkan kembali, maka ada satu proses kedaulatan rakyat yang justru dihilangkan oleh Negara maka partisipasi demokrasi yang sudah berjalan akan

www.mpr.go.id

hilang. Bukankan dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 sudah diatur mengenai Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengan (RPJM), hingga rencana tahunan kementerian/lembaga dan satuan kerja perangkat daerah.

Berbagai alasan yang dikemukakan di atas memang penting untuk diperhatikan namun yang lebih penting lagi adalah Indonesia perlu memiliki haluan Negara agar pembangunan bersifat berkelanjutan agar apa yang menjadi tujuan nasional dapat tercapai siapapun yang menjadi presiden Indonesia tetap maju sesuai dengan haluan Negara dan bukan sekedar didasarkan pada visi dan misi presiden terpilih.

Dalam makalah ini untuk memperkuat argumentasi dihidupkannya kembali GBHN penulis mengutip pendapat dari Galang Asmara[8] antara lain:

1. Saat ini pembangunan berjalan parsial tanpa arah yang jelas. Pembangunan nasional sangat tergantung pada visi-misi presiden terpilih. Di daerah, pembangunan juga sangat bergantung pada visi-misi kepala Daerah. Hal tersebut berakibat tidak singkronnya pembangunan antara pusat dan daerah dan daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Apalagi dengan sistem pemerintahan saat ini dimana terbuka peluang adanya perbedaan visi misi antara presiden dengan kepala daerah dan antara kepala daerah yang satu dengan kepala daerah yang lain disebabkan karena perbedaan latar belakang partai yang mengusungnya.Tiap-tiap partai tentu memiliki visi misi dan kepentingan masing-masing.
2. GBHN (Istilah yang digunakan dalam makalah tersebut adalah PHPN namun bagi saya sepertinya lebih akrab jika disebut GBHN) penting sebagai norma control terhadap

[8] Galang Asmara , *Urgensi Pokok Haluan Penyelenggaraan Negara Dalam Meningkatkan Kinerja Lembaga-lembaga Negara*. Makalah ini disampikan dalam acara seminar Nasional yang diselenggarakan oleh MPR RI Bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Mataram tanggal 6 Agustus 2015, Hlm 4-5

www.mpr.go.id

penyelenggaraan program-program pembangunan dan kinerja dari lembaga-lembaga Negara dan lembaga pemerintahan. GBHN adalah patokan-patokan untuk mengukur pencapaian pembangunan dan kinerja yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Oleh karena itu seluruh penyelenggara Negara baik pusat maupun daerah harus menjadikan PHPN sebagai alat untuk pencapaian pembangunan.

3. GBHN diperlukan untuk menjamin sinkronisasi rencana pembangunan dan pencapaian hasil-hasil pembangunan bagi unit-unit pemerintahan baik di pusat maupun didaerah serta bagi lembaga-lembaga Negara
4. GBHN penting sebagai sarana untuk mengetahui progress report atas kinerja tiap-tipa lembaga Negara.

KESIMPULAN

Berdasarkan pada pembahasan di atas dapat disimpulkan:

1. Sistem perencanaan pembangunan nasional perlu memiliki haluan yang jelas dan berkelanjutan agar cita-cita dan amanat konstitusi dapat tercapai
2. Menghidupkan kembali GBHN saat ini sudah menjadi kebutuhan nasional untuk jangka panjang sebagai pedoman dalam melakukan pembangunan nasional agar pembangunan memiliki haluan yang jelas dan bukan atas kepentingan partai-partai pendukung calon baik presiden maupun kepala daerah provinsi, kabupaten/kota.

REKOMENDASI

Agar sistem perencanaan pembangunan nasional dapat tercapai maka perlu berpedoman pada haluan Negara dan bukan pada visi dan misi dari presiden dan wakil presiden terpilih.

www.mpr.go.id

Namun konsep pembangunan nasonal yang sekarang ini digunakan sebetulnya sangat baik namun mengingat jabatan presiden maksimal 10 tahun maka tujuan jangka panjang jelas tidak akan tercapai sebab presiden berikutnya bisa jadi memiliki visi dan misi yang berbeda. Sehingga dengan demikian tidak akan pernah tercapai suatu pembangunan yang sesuai dengan amanat UUD 1945. Dalam kondisi yang demikian satu satunya cara adalah perlu memperluas kewenangan dari MPR untuk menetapkan GBHN seperti pada Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen. Walaupun untuk mencapai hal itu DENGAN melakukan amandemen KE V UUD 1945, demi kepentingan bangsa dan Negara untuk saat ini dan masa yang akan datang dan agar pembangunan sesuai dengan amanat konstitusi (UUD 1945).

DAFTAR PUSTAKA

Galang Asmara, *Urgensi Pokok Haluan Penyelenggaraan Negara Dalam Meningkatkan Kinerja Lembaga-lembaga Negara* (Makalah seminar nasional yang diselenggarakan oleh MPR RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Mataram pada tanggal 6 Agustus 2015)

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Syafruddin, Dkk, *Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Amanat Konstitusi* (Studi Tentang Perbandingan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam GBHN dan RPJPN)

UU 1945 sebelum dan sesuadh amandemen

UU No 17 Tahun 2007 Tentang Recana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

UU No 25 Tahun2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

http://vitriaindah.blogspot.co.id/2010/10/i-pengertian-tujuan-asas-tahap-bidang.html

https://m.tempo.co/read/news/2014/05/22/078579445/forum-rektor-minta-presiden-baru-hidupkan-gbhn

www.mpr.go.id

POKOK-POKOK PIKIRAN TENTANG PERLU TIDAKNYA MENGHIDUPKAN GBHN*)

Oleh: Arya Sosman

PENDAHULUAN

Wacana untuk menghidupkan kembali GBHN belakangan ini semakin santer dibicarakan di kalangan intelektual. Pro dan kontrapun bermunculan. Yang pro berargumentasi bahwa pembangunan di Indonesia dari periode ke periode tidak berkesinambungan, masing-masing Presiden akan mengawali dengan yang baru sehingga tidak ada ke jelasan kearah mana tujuan bangsa ini di bawa, hal ini terjadi karena tidak adanya GBHN. Sementara yang tidak setuju berargumentasi bahwa GBHN sebenarnya telah ada sejak zaman rezim Soekarno, dengan nama "**Pembangunan Semesta Berencana**", di zaman rezim Soeharto dinamakan **GBHN**, sedangkan di era reformasi namanya **SPPN** (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional) yang kesemuanya hampir sama tujuannya untuk kemajuan bangsa serta kesejahteraan yang berkeadilan bagi rakyat. bedanya hanya bentuk, nama dan pelakunya.

Pertanyaannya (permasalahan) adalah : apakah dengan dihidupkannya GBHN akan menjamin negara semakin maju, rakyat semakin makmur, sentausa dan sejahtera?

KONSEP PEMBANGUNAN ERA 1945 - 1965

Pembangunan adalah sebuah proses yang tiada henti merubah keadaan yang tidak baik ke arah yang lebih baik, dari yang tidak sejahtera menjadi sejahtera, dari yang tidak bahagia menjadi bahagia dan seterusnya. Negara Indonesia telah memulai proses pembangunannya sejak tahun 1945 (pasca kemerdekaan) namun waktu itu belum ada (belum sempat) membuat konsep pembangunan yang sistematis dan terrencana dikarenakan situasi politik dan keamanan yang belum stabil. Baru kemudian pada tahun 1959, pasca dekrit Presiden 59, perencanaan pembangunan secara menyeluruh dan

www.mpr.go.id

sistematis dimunculkan. Adalah Presiden Soekarno dalam Pidato tahunannya tahun 1959 menggagas "Pembangunan Nasional Semesta Berencana" yang kemudian di Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/ 1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahun 1961-1969.

Namun konsep pembangunan ini tidak sempat dilaksanakan karena situasi politik yang tidak kondusif, seperti munculnya peristiwa Trikora, kemudian Dwikora, dan akhirnya pemberontakan G30S/PKI dan kemudian berakhir dengan kejatuhan Presiden Soekarno pada tahun 1967, kemudian digantikan dengan Presiden Soeharto yang berkuasa hingga tahun 1998.

Salah satu ciri atau roh dari system ekonomi PNSB ini adalah sifat "Terpimpin"nya, yang dalam Pemerintahan Soekarno terkenal dengan Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin sebagai antitesa dari ekonomi liberal saat itu. Karena itu boleh dibilang paradigmanya adalah top down bukan bottom up, kemudian dikendalikan secara otoriter dan sebagainya

Kabarnya PDI-P sedang melakukan pengkajian yang serius untuk menghidupkan kembali konsep PNSB ini.

KONSEP PEMBANGUNAN ERA ORDE BARU (1967-1998)

Di era pemerintahan Orde Baru, Soeharto ternyata mengadopsi pola PNSB, namun dengan melakukan banyak modifikasi, misalnya tidak ada lagi istilah "terpimpin" kemudian namanya menjadi garis – garis besar haluan negara, yang lebih dikenal dengan nama GBHN. GBHN merencanakan pembangunan Nasional secara bertahap, perlima tahunan hingga 25 tahun kedepan, sehingga dulu muncul istilah Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama (25 tahun I) PJPT I dan Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua (25 tahun II) PJPT II. Untuk PJPT II belum dapat dilaksanakan sepenuhnya akibat pergantian rezim di tahun 1998. Walau demikian tetap saja dalam pengelolaannya menggunakan cara-cara terpimpin - otoriter dengan segala konsekwensinya.

Mekanisme untuk pembuatan konsep GBHN adalah : Konsepnya dibuat oleh Lemhannas dengan melibatkan para pakar, kemudian diserahkan ke MPR untuk dibahas dan ditetapkan dalam TAP MPR dan selanjutnya diserahkan ke Presiden untuk dijabarkan ke dalam REPELITA.

www.mpr.go.id

Dalam prakteknya pembahasan di MPR bersifat formalistis dan untuk kepentingan legitimasi. GBHN disusun secara metode top down sehingga saat itu banyak rakyat merasa berbeda apa yang diharapkan dengan apa yang dia terima.

SISI NEGATIF PELAKSANAAN KONSEP GBHN

Selama 32 tahun diterapkan pembangunan berjalan lancar karena otoriterisme namun yang dialami oleh rakyat adalah ketidakadilan, misalnya di era Soeharto Pembangunan hanya tumbuh di perkotaan, terutama Jakarta sedangkan di daerah-daerah seperti NTB, NTT hingga Papua sama sekali tidak mengalami nasib yang sama dengan saudara saudara mereka yang ada di Jakarta dan beberapa tempat di Jawa – Sumatera dan Bali. Keadilan itupun juga berlaku di bidang lainnya, seperti hukum, politik, dan lain-lain termasuk perilaku korup para birokrat yang merajalela di zaman Soeharto jarang dipublikasikan sehingga masyarakat jarang mengetahui adanya pejabat yang korup.

Ketidakadilan inilah yang kemudian menjadi alasan utama reformasi di tahun 1998.

SISI POSITIF GBHN

Pelaksanaannya walaupun ada unsur otoriternya namun semua program pembangunan dapat berjalan lancar, karena rakyat tidak mungkin mengkritisi pemerintah di depan public – tidak sebagaimana sekarang - akibat system yang dibangun saat itu. Namun para penyelenggara negara baik di tingkat Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota dan seetrusnya akan merasa nyaman dan tenang dalam menjalankan program pembangunan karena dijamin oleh stabilitas politik, social dan keamanan.

GBHN juga disosialisasikan secara masiv oleh pemerintah sehingga rata-rata kaum terpelajar memiliki pengetahuan tentang konsep GBHN saat itu, apalagi materi GBHN juga masuk dalam Penataran P4. Sangat berbeda dengan sekarang.

www.mpr.go.id

KONSEP PEMBANGUNAN ERA REFORMASI

Dari sisi ilmu sosiologi politik era reformasi merupakan antitesa dari Orde Baru, sama juga halnya dengan Orde Baru merupakan antitesa dari Orde Lama. Mungkin kelak akan muncul antitesa reformasi. Namun kita tidak berharap demikian, yang kita harapkan adalah munculnya synthesa tiga zaman itu, yang berusaha mengambil yang baik dan membuang yang buruk dari ketiganya. Bahkan sebenarnya kalau mau dibuat "era reformasi" merupakan synthesa dari Orde Lama dan Orde Baru, sehingga tidak perlu ada dikotomi diantara ketiganya.

Konsep "pembangunan yang berlanjut" sebenarnya dipertahankan di era reformasi namun dengan nama dan bentuk yang berbeda. Jika di era Orde Lama namnya PNSB yang kemudian ditetapkan oleh MPRS, sedangkan di era Orde Baru namanya GBHN yang juga berikan stampel Ketetapan MPR, sedangkan di Era Reformasi kewenangan MPR dicabut kemudian digantikan oleh kewenangan Presiden bersama-sama dengan DPR menyusun konsep Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang kemudian diwadahi dengan Undang-undang, dalam hal ini UU No 25 /2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Di dalam UU ini juga memuat konsep pembangunan Jangka Pendek menengah dan Panjang (RPJP – RPJ M - RPJ Panjang)

1) RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.
2) RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif (Pasal 4 UU 25/2004).

www.mpr.go.id

Kosep RPJM/RPJP dilaksanakan dalam suasana demokratis. Ini yang membedakannya dengan GBHN maupun dg PNSB. Selain itu program kerja pembangunan dilaksanakan dengan pendekatan bottom up berbeda dengan pendekatan GBHN maupun PNSB yang top down.

SISI NEGATIF PELAKSANAAN RPJP

- Kurang sosialisasi sehingga rakyat tidak terlalu mengetahui program utama pemerintah
- Rawan terjadinya program titipan dari tim sukses atau kelompok2 pendukung
- Banyak program yang terhambat/terlambat direalisasikan. Akibat terlalu bebasnya partisipasi politik dalam pembangunan[1] realisasi juga dapat terhambat karena ada perasaan ragu dan bahkan takut melanggar hukum yang berujung ke penjara.
- Titik tekan program pembangunan per-lima tahunan dapat berbeda-beda setiap pergantian kepemimpinan (Prersiden, Gubernur dst), berbeda dengan GBHN[2] sehingga muncul kesan terjadi diskontinyuitas pembangunan atau bahkan tuduhan bahwa ganti presiden ganti program baru.

DAMPAK MENGHIDUPKAN KEMBALI GBHN

1. Adanya ide untuk menghidupkan kembali GBHN akan memerlukan situasi dan kondisi yang cukup kondusif secara politik, dalam arti seluruh tokoh-tokoh bangsa lintas partai, lintas agama dst. harus duduk bersama-sama membuat kesepakatan dan kesepahaman terhadap perubahan pasal 3 UUD 1945, karena konsekwensinya adalah wajib melakukan perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945 yang menyangkut pasal kewenangan MPR.
2. Oleh karena yang membuat GBHN adalah MPR sedangkan Presiden sebagai pelaksananya (Presiden selaku mandataris MPR) maka secara teoritis Presiden mempertanggungjawabkan pelaksanaan GBHN 5 tahun sekali kepada MPR juga. Ini berarti

[1] Salah satu bentuk Partisipasi politik adalah opini public yang gencar dilakukan oleh lawan-lawan politik di media masa, medsos dan sebagainya

[2] Selama GBHN belum pernah mengalami pergantian Presiden sehingga titik tekan pembangunan setiap periode dapat dilaksanakan secara konsisten.

www.mpr.go.id

mengembalikan system semi (quasi) parlementer, artinya harus dilakukan penambahan pasal dalam UUD 1945 tentang pertangungjawaban Presiden. Ini akan menjadi janggal jika Presiden bertanggungjawab kepada MPR untuk pembangunannya sedangkan secara politik bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya. Lalu problemnya bagaiman menyinkronkan system pemerintahan yang presidensial disatu sisi dan parlementer di sisi lain.

3. Orang dapat berasumsi bahwa dengan menghidukan kembali GBHN dianggap atau dicurigai sebagai pintu masuk untuk memberlakukan kembali UUD 1945 versi Orde Baru.

KESIMPULAN

1. Untuk menghidupkan kembali GBHN bukanlah pekerjaan yang ringan tetapi kita masih memerlukan pemikiran yang mendalam
2. Ide perlu tidak diberlakukannya GBHN kembali menurut penulis tidak terlalu urgen, sebab tidak ada jaminan dengan GBHN rakyar mengalami kesejahteraan yang merata atau juga tidak ada jaminan negara ini akan mengalami lompatan atau akselerasi kemajuan di segala bidang.
3. Yang panting bagi penulis adalah para penyelenggara negara di seluruh tingkatan dan seluruh sector harus memiliki kesadaran kolektif dan komitmen kolektif (bukan individual) untuk sama-sama membangun bangsa dan negara ini, sehingga perilaku menyimpang para pelaku pembangunan akan dapat diminimalisir.

www.mpr.go.id

GBHN DALAM PERSPEKTIF REFORMASI (SENTRALISASI VS DESENTRALISASI)

Oleh : Djumardin, SH.,M.Hum

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.

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.

Akan tetapi setelah reformasi bergulir, MPR bukan lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan sejajar dengan lembaga lainnya dalam teori trias politica. Sehingga MPR tidak memilki kewenangan membuat GBHN yang akan dilaksanakan dan dipertanggung jawabkan oleh Presiden.

Hasil amandemen UUD 45 sampai dengan perubahan yang keempat telah menghasilkan beberapa perubahan mendasar 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

www.mpr.go.id

calon presiden adalah visi atau rencana atau program yang ditawarkannya dalam upaya pemerintahannya mencapai cita-cita bangsa bernegara yang secara eksplisit tersurat didalam pembukaan UUD 1945. Andaikata yang bersangkutan dapat memenangi pemilihan umum, maka 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.

Di zaman reformasi siapapun yang akan menjadi Presiden harus dan wajib memiliki visi–misi sendiri untuk merencanakan pembangunan nasional. Dan prosesnya pun tidak perlu lagi pertanggung jawaban kepada MPR. Selain itu juga, GBHN dihapus karena adanya amandemen Undang – undang yang menghasilkan penguatan daerah otonom berdasarkan UU hasil amandemen yaitu (UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 25/1999 yang telah diganti dengan UU Nomor 32/2004 dan UU Nomor 33/2004). Sehingga pembangunan nasional direncanakan oleh PRESIDEN dan berdasarkan UU dan peraturan presiden dan bukan oleh MPR.

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL PADA MASA ORLA DAN ORBA

Sejak awal kemerdekaan dengan tujuan agar peran pemerintah dapat lebih efektif dalam perencanaan pembangunan (khususnya bidang ekonomi), 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 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

www.mpr.go.id

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.

Dengan mengacu pada sejarah perjalanan panjang NKRI, maka sejatinya istilah-istilah tehnis yuridis yang digunakan oleh masing-masing rezim pemerintahan sangat tergantung pada suasana kebathinan pada saat sistem perencanaan tersebut diaplikasikan. Berkaitan dengan periodesasi program ternyata kisarannya bervariasi (antara 3 tahun sampai dengan 5 tahun pada setiap kurun waktu pemerintahan). Hanya yang cukup revolusioner adalah pada masa ORBA yang menetapkan periodesasi GBHN antara 20 tahun sampai dengan 30 tahun dengan masa pertanggungjawaban per 5 tahun.

DARI SENTRALISASI KE DESENTRALISASI

Secara konseptual GBHN merupakan dokumen yang memuat arah dan tujuan pembangunan Bangsa Indonesia pada era Orde Baru. Wacana pembangunan nasional yang dicanangkan oleh pemerintahan orde baru saat itu yang dimaksudkan sebagai landasan penentuan kebijakan politik, ekonomi, dan sosial dalam melaksanakan pembangunan negara terkristalisasi dalam Trilogi Pembangunan yang terdiri dari :

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

Akan tetapi sangat disayangkan dalam implementasinya Pencanangan trilogi pembangunan ini 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;

www.mpr.go.id

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).

Atas dasar berbagai kontroversi itulah lahir keingingan bersama bangsa indonesia dengan berbagai unsur yang ada didalamnya untuk mereposisi paradigma pembangunan dari sentralistik ke desentralisasi yang memberi kewenangan seluas-luasnya kepada masing-masing daerah untuk mengatur dirinya (otonomi daerah).

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *autos* dan *namos*. *Autos* berarti sendiri dan *namos* berarti aturan atau undang-undang, sehingga dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan **globalisasi** yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing.

www.mpr.go.id

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing.

Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839). Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437). Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).

Momentum ini merupakan kesempatan yang sangat berharga bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Maju atau tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan yaitu pemerintah daerah. Pemerintah daerah bebas berkreasi dan berekspresi dalam rangka membangun daerahnya, tentu saja dengan tidak melanggar ketentuan perundang-undangan.

Adapun tujuan pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut :

- Peningkatan pelayanan masyarakat yang semakin baik.
- Pengembangan kehidupan demokrasi.
- Keadilan nasional.

www.bpk.go.id

- Pemerataan wilayah daerah.
- Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI.
- Mendorong pemberdayaaan masyarakat.
- Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Secara konseptual, Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama yang meliputi: tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Hal yang ingin diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perwujudan tujuan administratif yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, termasuk sumber keuangan, serta pembaharuan manajemen birokrasi pemerintahan di daerah.

Oleh karena itu arah orientasi perencanaan pembangunan nasional sedapat mungkin dikaitkan dengan klaster kewenangan yang ada pada masing-masing daerah otonom yaitu Desa, Kota, Kabupaten, Propinsi dan Nasional (Pusat).

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."

Namun pada perkembangannya antara tahun 1998 sampai dengan 1999 terjadi kevacuman dalam pelaksanaan pembangunan, sebab apa yang seharusnya dituangkan dalam Repelita VII dengan mengacu kepada GBHN tahun 1998 tidak dapat disusun, hal ini terjadi sebagai akibat dari krisis total yang dimulai pada tahun 1997 dengan krisis moneter, kemudian krisis ekonomi dan berlanjut dengan krisis sosial-ekonomi-politik. Sementara itu GBHN terakhir yang dihasilkan

www.mpr.go.id

oleh MPR adalah GBHN 1999–2004. GBHN merupakan acuan yang mendasar bagi tersusunnya rencana pembanguan untuk kurun waktu tertentu.

Dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tetang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah maka daerah telah diberikan hampir seluruh kewenangan dan pembiayaan atas pelayanan kepada masyarakat. Sebagai konsekwensi dari pemberian kewenangan yang amat luas bagi daerah disertai pula dengan semakin leluasanya pemerintah daerah untuk menggunakan dana yang menjadi haknya, maka peran dan tanggung jawab pemerintah daerah didalam perencanaan pembangunan akan semakin berat. Adanya desentralisasi dan otonomi daerah mengakibatkan jenis rencana pembangunan menjadi beragam sesuai dengan jenis pemerintahan yang ada menurut UU No.22 Tahun 1999. Rencana-rencana tersebut tidak ada hubungan secara hierarkhi, sebagai contoh, Rencana Pembangunan Kota bukan merupakan turunan atau penjabaran dari Rencana Pembangunan Propinsi, dan seterusnya. Dengan mengacu kepada jenis pemerintahan yang ada, maka jenis rencana pembangunan setidaknya ada empat jenis yaitu: (1) Program Pembangunan Nasional, (2) Program Pembangunan Daerah Propinsi, (3) Program Pembangunan Daerah Kabupaten, dan (4) Program Pembangunan Daerah Kota.

Sedangkan mekanisme dan proses perencanaan pembangunan, tidak ada lagi arahan dari atas (*top dawn*). Masing-masing jenis pemerintahan dapat membuat dan mempunyai masing-masing rencana pembangunannya, tanpa harus saling menunggu atau saling bergantung satu sama lainnya (*buttom up*). Namun demikian untuk melestarikan dan merekatkan persatuan dan kesatuan bangsa, **forum koordinasi pembangunan** antara daerah propinsi atau kabupaten masih tetap diperlukan. Selain itu juga keterkaitan dan saling mengacu, serta saling melengkapi antar rencana pembangunan masih sangat diharapkan. Forum koordinasi pembangunan bukan lagi semacam forum pengajuan daftar keinginan, namun merupakan forum pemadu-serasian antara Rencana Pembangunan Nasional dengan Rencana Pembangunan Propinsi atau Kabupaten atau Kota, bahkan juga untuk pemadu-serasian rencana antar daerah yang bertetangga

www.bpk.go.id

atau berada dalam satu kendala alam bersama, misalnya dalam satu daerah aliran sungai, atau berada dalam kelompok pengguna prasarana bersama misalnya pengguna pelabuhan regional bersama. Disamping itu juga peran pemerintah pusat didalam perencanaan pembangunan masih diperlukan, terutama didalam bidang makro ekonomi, standarisasi, dan yang paling utama adalah dalam hal penanggulangan kesenjangan antar daerah, dan antar penduduk, baik dari segi potensi sumber daya maupun dari segi potensi lainnya yang akan berpeluang untuk merusak sendi-sendi kesatuan dan persatuan bangsa. Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisir terjadinya **egosentris daerah** yang antara lain akan menyebabkan timbulnya, misalnya: (a) hambatan arus barang dan jasa antar daerah, (b) hambatan arus perpindahan penduduk antar daerah.

REKOMENDASI

Menyadari akan begitu kompleksnya persolaan yang dihadapi oleh Pemerintah pasca reformasi, maka ada beberapa strategi yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam penyusunan rencana pembangunanan nasional (GBHN Reformasi) :

1. Skala prioritas

Disadari atau tidak bahwa Pembangunan hukum selama masa Orde Baru diformat sebagai alat penopang dan pengaman pembangunan nasional yang 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

www.mpr.go.id

(*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. Khusus di masa Orde Baru, hukum menjadi alat stabilitas politik, alat penumpuk kekayaan, dan alat melegitimasi capaian pertumbuhan ekonomi.

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.

Atas dasar berbagai argumentasi diatas maka skala prioritas dalam penyusunan Rencana Pembangunan Nasional (apapun nama yang dipilih) adalah **bidang hukum**, baik melalui pembentukan Undang-undang maupun penyempurnaan peraturan perundang-undangan dengan cara **singkronisasi** dan **harmonisasi** berbagai peraturan perundang-undangan yang telah terbentuk atau berlaku

www.bpk.go.id

ataupun dengan **meniadakan** berbagai peraturan perundangan-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara (misalnya saat ini teridentifikasi ada kurang lebih 500 PERDA yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi).

2. Peran serta masyarakat

Pelibatan Masyarakat dalam setiap pengambilan kebijakan publik menjadi sangat penting, karena masyarkatlah yang menjadi sasaran dalam setiap program pembangunan (terurtama jika dikaitkan dengan UU Keterbukaan atas informsi Publik dan Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik (Good Governance). Hal ini dapat dilakukan atas inisiatif masing-masing daerah (Desa, Kota, Kabupaten atau Propinsi) maupun melalui kegiatan kelembagaan Dewan dengan memanfaatkan **dana aspirasi**

3. Target Pencapaian

Untuk merangsang masing-masing daerah mengembangkan berbagai program dengan memanfaatkan berbagai potensi daerah yang dimiliki, maka dalam setiap program pembangunan sedapat mungkin ditentukan **target pencapaian dan pemberian penghargaan** kepada masing-masing daerah yang berhasil memenuhi target tertentu. Penghargaan dalam konteks ini yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

4. Priodesasi Perencanaan Program

Agar arah dan tujuan pembangunan nasional lebih fleksibel, maka priodesasi pencapaian dan pertanggungjawabannya disesuaikan dengan periodesasi jabatan presisden (maksimal 2 kali masa jabatan atau **10 tahun**).

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

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).

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

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (SPPN) : PERAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR) DALAM PENYUSUNAN GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN)[1]

Oleh: Dr. M. Imam Purwadi, SH., MH[2]

PENDUHULUAN

Pasca jatuhnya era Orde Baru, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan signifikan di berbagai aspek dan dimensi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Eforia perubahahan ini ditandai dengan lahirnya berbagai partai politik yang bermacam *platform*nya yang meramaikan khasanah perpolitikan di Indonesia. Era perubahan yang kemudian disebut sebagai era reformasi ini juga menandai pula dengan perubahan struktur dan fungsi kelembagaan Negara dengan amandemen UUD 1945.

Pertama, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu lembaga Negara yang mengalami perubahan mendasar dalam hal kedudukan, fungsi dan perannya pasca amandemen UUD 1945. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara yang menetapkan Undang-Undang Dasar, Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana amanat UUD 1945 sebelum di amandemen. Pasca amandemen, kedudukan MPR sejajar dengan lembaga-lembaga Negara lainnya. Fungsi MPR terbatas pada satu kewenangan rutin, yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum. Selain fungsi itu, MPR mempunyai kewenangan insidental, seperti memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa

[1] Disampaikan pada FGD: "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional , Kerjasama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Mataram, Hotel Lombok Raya, Kamis 26 Meil 2016.

[2] Staf Pengajar pada Program Studi Ilmu Hukum, Program Studi Magister Ilmu Hukum, dan Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Mataram..

www.mpr.go.id

jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta kewenangan lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Kedua, dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan Negara seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 terjadi perubahan yang siqnifikan. Pembangunan nasional tersebut dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pada era Orde Baru, kedudukan GBHN sangat kuat karena menjadi dasar bagi arah politik dan pembangunan nasional yang harus dijalankan oleh presiden sebagai mandataris MPR. GBHN merupakan pedoman bagi Presiden dalam menjalankan roda pemerintahannya. Jika Presiden melanggar GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden. Namun, pasca runtuhnya Orde Baru dan amandemen UUD 1945, keberadaan GBHN tertelan jaman. GBHN tidak ada lagi menjadi pedoman presiden untuk menjalankan pemerintahannya. Pasca amandemen UUD 1945, mengamanatkan adanya perubahan pada sistem penyelenggaraan pembangunan sebagai pengganti GBHN, yaitu melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagaimana dituangkan dalam UU No 17 Tahun 2007, tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 – 2025. Undang-undang ini sebagai sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).[3] Maksud dan tujuan RPJPN Tahun 2005 – 2025, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025. Ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha) di dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunanbersifat sinergis, koordinatif. RPJPN ini menjadi pedoman pembangunan lima tahunan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah

[3] UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Pasal 13 (1) RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-undang.

Nasional (RPJMN); RPJMN I Tahun 2005-2009, RPJMN II Tahun 2010-2014, RPJMN III Tahun 2015-2019, dan RPJMN IV Tahun 2020-2024. Perumusan dan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan yang dituangkan dalam RPJPN dan turunannya tersebut tidak lagi menjadi kewenangan MPR, tetapi kewenangan bersama antara DPR RI dan Presiden RI.

Ada tiga hal yang perlu dibahas kaitannya dengan persoalan di atas, yaitu:

1. Apakah SPPN sudah menjadi landasan haluan negara?
2. Perlukan GBHN dihidupkan kembali?
3. Bagaimana memerankan MPR dalam SPPN?

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah: 1) satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan; 2) untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan; 3) yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

SPPN ini adalah pengganti dari Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan mulai berlaku sejak tahun 2005. Berdasarkan UU No. 25 tahun 2004, tentang SPPN, perumusan dan penyusunan SPPN dilakukan melalui proses perencanaan yang metodis dan sistematis, pertama melalui pendekatan Politik, yaitu Pemilihan Presiden/Kepala Daerah menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik (*public choice theory of planning*), khususnya penjabaran Visi dan Misi dalam RPJM/D; kedua, Proses Teknokratik, yaitu menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu; ketiga, Partisipatif. yaitu dilaksanakan dengan melibatkan seluruh stakeholders, antara lain melalui Musrenbang; dan keempat, melalui Proses top-down dan bottom-up, yaitu dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan.

www.mpr.go.id

Agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran, maka diperlukan landasan filosofis dan yuridis dalam perencanaan pembangunan. Sebagai landasan Filosofis, adalah

- Cita-cita Nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah berkehidupan kebangsaan yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur;
- Tujuan Nasional dengan dibentuknya pemerintahan adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia;
- Tugas Pokok Setelah Kemerdekaan adalah menjaga kemerdekaan serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan;

Sebagai landasan yuridis dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran, adalah sebagai berikut:

- Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN);
- Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No 23 tahun 2014;
- 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;
- Peraturan Pemerintah No 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah;
- 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;

www.mpr.go.id

- 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 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014;
- Peraturan Presiden No. Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2020.

Dengan demikian, secara normatif perumusan dan penyusunan SPPN telah menjadi agenda penting nasional yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara. SPPN merupakan perwujudan itikad bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan baik, jujur, dan berakhlak mulia. Adapun tujuan yang hendak dicapai melalui perumusan dan penyusunan SPPN, adalah: 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; dan 5) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Namun demikian, dalam tataran implementasi dalam perumusan dan penyusunan, SPPN masih banyak persoalan yang dihadapi. Salah satu persoalan 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 penyelenggara negara terkait.

Menurut pendapat para pengamat, sampai saat ini, tidak ada mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen

www.mpr.go.id

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.

Sebenarnya, ada beberapa kendala dalam perumusan dan penyusunan SPPN ini, antara lain:

1. Lemahnya koordinasi dalam pengelolaan data dan informasi sehingga tidak tepat sasaran.
2. Lemahnya keterkaitan proses perencanaan, proses penganggaran dan proses politik dalam menerjemahkan dokumen perencanaan menjadi dokumen anggaran.
3. Kurangnya keterlibatan masyarakat warga (*civil society*).
4. Lemahnya sistem pemantauan, evaluasi dan pengendalian (*safeguarding*).
5. Lemahnya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
6. Ketergantungan pada sumberdana dari donor dan lembaga internasional.

Selanjutnya, dalam upaya memperbaiki SPPN yang tepat adalah dengan membangun sinergisitas antara penyelenggara negara di tingkat pusat maupun di daerah, sehingga memungkinkan terjadinya tujuan pembangunan yang terarah. Salah satu bentuk mewujudkan suatu perencanaan yang baik dan terarah adalah melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yaitu Setiap proses penyusunan dokumen rencana pembangunan memerlukan koordinasi antar instansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan. Jadi Musrenbang adalah Forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah, Forum pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah dimulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, forum SKPD, kabupaten/kota, provinsi, dan regional sampai tingkat nasional, dan Diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan mengikutsertakan masyarakat.

www.mpr.go.id

Dengan demikian, SPPN diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. SPPN disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. 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

PERLUKAH GBHN?

Gagasan menghidupkan kembali GBHN muncul karena proses pembangunan yang tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Gagasan ini tidak lepas dari peran presiden terlalu besar dalam mengendalikan negara.

Proses pembangunan masih ditekankan pada hubungan Presiden dan/atau Kepala Daerah terpilih. Dengan demikian, menimbulkan proses pembangunan yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Akibatnya, hasil pembangunan tidak merata dan dinikmati oleh segelintir elit pusat dan daerah. Sehingga hasil pembangunan masih jauh dari harapan sebagaimana amanat UUD 1945.

RPJP dalam konstruksi hukum hampir sama dengan GBHN. Sama-sama dokumen perencanaan pembangunan untuk menggali berbagai potensi dan keunggulan pusat dan daerah, saling sinergisitas dengan rencana nasional yang tertuang dalam RPJP dalam rangka mencapai tujuan yang diamanatkan oleh konstitusi.

Dengan demikian, dari sisi ini maka menghidupkan kembali GBHN menjadi tidak menguntungkan, karena akan membuang-buang waktu, energi, tenaga, dan anggaran. Namun demikian, hal ini bukan harga “mati”, karena masih ada proses panjang untuk mematangkan konsep “GBHN” seperti apa yang dimaui oleh masyarakat.

Respon menghidupkan kembali, perlu diapresiasi. Ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu: 1). Perlu kajian dan penelitian

www.mpr.go.id

mendalam tentang “kegagalan” RPJPN dalam SPPN. Ini perlu, karena “jangan-jangan” hanya karena kepentingan segolongan orang/kelompok akan menyebabkan “goyahnya” pembangunan nasional, sehingga harus kembali ke “jaman dulu”. 2) SPPN perlu dikuatkan melalui kelembagaan yang mampu merancang, merumuskan, dan menyusun SPPN yang baik, terarah dan sinergi antara berbagai penyelenggara negara baik pusat maupun di daerah. Penguatan kelembagaan ini dapat melalui “dikembalikannya” peran MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

MEMERANKAN MPR DALAM SPPN?

Menurut UUD 1945 hasil amendemen, 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 memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi 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 Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam

www.mpr.go.id

pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.

Dengan demikian, berdasarkan rumusan pasal tersebut diatas, MPR sama sekali tidak mempunyai fungsi dan wewenang yang siqnifikan dalam perumusan dan penyusunan SPPN dan RPJP. MPR sudah mengalami perubahan mendasar dalam hal kedudukan, fungsi dan perannya pasca amandemen UUD 1945. Gagasan MPR yang ingin menghadirkan GBHN, barangkali, tidak akan menguntungkan dalam pemerintahan sekarang ini. Karena, ini bisa menjadi alat untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Sehingga, kemungkinannya malah akan mengacaukan sistem hukum yang menganut sistem presidensial.

Oleh karena itu, gagasan untuk menguatkan peran MPR dalam perumusan dan penyusunan SPPN dan RPJP dapat dilakukan, ***pertama***, MPR diberi kewenangan untuk menetapkan arah kebijakan pemerintahan yang diwujudkan dalam Ketetapan (TAP) MPR. Dalam konteks ini, memerlukan produk hukum dalam kerangka proses politik di MPR yang merupakan milik bersama komponen bangsa sebagai wujud kedaulatan rakyat yang akan menjadi pedoman pemerintah pusat hingga ke pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan nasional. ***Kedua***, hal pertama tersebut bisa dilakukan jika ada terobosan politik melalui amandemen lagi terhadap UUD 1945. Dalam konteks inilah, kemungkinan melakukan rekonstruksi terhadap fungsi, peran dan wewenang MPR, sehingga peran MPR dapat menjadi lembaga tinggi negara, yang satu-satunya, dapat merumuskan dan penyusunan arah kebijakan negara melalui SPPN.

www.mpr.go.id

PENUTUP

Era reformasi telah membawa implikasi perubahan pada semua sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Perubahan pada level konstitusi, dengan amandemen UUD 1945, telah merubah semua struktur kelembagaan negara mengenai fungsi, peran dan kewenangan masing-masing lembaga negara, tak terkecuali MPR.

Pada SPPN telah pula terjadi sistematika yang tumpang tindih dengan peraturan-peraturan lainnya, sehingga implementasi dalam RPJPN maupun RPJMN dan turunannya tergantung pada "kemauan" politik penyelenggara negara.

MPR menjadi lembaga negara yang tidak punya peran siqnifikan dalam perumusan dan penyusunan RPJMN. Gagasan untuk mengembalikan peran dan kewenangan MPR, sebuah keniscayaan meski tidak menguntungkan pada saat ini.

www.mpr.go.id

PENTINGNYA SISTEM PERENCANAAN MODEL GBHN DALAM MEMPERCEPAT PEMBANGUNAN NASIONAL [1]

Oleh : Dr Kurniawan, SH, M.Hum

PENDAHULUAN

Pembangunan yang baik akan terselenggara apabila diawali dengan perencanaan yang baik pula, sehingga mampu dilaksanakan oleh seluruh pelaku pembangunan serta memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk itu, maka proses perencanaan memerlukan keterlibatan masyarakat.

Keterlibatan berbagai pihak, dalam hal ini adalah masyarakat luas, merupakan salah satu kunci yang sangat penting dalam keberhasilan pembangunan. Dengan keterlibatan masyarakat ke dalam proses pembangunan, maka pemerintah tidak lagi menerapkan sistem pembangunan yang *Top Down* (dari atas ke bawah) namun akan menerapkan sistem *Bottom Up* atau (bawah ke atas) dimana usulan yang berasal dari masyarakat akan menjadi masukan penting dalam upaya pembangunan nasional.

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu.

Selama kurun waktu 32 tahun rezim orde baru, GBHN diklaim sebagai keberhasilan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan bangsa Indonesia. GBHN dijabarkan melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Dengan adanya Amandemen UUD NRI 1945, terjadi perubahan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Presiden, dimana

[1] Disampaikan pada *Focus Group Discussion* Tema : *"Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional"* Lembaga Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mataram 26 Mei 2016

www.mpr.go.id

GBHN tidak berlaku lagi, dan sebagai gantinya adalah UU No. 25 Tahun 2004 yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam UU No. 25 Tahun 2004 dinyatakan 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.

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.

PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

1. Pengertian Perencanaan

Untuk memahami hakikat dari perencanaan pembangunan maka perlu kita lihat lebih luas mengenai perencanaan. Para ahli administrasi menetapkan perencanaan sebagai fungsi utama dari administarsi. Perencanaan merupakan fungsi dasar, sebelum melaksanakan suatu kegiatan, perencanaan sangat mutlak diperlukan dimana ditentukan tujuan dan arah yang jelas dari sautu kegiatan.

Perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Dari pengertian sederhana tersebut dapat diurai beberapa komponen penting, yakni tujuan (apa yang hendak dicapai), kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasi tujuan), dan waktu (kapan, bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan). Apa yang direncanakan tentu saja merupakan tindakan-tindakan di masa depan (untuk masa depan). Dengan demikian, suatu perencanaan bisa dipahami sebagai respon (reaksi) terhadap masa depan. Mengapa suatu perencanaan (perencanaan diperlukan Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan

www.mpr.go.id

memperhitungkan sumber daya yang tersedia (UU. No. 25 Tahun 2004).

Perencanaan adalah proses pemilihan alternatif menentukan tindakan setelah melihat pelbagai opsi dalam mencapai tujuan. Baik jangka pendek, jangka menengah ataupun jangka panjang (Conyers and Hills, 1986:27).

Tanpa adanya perencanaan maka suatu kegiatan tidak dapat berjalan secara efektif dimana akan terjadi kesimpangsiuran yang dapat menimbulkan berbagai hal seperti ketidak jelasan arah, tumpang tindih, pemboroan tenaga dan biaya.

Perencanaan menurut Sondang P. Sagian (2003:88) perencanaan didefenisikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang tentang hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan

Selain dari makna bahwa perencanaan adalah pemilihan alternatif dan penentuan alokasi sumber daya, maka perencanaan dapat dibaca dari segi-segi lain, yakni (1) menyusun langkah-langkah untuk memastikan mencapai tujuan atau hal yang akan dicapai—suatu rencana dengan demikian merupakan bagian dari usaha untuk mendapatkan hal yang diinginkan; (2) membuat suatu prediksi atau perkiraan mengenai hal-hal yang patut diduga dapat menghambat proses gerak, dan hal ini berarti bahwa perencanaan merupakan bagian dari tindakan antisipasi atas masa depan.

Dalam pembangunan suatu negara atau daerah sangat diperlukan perencanaan sehingga pembangunan dapat dimanajemeni sebaik mungkin melalui sebuah perencanaan pembangunan yang ideal serta dapat menghasilkan sebuah konsep pembangunan yang baik. Dimana perencanaan suatu kegiatan dalam pembangunan yang paling prioritas karena perencanaan tersebut menentukan arah, prioritas dan startegi pembangunan.

Penyusunan perencanaan dan proses pembangunan merupakan dua hal yang saling berkaitan satu sama lainnya. Dalam tahap penyusunan perencanaan, proses pemebangunan yang nantinya akan

www.mpr.go.id

terjadi dalam periode perencanaan tersebut diperkirakan akan sesuai dengan kerangka perencanaan yang telah disusun sebelumnya. Perencanaan merupakan jawaban sementara atas persoalan-persoalan pembangunan yang dihadapi masyarakat.

2. Pengertian Pembangunan

Pembangunan adalah suatu proses perubahan, perbaikan ataupun pembaharuan kearah yang lebih baik yang dilakukan oleh suatu bangsa atau negara. Pratikno (2002: 119) mengemukakan defenisi pembangunan sebagai suatu jenis perubahan sosial untuk meningkatkan penghasilan perkepita serta standar hidup masyarakat.

Konsep pembangunan di Indonesia dikemukakan oleh Siagian (2002: 147) bahwa pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa dan pemerintah menuju moderenitas dalam rangka pembinaan bangsa.

Menurut Bintoro Tjokroamijojo (1994: 57) secara umum unsur-unsur pokok yang terdapat dalam perencanaan pemebangunan adalah:

a. Kebijakan atau starategi dasar rencana pembangunaan, disebut juga sebagai arah, tujuan dan prioritas pembangunan, meliputi pula sasaran pembangunan. Unsur ini merupakan dasar dari semua rencana yang kemudian dituangkan kedalam unsur-unsur perencanaan.
b. Perkiraan sumber-sumber pembangunan, yaitu sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang juga sangat penting diketahui dalam penyusunan perencanaan pembangunan;
c. Adanya kerangka rencana, disebut juga kerangka makro rencana, dalam kerangka ini dihubungkan berbagai variabl-variabel pembangunan serta implikasi hubungan tersebut;
d. d. Uraian tentang kerangka kebijaksanaan yang konsisiten, berbagai kegiatan perlu dirumuskan dan dilaksanakan, dan juga kebijakan-kebijakan pembangunan tersebut satu sama lain harus

www.mpr.go.id

serasi dan konsisiten. Kebijaksanaan dalam hal ini meliputi kejakan fiskal, penganggaran, kebijakan moneter, serta berbagai kegiatan sektoral lainnya;

e. Program investasi, program ini dilakukan secara sektoral seperti bidang pertanian, industri, pertambangan, pendidikan dan sebagainya. Program investasi secara sektoral ini dilakukan bersamaan dengan penyusunan sasaran-sasaran rencana, dilihat dari pembinaan ekonomi dan pembangunan diserasikan dengan kemungkinan biaya secara wajar;

f. Administrasi pembangunan, hal ini penting dalam proses perencanaan karena diperlukan suatu administrasi negara yang mendukung usaha perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tersebut.

KELEMAHAN SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Setelah zaman reformasi bergulir, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bukanlah lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan sejajar dengan lembaga lainnya yaitu DPR, DPD, Presiden, BPK, MA-MK.. Hal ini menyebabkan MPR tidak perlu lagi membuat Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang akan dilaksanakan dan dipertanggung jawabkan oleh Presiden setelah melaksanakan pemerintahan 5 tahun

Alasan dihapusnya GBHN adalah karena adanya amandemen Undang-undang yang menghasilkan penguatan daerah otonom berdasarkan UU hasil amandemen yaitu (UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 25/1999 yang telah diganti dengan UU Nomor 32/2004 dan UU Nomor 33/2004). Sehingga pembangunan nasional direncanakan oleh PRESIDEN dan berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan Presiden. Sehingga siapapun yang akan menjadi Presiden harus dan wajib memiliki visi – misi sendiri untuk merencanakan pembangunan nasional. Dan prosesnya pun tidak perlu lagi pertanggung jawaban kepada MPR.

Dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang No 25/2004, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional didefinisikan sebagai satu

www.ntnl.go.id

kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencna pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

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).

Purwo Santoso yang dikutip dari ugm.ac.id menyatakan bahwa: *"ada empat sistem perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini di Indonesia, yaitu perencanan di tingkat desa, kabupaten/kota, propinsi 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 oleh pemerintah daerah, sedangkan sebaliknya pemerintah daerah atas nama apirasi rakyat merasa mendapat ijin menutup mata terhadap agenda-agenda nasiona*l" karena benturan itulah pembangunan saat ini terasa kurang memuaskan.

www.mpr.go.id

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Perencanaan dengan pendekatan partisipasitif merupakan sebagai strategi pembangunan dan proses penentuan keputusan publik, hal ini sangat bergantung pada kesadaran masyarakat untuk mau melibatkan diri dalam proses pembangunan.

Alexander Abe (2005: 71) suatu perencanaan yang berbasis prakarsa masyarakat dimana perencanaan yang sepenuhnya mencerminkan kebutuhan kongkrit masyarakat dan dalam proses

penyusunannya benar-benar melibatkan aspirasi masyarakat setempat dalam rangka menjawab kebutuhan masyarakat dan mencapai kehidupan baru yang lebih baik dan bermakna melalui langkah-langkah pembangunan.

Untuk menampung keinginan masyarakat dalam pembangunan ditempuh dengan sistem perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up*). Inilah yang sebenarnya merupakan perencanaan partisipatif.

Tahap-tahap yang paling bawah dalam rapat koordinasi pembangunan daerah yang akan diusulkan pada tingkat yang lebih tinggi dan seterusnya, lebih jelasnya dalam uraian berikut ini:

1. Musyawarah Pembangunan (musbang) Tingkat Desa/Kelurahan.

   Musbang desa dipimpin oleh Kepala Desa atau Lurah yang dibimbing oleh Camat dan dibantu oleh Kepala urusan Pembangunan Desa. Musyawarah desa ini menginventarisasi potensi desa, permasalahan-permasalahan desa serta menyusun usulan program dan proyek yang dibiayai dari swadaya desa, bantuan pembangunan desa, APBD Kabupaten, APBD Provinsi dan APBN.
2. Temu Karya Pembangunan Tingkat Kecamatan.

   Temu karya dipimpin oleh Camat dan dibimbing oleh Bappeda Kabupaten/Kota dan dibantu oleh Kepala Kantor Pembangunan Desa Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Tujuannya membahas kembali rencana program yang telah dihasilkan Musbang Desa.
3. Rapat Koordinasi Pembangunan (Rekorbang) Kabupaten.

   Rapat ini membahas hasil Temu Karya Pembangunan Tingkat kecamatan yang dipimpin oleh Ketua Bappeda Kabupaten. Dalam rapat ini usulan-usulan program dan proyek dilengkapi dengan sumber-sumber dana yang berasal dari APBD Kabupaten, APBD Provinsi, Program Bantuan Pembangunan, maupun Bantuan Luar Negeri dan sumber dana dari Perbankan. Usulan dari Bappeda Kabupaten?kota disampaikan kepda Gubernur, Ketua Bappenas dan Mendagri.
4. Rapat Koordinasi Pembangunan (Rekorbang) Provinsi.

   Hasil rumusan dari Rakorbang Kabupaten/Kota dan usulan-usulan proyek-proyek pembangunan dibahas bersama-sama dengan Biro Pembangunan dan Biro Dana Keuangan, Sekretaris Wilayah dan

www.mpr.go.id

Provinsi serta Direktorat pembangunan Desa Provinsi. Ketua Bappeda Provinsi mengkoordinasikan usulan rencana program dan proyek untuk dibahas dalam Rekorbang Provinsi yang dihadiri oleh lembaga vertikal dan Bappeda Kabupaten/Kota.

5. Konsultasi Nasional Pembangunan.

Hasil Rekorbang Provinsi diusulkan ke pemerintah pusat melalui Forum Konsultasi Nasional. Forum ini dipimpin oleh Bappenas dan dihadiri oleh wakil- wakil Bappeda Provinsi serta Wakil Depdagri dan depertemen teknis tertentu. Hasil dari forum ini dibahasBappenas sebagai masukan untuk menyusun proyek- proyek yang dibiayai oleh APBN. Daftar proyek yang telah dipadukan antara kebijakan sektoral dan keinginan daerah disusun dalam buku Satuan Tiga untuk disampaikan kepada DPR sebagai lampiran nota keuangan.

Perencanaan dengan pendekatan partispatif sebagai startegi pembangunan dan proses penentuan keputusan publik sangat tergantung pada kesadaran masyarakat untuk mau melibatkan diri dalam proses pembangunan.

Menurut Fitra Yenni Sucipto (2007), ada beberapa hal yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam berpartisipasi dalam pembangunan, salah satunya adalah menulis opini dalam koran. Hal ini kelihatan sederhana dan cuma cari popularitas, tetapi akan dapat berpengaruh terhadap pembaca termasuk pelaku perencanaan dan penganggaran seperti anggota dewan.

www.mpr.go.id

PENTINGNYA PERENCANAAN MODEL GBHN DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

Menurut Wikipedia bahasa Indonesia, Pengertian GBHN adalah 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 merupakan pernyataan keinginan rakyat yang menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, yang secara explisit tersurat

didalam pembukaan UUD 1945. Upaya mewujudkan cita-cita bangsa secara sederhana diartikan sebagai upaya pembangunan bangsa

GBHN merupakan 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.

Di dalam GBHN juga tertera aturan-aturan jalannya pembangunan negara yang harus berlandaskan kepada UUD NRI 1945 sebagai tempat tertulisnya tujuan atau cita-cita negara Indonesia. Jadi, isi perencanaan yang tertulis dalam GBHN tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI 1945 yang berlaku.

GBHN merupakan visi misi tertinggi kedua setelah UUD NRI 1945 dalam rangka jalannya pembangunan nasional. Visi GBHN itu dijabarkan dan dilaksanakan oleh lembaga eksekutif yaitu Presiden dan Wakil Presiden dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA). Sehingga penjabaran GBHN yang dibuat dan dilaksanakan oleh Presiden tidak boleh bertentangan dari GBHN sebagai landasan pembangunan nasional. Proses pembangunan dibantu oleh para menteri sebagai pembantu dari Presiden. Perjalanan pembangunan itulah yang dipertanggung jawabkan oleh Presiden kepada MPR.

GBHN dibuat oleh MPR melalui ketetapan atau keputusan MPR yang meninjau dari kebutuhan dan masalah-masalah yang ada di masyarakat. Hal ini karena masyarakatlah yang menikmati hasil dari pembangunan nasional itu. Sehingga setiap daerah di Indonesia harus mengikuti pembangunan dan peraturan yang berasal dari pemerintah pusat, agar perencanaan pembangunan nasional berjalan merata di setiap daerah.

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. Pelaksanaan atau penjalanan pembangunan oleh presiden pun tidak akan melenceng dari GBHN karena prosesnya akan dipertanggung

www.ronggo.id

jawabkan kepada MPR. Di dalam GBHN 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.

Pentingnya sistem perencanaan GBHN atau Model GBHN dikemukakan juga oleh Wakil Ketua MPR-RI Hidayat Nur Wahid, yang mengatakan bahwa, “sistem serupa GBHN sangat diperlukan sebagai acuan kerja pemerintahan secara berkesinambungan, terutama untuk menata sistem demokrasi. Lebih lanjut Hidayat mengatakan, selama ini rencana pembangunan jangka menengah atau panjang (RPJM/RPJP) berbasis pada program yang dibuat calon presiden terpilih. Program ini kemudian dijadikan undang-undang (UU) sebagai acuan kerja kabinetnya selama dia memerintah. "Permasalahannya, adalah dengan UU yang baru atau hasil perubahan, presiden maksimal hanya 2 (dua) kali masa jabatan, atau 10 tahun. Setelah itu pasti ada presiden baru. Dengan adanya presiden baru maka program-programnya juga akan baru lagi. Contoh seperti misalnya Pak Jokowi membuat program sendiri, dan tidak melanjutkan program Pak SBY.

Sehingga tampak bahwa GBHN selama ini bukan saja pedoman, tapi juga menjadi panduan yang jelas mengenai arah pembangunan Indonesia untuk menggapai kesejahteraan yang berkeadilan dan keadilan yang berkesejahteraan.

Menjadi pertanyaan saat ini adalah apakah bisa GBHN atau Perncanaan Model GBHN diadakan lagi di Indonesia?. Tentu jawabannya adalah tidak ada yang tidak bisa, asal tentunya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia mau melakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945 dengan mengembalikan kembali kedudukan lembaga MPR sebagaimana sebelum amandemen.

www.mpr.go.id

Daftar Pustaka

Abe, Alexander, Perencanaan Daerah Partisipatif. Yogyakarta : Pustaka Jogja. Mandiri, *2005*.

Bintoro H Tjokroamidjojo, *Good Governance, Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, UI Press, Jakarta, 2000.

Pratikno, *Governance dan Krisis Teori Organisasi*, Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik, Vol. 12, No. 2, 2007.

Sondang P. Siagian, Teori dan Praktek Kepemimpinan, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, *2003*.

Sugiartoto, Agus Dody., *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Kota Solo*, IPGI –Solo. 2003.

Yenny Sucipto, Dani Setiawan, Abdul Waid, Ah Maftuchan, APBN Konstitusional, Terbit tahun SEKNAS FITRA, Jakarta, 2015.

Widodo, Tri., *Perencanaan Pembangunan: Aplikasi Komputer (Era Otonomi Daerah)*, UPP STIM YKPN. Yograkarta, 2006.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*

https://dumadia.wordpress.com/2009/09/02/perencanaan-pembangunan-partisipatif.

http://eeqbal.blogspot.co.id/2007/12/metode-perencanaan-partisipatif-dalam.html

https://www.academia.edu/9974293/Perencanaan_Pembangunan_Partisipatif

http://www.kompasiana.com/fajerin97/pentingnya-gbhn-dalam-pembangunan-nasional_54f9245da333116c048b4707

https://id.wikipedia.org/wiki/Garis-garis_Besar_Haluan_Negara

http://news.liputan6.com/read/2425183/ini-alasan-gbhn-penting-dihidupkan-kembali

www.mpr.go.id

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL[1]

Oleh : Lalu Husni[2]

LATAR BELAKANG

Setelah amandemen UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan salah satu lembaga Negara yang mengalami perubahan mendasar dalam hal kedudukan, fungsi dan perannya. 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. Setelah 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 Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 Perubahan. (Rahmatunisa Mudiyati,2010)

Dengan demikian, perubahan UUD 1945 telah membuat MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara yang superior seperti pada masa Orde Baru, akan tetapi justru sebaliknya, menjadi 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

[1] Disampaikan pada Forum Focus Group Discussion yang diselenggarakan oleh MPR RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Matram pada tanggal 26 Mei 2016 di Mataram.

[2] Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Matram.

www.mpr.go.id

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 penggantinya, 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). Peratanyaan selanjutnya yang muncul adalah apakah perencanaan pembangunan melalui RPJP telah cukup memadai sebagai acuan dalam pelaksanaan pembangunan nasional ?

PEMBAHASAN

SPPN sebagaimana sudah diatur dalam UU No 25 Tahun 2004 sebenarnya sudah cukup "ideal". Adopsi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif dan perpaduan pendekatan *top down* dan *bottom up* musyawarah perencanaan pembangunan (musrinbang) mulai dari Desa/Kelurahan, Kabupaten/Kota, propinsi hingga tingkat pusat, merupakan beberapa alasan kuat untuk mendukung argumentasi tersebut. Implikasinya, menjadikan SPPN merupakan sebuah system perencanaan pembangunan yang integrative, yang menjanjikan keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah, dengan melibatkan multi-stakeholder.

Namun demikian, 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**. Sampai saat ini, tidak ada mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang

www.mpr.go.id

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 hamper tidak terjadi pada era sebelumnya, ketika GBHN merupakan rujukan utama proses perencanaan pembangunan baik di level nasional maupun di daerah.

Sistem perencanaan pembangunan nasional, merupakan upaya kesinambungan dalam rangka merealisasikan tujuan nasional. Hal itu sejalan dengan alinea keempat pembukaan UUD 45, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dengan tidak adanya perancanagan pembangunan seperti 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. Adanya GBHN akan membuat pembangunan berkesinambungan. Urgensi pembangunan bernegara, sebagai tujuan utama bernegara merupakan amanah konstitusi sesuai dengan pembukaan UUD 45 yang harus dipenuhi sebagai janji penyelenggara Negara, baik tingkat pusat maupun daerah.

Hal itu perlu ditetapkan dalam sebuah haluan negara yang bersifat konsisten dan berkesinambungan sesuai GBHN. “Munculnya wacana untuk menghidupkan GBHN ini didorong agar pembangunan nasional tetap pada koridor cita cita kemerdekaan. Menurut Wiranto Indonesia perlu memberlakukan kembali konsep Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) guna memperbaiki kualitas bernegara. “GBHN harus kembali diberlakukan, sebab tidak adil kalau digantikan konsep Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang dibuat, dikontrol dan dinilai oleh pemerintah sendiri,”.

www.mpr.go.id

“Termasuk juga presiden harus menjalankan mandat rakyat. Kalau presiden merencanakan sendiri, melaksanakan sendiri, mengawasi sendiri, mengontrol sendiri dan menilai sendiri tentu itu tidak memenuhi prinsip keadilan,” (http://www.pusakaindonesia.org/-2016/05/16).

Perlu diingat kembali penjelasan Mr. Soepomo, selain mengurai tentang kedaulatan negara yang ada di tangan rakyat, Mr. Soepomo menyebutkan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan Negara. Presiden tidak mempunyai politik sendiri, tetapi mesti menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan, diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Begitulah, mengingat MPR adalah manifestasi kedaulatan rakyat, maka GBHN merupakan pernyataan kehendak rakyat Indonesia dalam menentukan haluan penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, GBHN sangat penting agar arah dan program maupun kebijakan pembangunan nasional tak berubah-ubah berdasarkan rezim yang sedang berkuasa. Siapa pun presidennya, pembangunan nasional harus berpedoman pada GBHN (http://poskotanews.com/2016/05/16/).

Forum Rektor Indonesia (FRI) akan melakukan kajian terhadap Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sebab proses pembangunan tanpa GBHN pasca tumbangnya Orde Baru, pembangunan nasional berjalan tanpa arah dan tanpa berkelanjutan. “Negara dibangun atas dasar selera presiden terpilih. Dan presiden ini dipengaruhi oleh partai politik yang mengusungnya,” Karena itu Forum Rektor ingin menghidupkan pola perencanaan pembangunan atau grand desain pembangunan seperti halnya GBHN. Apapun namanya tetapi intinya adalah ada panduan yang harus dilaksanakan oleh siapapun presiden terpilih. Ini untuk menghindari praktik pembangunan nasional yang sesuai selera presiden dan kepentingan partai politik. (http://poskotanews.com/2016/05/16).

Pembongkaran terhadap UUD 1945 itu ternyata kurang visi, dan kurang memahami pemikiran-pemikiran para pendiri bangsa dalam membuat pondasi negara. “Salah satunya, karena saat itu kita mengamandemen UUD 1945 dalam suasana marah terhadap Orde Baru, padahal suasana marah itu sangat tidak baik untuk membuat

www.mpr.go.id

perubahan mendasar," Saat terjadi gerakan reformasi, amandemen menghilangkan GBHN, yang rupanya dikira sebagai rekayasa Orde Baru. Sama sekali bukan, GBHN itu karya otentik para pendiri bangsa ini, makanya jangan dilangkan, (http://poskotanews.com/2016/05/16).

PENUTUP

Perubahan kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR telah berimplikasi pada kemunculan SPPN dan RPJP Nasional sebagai pedoman dasar penyelenggaraan pembangunan pengganti GBHN. Setiap sistem memiliki kelebihan dan kekurangan. Kemampuan untuk memaksimalkan kelebihan dan secara bersamaan melakukan upaya mitigasi atas berbagai kekurangan menjadi keharusan.

Perancanan pembangunan nasional dalam bentuk GBHN atau nama lain sangat perlu agar arah pembanguna dapat berjalan secara berkelanjutan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang ada sekarang yang disusun berdasarkan visi misi Presiden terpilih tidak dapat menjamin keberlangsungan kesinambungan pembangunan nasional, setiap pergantian presiden akan berganti kebijakan lebih-lebih visi dan misi presiden dan wapres syarat pertimbangan politik sehingga sulit menentukan ukuran apakah visi dan misi presiden telah on the track sesuai dengan rencana pembangunan yang telah ditetapkan tersebut. Untuk itu Amandemen terhadap UUD Negara RI tahun 1945 dengan menghidupkan kembali wewenang MPR untuk menetapkan haluan negara menjadi suatu keniscayaan.

www.mpr.go.id

Daftar Pustaka

Anonim, Perlukah GBHN Diberlakukan Kembali?: www.pusakaindonesia.org/2016/05/16 .

Harmoko, Pentingnya GBHN: poskotanews.com/2016/05/16/.

Inung, Forum Rektor Lakukan Kajian Untuk Hidupkan Kembali GBHN: poskotanews.com/2016/05/16.

Rahmatunnisa Mudiyati, 2010, *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).*

Winoto, Ingi Negara Kuat dan Terarah Kita Perlu GBHN: poskotanews.com/2014/05/16.

Winoto, GBHN Kembali Dirindukan : poskotanews.com/2016/05/16.

www.mpr.go.id

ORIENTASI REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DENGAN MENGGUNAKAN GBHN[1]

Oleh : Lalu Sabardi[2]

PENGANTAR

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan negara, dalam waktu relatif singkat (1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Dengan berlakunya amandemen UUD 1945 tersebut, membawa perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu : (1) penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); (2) ditiadakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional; dan (3) diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Amandemen tersebut telah membawa konsekwensi terhadap perencanaan Pembangunan Nasional merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas sebagaimana di amanatkan dalam Undang-Undang dasar 1945, yaitu "melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia memajukan kesejahtraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial Negara"[3].

Pembangunan Nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap dan berlanjut untuk memicu

---

[1]. Makalah Focus Group Discussion,Kerjasama MPR.RI dengan Fakultas Hukum UNRAM
[2]. Tenaga Pengajar Pada Fakultas Hukum Universitas Mataram
[3]Saldi Isra, Guru Besar Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang dalam "Wacana Menghidupkan GBHN", Kompas, 12 Januari 2016

www.mpr.go.id

peningkatan kemampuan Nasional dalam rangka menuju kehidupan yang ditetapkan dalam pembukaan UU Dasar 1945.

Berbagai macam prospek pembangunan telah dilakukan dari Orde Lama, Orde Baru hingga masa Reforasi untuk terus mendorong kesejahtraan dan kemajuan bangsa kearah yang lebih baik, dalam hal ini pembangunan nasional juga harus dimulai dari,oleh, dan untuk rakyat, dilaksanakan diberbagai aspek kehidupan bangsa yang meliputi politik, ekonomi, sosial budayadan aspek pertahanan keamanan.[4]

Setiap pembangunan pada dasarnya membutuhkan sinergitas antara masyarakat pemerintah dan dunia usaha. Masyarakat merupakan pelaku utama dalam pembangunan dan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan suasana yang menunjang, seperti keamanan dan aturan perudang-undangan yang kondusif untuk kemajuan dunia usaha.Kegiatan masyarakat, dunia usaha dan kegiatan pemerintah harus saling menunjang, saling mengisi, saling melengkapi dalam memajukan masyarakat dan bangsa pada umumnya.Setelah diadakan amandemen UUD 45, perencanaan Pembangunan Nasional diatur olehUndang-UndangRepublikIndonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasioal.

www.ntb.go.id

PERKEMBANGAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN INDONESIA

Pada masa Orde Lama, strategi pembangunan nasional didasarkan atas pendekatan perencanaan pembangunan yanglebih menekankan pada usaha pembangunan politik, hal ini sesuai dengan situasi saat itu yaitu masa perjuangan fisik untuk mempertahankan kemerdekaan nasional sehingga tidak memungkinkan pelaksanaannya secara baik. Namun demikian cikal bakal perencanaan sudah dimulai, sekalipun masih berupa kepanitiaan yang dibentuk berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik

[4] Zihan Syahayani, Peneliti Bidang Hukum di The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research "*Perlukah GBHN*?", *Makalah* disampaikan tgl,18 Januari 2016

Indonesia No. I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara. Tahun 1947 dimulai suatu perencanaan beberapa sektor ekonomi dan diberi nama Plan Produksi Tiga Tahun RI untuk tahun 1948, 1949, dan 1950, ditujukan terhadap bidang- bidang pertanian, peternakan, perindustrian dan kehutanan.

Tahun 1952 dimulai usaha-usaha perencanaan yang lebih bersifat menyeluruh, biarpun intinya adalah tetap sektor publik. Kemudian 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

www.bpn.go.id

Soekarno yang ditandai dengan penyerahan kekuasaannya kepada Mayjen Soeharto melalui Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar)[5].

Seiring dengan terbentuknya pemerintahan baru, dan dalam rangka memulihkan kondisi perekonomian nasional setelah G 30 S/PKI, melalui Instruksi Presidium Kabinet No 15/EK/IN/1967, Bappenas telah ditugasi untuk membuat rencana pemulihan ekonomi, rencana yang dihasilkannya berupa 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. Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama (Repelita I) disusun dan dimulai pelaksanaannya sejak 1 April 1969, diikuti dengan Repelita selanjutnya. Kegiatan perencanaan dilakukan terutama oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Dalam perumusan dan pelaksanaan suatu teori maupun dalam penyusunan suatu strategi pembangunan nasional sebagaimana telah diungkapkan, Indonesiapun tidak melepaskan diri dari asas politik ekonomi yang dianut Hal ini telah dicantumkan dalam UUD 1945, khususnya pasal 33 dan penjelasannya yaitu Demokrasi Ekonomi.

Gagasan mengembalikan GBHN banyak pendapat yang mengemukakan dimaksudkan untuk memperkuat fungsi MPR serta diperlukan untuk menata kembali (mereposisi) relasi MPR dan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial yang kita anut pascaamendemen UUD 1945.Setelah dua dekade bangsa Indonesia tanpa panduan dan haluan negara dalam perencanaan pembangunan nasional, kini muncul gagasan menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai dasar penentu kebijakan pembangunan bangsa. Gagasan ini patut diapresiasi positif karena sistem pembangunan nasional Indonesia pascaamendemen UUD 1945 nyaris tanpa haluan dan hanya menyerahkan pada Presiden.Sedangkan presiden hanya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka

[5]Silahudin, antara Filsafat dan Kehidupan Berbangsa dan Bernegara http://www.Indonesiastrategi.com. Filed under: Uncategorized — silahudin 20 Juni 2016 @ 5:34 pm

www.mpr.go.id

Panjang Nasional (RPJMN) yang disusun dalam bentuk UU No 17/2009 tentang Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJPN).UU ini disusun dan diusulkan oleh Presiden kepada DPR.

Terkait dengan soal GBHN itu sendiri, baik juga kalau direnungkan kembali segala rembuk para pendiri negara ini sewaktu merancang UUD tadi Meski disertai debat yang keras, para pemimpin merancang dengan terlebih dahulu bersepakat membangun pola pikir yang sama. Mereka sepakat berpegang pada bangun negara berdasar desain yang lengkap dari dasar, tujuan hingga konsistensi dalam penjabarannya dalam batang tubuh UUD.Dalam pikiran dan konsep mereka pula, GBHN diciptakan sebagai perangkat guna menuntun penyelenggara pemerintahan negara dalam upaya mewujudkan tujuan bernegara.Sebagai kaidah penuntun, GBHN karena itu ditetapkan oleh lembaga (MPR) yang dahulu mereka bayangkan sebagai "penjelmaan rakyat, pengemban kedaulatan rakyat".Dalam konteks pola pikir yang disiplin itu, para pemimpin dahulu membangun nalar dan filosofi GBHN secara runut.[6]

Dalam keadaan yang jauh berbeda sekang ini, dimana MPR bukan lagi sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, pembangunan Indonesia bertumpu pada RPJMNyang nyaris hanya direncanakan oleh Presiden melalui Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bapenas). Akibatnya rencana pembangunan nasional merupakan program Presiden dan Partai pengusungnya saat kampanye yang dijanjikan ketika kampanye pemilihan presiden (pilpres) setiap lima tahun sekali.Akibatnya sistem pembangunan Nasional tidak dapat utuh diikuti oleh pemerintah daerah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota karena tak terjadi sinergitas antara gagasan Presiden dengan para Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia karena perbedaan visi dan misi serta diusung dari parpol yang berbeda.

Realitas ketatanegaraan tanpa adafungsi kontrol terhadapPresiden dalam menjalankan program pembangunan nasional ini harus dianggap sebagai kelemahan dari sistem ketatanegaraan kita

[6] Silahudin, Catatan: Sekretariat Negara RI telah membukukan Risalah Sidang BPUPKI–PPKI 25 Mei 1945–22 Agustus 1945, dan menerbitkannya 1995.

www.mpr.go.id

pascaamanden UUD 1945 dan diperlukan upaya untuk memperbaikinya agar sistem pembangunan nasional Indonesia berjalan menuju tujuan Negara seperti di tentukan dalam Pembukaan UUD 45.merupakan visi besar bangsa Indonesia untuk jangka panjang, bukan hanya bersifat lima tahunan. Diperlukan upaya untuk memperkuat fungsi MPR dengan melakukan amendemen terbatas dengan memberinya kewenangan untuk menetapkan GBHN sebagai Garis – garis Besar Haluan Pembangunan Nasional, dan tidak lebih dari itu.Gagasan ini memperkuat fungsi MPR serta diperlukan untuk menata kembali (mereposisi) relasi MPR dan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial yang kita anut pascamendemen UUD 1945.

Gagasan ini mengandung 2 (dua) konsekuensi hukum, yaitu: Pertama, perlu menghidupkan kembali GBHN sebagai panduan bersama yang akan dijadikan rujukan bagi lembaga-lembaga negara dalam melakukan prioritas pekerjaan. Padahal lembaga-lembaga negara (DPR, MA, BPK, MK, KY) dan aneka komisi negara bukan institusi yang memiliki visi dan misi yang sama dengan presiden terpilih. Aneka lembaga itu tidak dipilih dan tidak bertanggung jawab kepada Presiden.Lembaga-lembaga negara memberikan laporan perkembangan pelaksanaan GBHN kepada MPR dengan berpedoman pada GBHN.

Kedua, untuk mewadahi hadirnya GBHN maka diperlukan pula menghidupkan kembali Ketetapan MPR (Tap MPR), Di sinilah relevansi diperlukannya amendemen kembali UUD 1945 oleh MPR RI yang tujuannya selain untuk memperkuat posisi DPD agar memiliki otoritas yang sama kuat dengan DPR dan lembaga negara lain, juga dimaksudkan untuk mewujudkan hubungan yang seimbang (checks and balances) antar-lembaga negara. Dengan membentuk Komisi Konstitusi (KK) yang melibatkan seluruh komponen masyarakat dengan partisipasi yang luas[7].

[7]**Bambang Kesowo,** *Ketua Dewan Penasihat Ikatan Keluarga Alumni Lemhannas. Versi cetak artikel ini terbit di Harian Kompas edisi 19 Januari 2016, di halaman 6 dengan judul "GBHN dan Amandemen UUD".*

AMENDEMEN KEMBALI UUD 1945

Perlunya menghidupkan GBHN melalui amendemen kembali UUD 1945 ini karena fakta ketatanegaraan akhir-akhir ini memperlihatkan bahwa pascaamendemen UUD 1945, kian terasa adanya benturan dan disharmoni relasi kerja antar-lembaga tinggi negara dengan antar-organ komisi negara[8].

Padahal desain ketatanegaran pascaamendemen yang meletakkan fungsi sejajar antarlembaga tinggi negara (MPR, DPR,DPD, Presiden, MA, BPK dan KY) adalah dalam rangka saling mengontrol (checks and balances) bukan untuk saling mengungguli antara yang satu dengan yang lain.Ini akibat langsung maupun tidak langsung dari hasil amendemen UUD 1945 yang mengubah hubungan antarlembaga negara dari yang vertikal-struktural menjadi horizontal-fungsional sehingga tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR yang semula menjadi lembaga tertinggi diturunkan derajatnya menjadi lembaga negara biasa yang sejajar dengan lembagalain, yaitu DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK dan KY.

Fenomena itu mengajarkan betapa konstruksi hasil amendemen UUD 1945 sangat mempengaruhi bentuk dan desain besar hubungan antar lembaga negara.Implikasinya adalah tak dapat berjalannya secara efektif sistem pemerintahan presidensial.Karena waktu bekerjanya pemerintahan (eksekutif), komisi negara dan Yudikatif jauh lebih sedikit, ketimbang waktu untuk mengatasi aneka konflik antar lembaga negara itu. Di sinilah relevansinya untuk melakukan amendemen kembali terhadap UUD 1945 secara terbatas dengan mereposisi MPR agar dapat menyusun GBHN dan meminta pertangungjawaban kinerja lembaga tinggi negara dalam setiap tahun anggaran. [9]

www.mpr.go.id

---

[8]Lihatlah misalnya, antara MA, KYdan MK dalam perekrutan hakim dan pengawasan hakim, antar KPU dan Kementerian Dalam Negeri dalam penyelenggaraan pemilukada, antara MA dan MK dalam gugatan hasil pemilu dan pemilukada, antar KPK dengan Polri dalam pengusutan kasus korupsi, dan yang paling mutakhir adalah begitu superiornya fungsi DPR mengalahkan presiden dalam banyak hal.

[9]Agus Riewanto, Makalah, Sienrgitad Perencanaann Pembangunan, Pengajar Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta. Kompas20 Januari 2016.

Koordinasi ini perlu dilakukan sehinggas asaran-sasaran baik ekonomi maupun sosial - yang telah ditetapkan semula akan dapat dicapai secara lebih effisien. Dengan ialan yang demikian ini akan dapat dihindarkan terjadinya pemborosan dalam pelaksanaan pembangunan. Disamping itu penyusunan perencanaan pembangunan merupakan suatu lambang politik, untuk itu diperlukan keterlibatan berbagai unsur lembaga politik guna memperlihatkan adanya keinginan untuk melaksanakan pembangunan.Bahkan timbul pula anggapan bahwa perencanaan pembangunan merupakan kunci kearah peningkatan taraf hidup rakyat di Negara negara yang bersangkutan.

Disamping untuk mempokuskan program pembangunan juga diharapkan untuk menghindari hal-hal yang berkaitan dengan :

a) Terdapatnya ego kelembagaan dan lemahnya koordinasi internal lembaga pemerintah. Koordinasi Kementerian PPN/Bappenas dengan Kementerian Keuangan yang belum terlaksana dengan baik. Bahkan koordinasi Ditjen Bangda (Perencanaan) dan Ditjen Keuangan Daerah (APBD) yang berada dalam satulembaga (Kementerian Dalam Negeri) belum terlaksana dengan baik.
b) Kepentingan Politik DPR (*Legislative Heavy*), di mana saat ini DPR turut berperan menentukan kebijakan teknis dan operasional, seperti turut menentukan kegiatan dan *costing*.
c) Masih rendahnya SDM perencana baik di tingkat pusat maupun daerah yang menyebabkan kualitas perencanaan pembangunan dan penganggaran tidak memadai dalam mencapai tujuan pembangunan.
d) Polakomunikasi Kementerian PPN/Bappenas dengan Presiden, Kementerian/Lembaga, dan masyarakat yang belum efektif

Untuk menuju ke sasaran tersebut harus dilakukan “Sinergitas Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran”. Hal ini lah yang menjadi koridor sinergitas dalam hal ini adalah:

1. sinergitas antara perencanaan pembangunan dengan penganggaran nasional;
2. sinergitas antara perencanaan pembangunan dengan penganggaran daerah; maupun

www.ntb.go.id

3. sinergitas antara perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaanpembangunan daerah.[10]

PERMASALAHANNYA

Salah satu program MPR yang sedang di selenggarakan adalah, sosialisasi hasil perubahan UUD 1945, di samping itu terbetik juga ikhtiar untuk menggagas kembali GBHN. Dalam hal ini dapat diungkap pertanyaan yang harus dijelaskan adalah :

Bagaimana menempatkan GBHN dalam proses pemilihan presiden secara langsung? , kemudian tentang kapan GBHN tersebut akan disusun?

Apakah disusun sebelum proses pemilihan atau setelah pemilihan presiden? Jika disusun sebelum proses pelaksanaan pemilihan, hampir dapat dipastikan semua calon hanya perlu menyampaikandalam kampanye bahwa jika terpilih, mereka akan melaksanakan yang telah digariskan dalam GBHN. GBHN dan MPR.Persoalan lain membayangkan GBHN dibuat MPR tentu saja menempatkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam posisi seperti ini, GBHN yang dibuat MPR tentu saja akan menghadirkan pola sistem pertanggungjawaban RI "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan dengan Model GBHN",

KEMUNGKINAN GAGASAN

Perdebatan tentang perlu tidak GBHN dihidupkan kembali selama ini dipicu oleh adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang output dan outcome nya tidak sesuai dengan harapan dan tidak padu. Proses pembangunan dipandang terlalu ditekankan kepada perspektif terbatas Presiden atau Kepala Daerah terpilih, sehingga mengakibatkan disparitas pembangunan yang masih jauh dari harapan.Sebagai ilustrasi GBHN sebagai pola umum Pembangunan Indonesia berdasarkan pendekatan perencanaan pembangunan bangsa.

[10]Ibid.

www.mpr.go.id

Pelaksanaannya akan dilaksanakan secara bertahap melalui Repelita-repelita sebagai perencanaan pembangunan jangka menengah yang pendekatannya lebih merupakan pembangunan ekonomi dan sosial. Bahkan dalam pola umum pembangunan nasional tersebut telahdibuatpolakebiiaksanaanyanglebih operasional yaitu dengan sistem perencanaan tahunan dan mekanisme APBN. Dalam pelaksanaan strategi pembangunan tersebut telah banyak dicapai kemajuan-kemajuan yang berarti, namun demikian juga masih kelihatan bahwa banyak tujuan yang mendasar masih jauh dariterwujud. Bahkan mungkin ada arah pelaksanaan yang belum sesuai dengan persrektif yang dikehendaki dengan amanat UUD1945. Hal ini dapat terjadi antara lain, karena : PERTAMA, Periode jabatan di Pemerintahan Daerah tidak sama, hal ini menyulitkan secara Nasional untuk penganggaran dan operasional pekalsanaan program. Disamping itu perlu diingat, di era sebelumnya, terutama di era pemerintahan Presiden Soeharto, GBHN sangat mungkin membuat jangka waktu yang begitu panjang karena kekuatan politik mayoritas di MPR berada dalam kendali sepenuhnya Presiden Soeharto.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.Akan tetapi sejak era reformasi, eksistensi GBHN sudah tidak ada lagi sebagai konsekuensi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).Selain itu kedudukan MPR juga tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan superior diantaranya menetapkan UUD 1945 dan GBHN, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Sebagai gantinya sistem penyelenggaraan pembangunan pasca reformasi dilaksanakan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) selama 20 tahun sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). RPJPN inilah yang menjadi rujukan pembangunan lima tahunan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).RPJMN ini merupakan impelementasi dari visi dan misi presiden terpilih.Namun

www.mpr.go.id

demikian, sejumlah kalangan menilai bahwa RPJMN kurang mampu menjawab secara komprehensif persoalan nasional yang dihadapi negara ini, apalagi jika dikaitkan dengan konteks kesinambungan antar-periode pemerintahan Presiden terpilih maupun sinergi, integrasi dengan perencanaan pembangunan di Daerah. Sejumlah catatan permasalahan terkait sistem perencanaan pembangunan pasca-reformasi tersebut diantaranya adalah: pertama, proses formulasi RPJPN dan RPJMN dinilai lemah, karena bias executive perspective. KEDUA, terdapat potensi inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJMN dengan RPJPN karena proses politik, yakni pergantian Presiden 5 tahun sekali. KETIGA, RPJMN masih kurang bisa benar-benar padu-serasi dengan RPJMD, orientasi RPJM (baik Nasional maupun Daerah) adalah refleksi dari orientasi politik Pemimpin terpilih dalam proses politik, yang kadang hadir adalah asimetri orientasiPresiden (level Nasional) dengan Kepala Daerah (Gubernur/Buapti/Walikota) karena beda orientasi politiknya.

Dengan tidak adanya sinergitas perencanaan pembangunan pada level Nasional dan Daerah berdampak pada tidak efektifnya perencanaan pembangunan dalam mencapai tujuan Negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 dan tidak efesiennya belanja Negara. Namun, di atas itu semua, meski dengan sesadar-sadarnya kita memerlukan arah pembangunan nasional, namunmembayangkan GBHN dengan pola MPR sebelum perubahan UUD 1945 tentu tidak tepat. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan, pola GBHN dengan meletakkan peran di MPR sangat mungkin dapat dilakukan karena :

1. MPR merupakan lembaga tinggi Negara yang isinya merupakan personil hasil pilihan Rakyat.
2. MPR sebagai lembaga tinggi Negara yang dapat merubah konstitusi, tentu harus juga mempunyai fungsi pengawasan terhadap dijalankannya Kostitusi, oleh Lembaga Negara lainnya, khususnya Presiden.
3. 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:

www.mpr.go.id

a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam Sidang Paripurna MPR;
c. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikanPresiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presidendiberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR;
d. 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;
e. 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 Presidennya 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.Namun demikian dari fungsi dan wewnang tersebut memperlihatkan adanya peluang untuk menambah fungsi dan wewenangnya sebagai salah satu mekanisme dalam SPPN, karena fungsi dan wewenangnya masih sangat longgar. Oleh karena itu, jika ingin menguatkan peran MPR dalam SPPN, maka perlu dilakukan :

1. Langkah pertama yang perlu diambil adalah mengajukan amandemen UUD 1945.
2. 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.

www.mpr.go.id

KESIMPULAN

1. Setiap negara lahir dan berdiri, sesungguhnya karena didasari oleh suatu cita-cita dan tujuan yang ingin diraihnya dalam penyelenggaraan bernegara bagi kehidupan masyarakatnya. Cita-cita yang ingin diraih itu, diwujudkannya dalam ideologi negara tersebut sebagai pijakan arah perjuangannya. Tanpa memiliki cita-cita dan tujuan, tampak akan kehilangan arah dalam merealisasikannya.
2. Dalam kerangka itulah GBHN diperlukan sebagai panduan untuk mencapai cita-cita bangsa, GBHN dimaksudkan adalah GBHN baru produk reformasi.

DAFTAR PUSTAKA

Agus Riewanto, Sienrgitas Perencanaan Pembangunan. *Kompas20 Januari 2016.* Pengajar Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta

Bambang Kesowo, Ketua Dewan Penasihat Ikatan Keluarga Alumni Lemhannas. Versi cetak artikel ini terbit di *Harian Kompas* edisi 19 Januari 2016, di halaman 6 dengan judul "*GBHN dan Amandemen UUD*".

Saldi Isra, Guru Besar Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang dalam "Wacana Menghidupkan GBHN", *Kompas, 12 Januari 2016*

Silahudin, Catatan: Sekretariat Negara RI telah membukukan Risalah Sidang BPUPKI–PPKI 25 Mei 1945–22 Agustus 1945, dan menerbitkannya 1995.

Zihan Syahayani, Peneliti Bidang Hukum di The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research "Perlukah GBHN?", *Makalah*, disampaikan tgl,18 Januari 2016, pada Pocus Group Discasion, di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

www.mpr.go.id

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh : Lalu Said Ruhpina

PENGERTIAN

Sistem Perencanaan Pembangunan adalah satu sistem perencanaan pembangunan berskala Nasional yang dituangkan dalam "garis-garis besar haluan negara atau GBHN". GBHN merupakan rumusan pernyataan kehendak rakyat yang dilakukan oleh MPR , berisi rangkaian program pembangunan guna mewujudkan tujuan nasional, seperti ditegaskan dalam Alinea ke IV UUDNRI Tahun 1945.

Alinea ke IV UUDNRI Tahun 1945 menegaskan, antara lain bahwa tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia, yaitu "*untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia dst*".

GBHN pada dasarnya adalah kehendak politik dan lebih bersifat menunjukkan arah serta cara atau metode dalam melaksanakan pembangunan nasional untuk mencapai tujuan nasional, yaitu masyarakat adil dan makmur.

GBHN dijabarkan dalam sebuah sistem perencanaan lima tahunan yang dinamakan Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun).

Berdasarkan arahan-arahan GBHN dalam Repelita disusun sasaran-sasaran yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif dan upaya untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut. Sasaran kuantitatif digunakan untuk mengukur seberapa jauh berbagai aspirasi mengenai masa depan telah dicapai. Repelita mengandung visi masa depan dan cara mewujudkannya.

www.kpi.go.id

Repelita dirumuskan berdasarkan analisa SWOT (strength, opportunity, weakness, treatment), disusun oleh Pemerintah kemudian dibahas bersama DPR, selanjutnya ditetapkan oleh MPR (DPR dan DPD). Repelita diserahkan kepada Presiden untuk dilaksanakan. Presiden bersama DPR menetapkan APBN setiap tahun untuk melaksanakan Repelita. DPR mengawasi pelaksanaan Repelita.

Presiden pada akhir masa jabatannya mempertanggung jawabkan pelaksanaan Repelita didepan Sidang Umum MPR.

LANDASAN PEMBANGUNAN NASIONAL

1. Landasan idiil filosofis: Pancasila
2. Landasan Yuridis Konstitusional: UUDNRI Tahun 1945.
3. Landasan idiil filosofis: Pancasila Lima sila Pancasila menjadi landasan sekaligus sebagai arah dan tujuan Pembangunan Nasional. Pembangunan Nasional harus sesuai dengan jiwa dan semangat nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.
4. Landasan Yuridis Konstitusional Pembangunan Nasional yang dirumuskan dalam GBHN tertuang dalam Pasal-Pasal Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945.

1. GBHN Ditetapkan oleh MPR
2. Dilaksanakan oleh Presiden
3. Dipertanggungjawabkan oleh Presiden di depan Sidang Umum MPR.

Semua hal tersebut di atas ini harus diatur dalam Pasal-Pasal Batang Tubuh UUDNRI Tahun 1945. Dengan demikian GBHN merupakan unsur penting dalam pelaksanaan sistem ketatanegaraan Indonesia, karena berdasarkan GBHN tersebut bangsa dan negara menentukan langkah-langkahnya secara jelas dan tegas ke depan setiap lima tahun. Apabila GBHN di atur dalam UUD, maka secara normatif kedudukan hukumnya sangat kuat sehingga baik pelaksanaannya maupun pertanggungjawabannya oleh Presiden secara

www.mpr.go.id

yuridis konstitusional dapat dipertanggungjawabkan, dan tentu akan mempunyai konsekwensi secara hukum dan politik. Begitupun MPR sebagai salah satu Lembaga Tinggi Negara kembali berwibawa seperti halnya DPR dan Presiden. Walaupun MPR bukan Lembaga Negara yang memilih dan mengangkat Presiden, tetapi hal ini tentu akan memperkuat sistem check and balance dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jika hal ini dikehendaki, maka konsekwensi hukumnya, yaitu UUDNRI Tahun 1945 harus diamandemen lagi (Amandemen ke 5).

PEMBANGUNAN MANUSIA SEUTUHNYA

Pembangunan Manusia Seutuhnya sebagai landasan dan prinsip dasar pembangunan nasional. Ini bermakna, bahwa titik sentral perencanaan program pembangunan nasional yang tertuang dalam GBHN tersebut tertuju pada manusia bangsa Indonesia, merata diseluruh tanah air Indonesia. Dengan kata lain pembangunan nasional yang dilakukan itu yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, dan seluruh masyarakat Indonesia, baik mental spiritual maupun fisik material, untuk kesejahteraan lahir maupun bathinnya, dunia maupun akhirat secara seimbang dan selaras. Masyarakat yang maju, adil makmur berdasarkan Pancasila.

Asas Pembangunan Nasional :

1. Iman dan Taqwa kepada Tuhan YME;
2. Wawasan kebangsaan/Wawasan Nusantara;
3. Manfaat;
4. Demokratis;
5. Terbuka;
6. Transparan;
7. Partisipatif;
8. Akuntable;
9. Adil dan Merata;
10. Perikehidupan dalam Keseimbangan, Keselarasan, dan keserasian;
11. Asas kesadaran hukum;
12. Asas kejuangan;

www.mpr.go.id

13. Kemandirian;
14. Asas usaha bersama dan kekeluargaan
15. Iptek (ilmu pengetahuan dan teknologi).

Pola Pembangunan Nasional

Mengacu pada GBHN sebelumnya, biasanya setiap GBHN selalu berisi 3 (tiga) bagian pokok, yaitu:

1. Pola Dasar Pembangunan Nasional;
2. Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang;
3. Pola Umum Pelita.

Pola Dasar Pembangunan Nasional tidak berubah kecuali dalam keadaan luar biasa, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang diharapkan bisa berubah dalam kurun waktu 25 – 30 tahun, sedangkan Pola Pelita bisa berubah dalam periode 5 (lima) tahun.

Pola Dasar Pembangunan Nasional memuat: Tujuan, Landasan, dan Asas-asas Pembangunan Nasional, Modal Dasar dan Faktor-faktor Dominan, Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang menggariskan arah dan kebijakan Pembangunan Jangka Panjang, yaitu jangka waktu 25 sampai 30 tahun.

Pola Umum Pelita menggariskan arah dan kebijakan Pembangunan dalam jangka 5 (lima) tahun.

Kaidah Penuntun sebagai Norma Pembangunan

Kaidah Penuntun adalah tuntunan moral dalam melaksanakan pembangunan nasional bangsa Indonesia. Pembangunan Nasional berlandaskan Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945, bersifat *holistik integral*, yaitu menyeluruh serta meliputi semua bidang (hukum poleksosbudhankam dan lingkungan) dilaksanakan secara terintegrasi, terkoordinasi dan terjalin satu sama lain.

Permasalahan yang dihadapi saat ini

1. Kualitas SDM;
2. Kemerosotan moral (akhlak);
3. Terorisme;

www.mpr.go.id

4. Narkoba;
5. LGBT;
6. Korupsi;
7. Globalisasi;
8. Kerusakan lingkungan.
9. Pengangguran/Tenaga Kerja.

Prioritas Pembangunan

1. Pendidikan sain/teknologi;
2. Pendidikan agama, budi pekerti/akhlak:
3. Pembangunan pertahanan/keamanan;
4. Hukum
5. Politik/demokrasi
6. Ekonomi kerakyatan.
7. Pembangunan lingkungan.
8. Pembangunan bidang hukum dan politik/demokrasi

Ketidak adilan tidak hanya terjadi di bidang ekonomi, namun juga di bidang hukum. Kebijakan Negara/Pemerintah dan Hukum masih memihak kepada golongan yang kuat. Penegakan hukum seringkali lebih memihak kepada yang kuat, dan mengesamping rasa keadilan masyarakat pada umumnya.

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 ditegaskan, bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Ini bermakna bahwa dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara atau pemerintahan hukum menjadi panglima. Mengingat sangat mendasarnya hal ini, kemudian untuk memciptakan pemerintahan yang bersih dan baik (*clean and good government*), serta melihat begitu maraknya korupsi di Indonesia, maka untuk pembangunan dan pegakkan hukum perlu dilakukan, yaitu:

1. peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
2. peningkatan kualitas SDM (mental dan profesional) penegak hukum;
3. peningkatan sarana prasarana dan pembenahan kelembagaan;
4. peningkatan dana yang dibutuhkan.
5. peningkatan jumlah dan kualitas peraturan perundang-undangan.

www.mpr.go.id

Bidang Politik/demokrasi

Alinea IV UUDNRI Tahun 1945 menegaskan, bahwa Negara Indonesia disusun atas dasar kedaulatan rakyat. Implementasi dari kedaulatan rakyat tersebut, yaitu negara/pemerintahan harus diselenggarakan sesuai prinsip-prinsip demokrasi.

Melihat perkembangan politik demokrasi Indonesia saat ini masih pada tingkatan politik demokrasi prosedural dan belum berada pada tingkatan politik demokrasi substansial yang menekankan pada etika/fatsoen dalam berpolitik dan berdemokrasi yang berdampak pada terjadinya praktek transaksional dalam pemilu ataupun kegiatan politik lainnya. Selain itu partai politik (parpol) sebagai infra struktur politik dan pilar demokrasi belum berfungsi sebagaimana mestinya. Saat ini baru dapat menjalankan fungsi sebatas rekruitmen pimpinan politik/pemerintahan dan anggota legislatif. Pelaksanaan fungsi pendidikan politik, komunikasi politik, dan managemen konflik belum dapat dilaksanakan sebagaimana diharapkan.

Bertitiktolak dari kondisi seperti dipaparkan di atas, maka pembangunan bidang politik dan demokrasi perlu menjadi prioritas pembangunan nasional, dengan menata partai politik, sistem pemilu, dan meningkatkan kesadaran politik masyarakat. Dengan demikian Indonesia sebagai negara demokrasi terkemuka di dunia berkembang menjadi negara demokrasi yang berkualitas, baik dari aspek prosedural maupun substansial. Hal ini juga penting bagi terjaminnya stabilitas politik dan keamanan dalam negeri, serta peningkatan kesadaran dan tanggungjawab berbangsa dan bernegara.

PEMBANGUNAN BIDANG HANKAM

Stabilitas politik dan keamanan adalah syarat mutlak bagi penyelenggaraan kehidupan berbangsa, dan bernegara, serta keberhasilan pelaksanaan pembangunan nasional.

Melihat gangguan keamanan dalam negeri karena adanya terorisme, peningkatan kejahatan tradisional/konvensional, jaringan peredaran dan pemakaian narkoba yang dapat menghancurkan manusia bangsa Indonesia, kemudian terjadinya konflik internasional

www.nppr.go.id

maupun regional, maka pembangunan bidang hankam menjadi prioritas utama. Pembangunan angkatan perang dan kepolisian negara, baik SDM maupun persenjataan secara kualitatif maupun kuantitatif perlu dilakukan.

PEMBANGUNAN BIDANG EKONOMI

Patut disyukuri, bahwa berkat kemajuan ekonomi Indonesia yang dicapai saat ini kemakmuran rakyat meningkat, akan tetapi timbul pula masalah yang sangat serius, yaitu terjadinya jurang kesenjangan yang makin besar antara yang kaya dan yang miskin, antara ekonomi kuat dan ekonomi lemah. Ketidak adilan dibidang ekonomi meningkat dimana sebahagian besar aset ekonomi negara (60%) dikuasai oleh segelintir orang, sedangkan sebahagian besar rakyat masih berada pada tingkat kehidupan yang masih rendah.

Khusus di bidang ekonomi, pembangunan ekonomi harus selalu mengarah pada mantapnya sistem ekonomi nasional berdasarkan Pancasila dan UUDNRI yang disusun untuk mewujudkan demokrasi ekonomi. Kaidah penuntun pembangunan bidang ekonomi, yakni:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan (Psl 33 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945);
2. Cabang-cabang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara (Psl 33 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945);
3. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Psl 33 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945);
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas denokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional (Psl 33 ayat (4) UUDNRI Tahun 1945);

www.mpr.go.id

5. Sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan lembaga perwakilan rakyat, dan pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada lembaga lembaga perwakilan rakyat (Psl 23 ayat (1), 23E UUD NRI Tahun 1945);
6. Perekonomian daerah dikembangkan secara serasi sesuai dan seimbang dalam satu kesatuan perekonomian nasional dengan mendayagunakan potensi dan peran serta daerah secara maksimal;
7. Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan;
8. Hak milik perseorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat;
9. Potensi, inisiatif, dan daya kreasi setiap warga negara diperkembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum;
10. Negara wajib menghindari praktek sistem
    a. "*free-fight liberalism*" dalam perekonomian nasional dan perlu menjalankan ketentuan-ketentuan "*anti-trust*" serta pengaturan redistribusi pendapatan untuk menolong yang lemah dalam persaingan pasar.
    b. Sistem etatisme dimana negara dan aparaturnya sangat dominan, sehingga mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara.
    c. Pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok tertentu dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

www.mpr.go.id

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL[1]

Oleh : Minollah[2]

PENDAHULUAN

Salah satu implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD 1945 adalah dipangkasnya kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sebagai terobosan hukum, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) dan ditindak lanjuti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 -2025 (UU RPJPN 2005-2025).

Dalam perjalanan selanjutnya, tergantikannya GBHN dengan UU SPPN menimbulkan berbagai persoalan dalam pelaksanaannya, timbul keprihatinan yang pada intinya menunjukkan bahwa pemerintah telah gagal dalam mencapai tujuan Negara Welfare State seperti yang telah direncanakannya.

Kemudian muncul pemikiran-pemikiran dari anggota MPR yang tertuang dalam latar belakang Fokus Group Discussion agar majelis ini diberi wewenang tidak saja membuat haluan negara, akan tetapi juga menetapkan dan menegakkannya.

Pokok pikiran dalam paper untuk FGD ini adalah bagaimana reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dan implikasinya.

[1] Disampaikan pada Fokus Group Discussion, MPR Tanggal 26 Mei 2016

www.mpr.go.id

GBHN dan SPPN

Jika dikaji perbandingan antara GBHN dan SPPN dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel Perbandingan GBHN dan SPPN

ITEM	GBHN	SPPN
Pembentuk	MPR	DPR
Pengaturan	TAP	UU
Sistimatika	BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN A. Dasar Pemikiran B. Pengertian C. Maksud dan Tujuan GBHN D. Landasan E. Sistimatika **Bab 1. Pendahuluan** **Bab II Kondisi Umum** **Bab III Visi dan Misi** A. VISI B. MISI **Bab IV Arah Kebijakan** A. Hukum B. Ekonomi C. Politik D. Agama E. Pendidikan F. Sosial dan Budaya G. Pembangunan Daerah H. Sumber daya alam d ling. Hidup I. Pertahanan dan keamanan **Bab V Kaidah Pelaksanaan** **Bab VI Penutup**	BAB I KETENTUAN UMUM BAB II ASAS DAN TUJUAN BAB III RUANG LINGKUP PERENCANAAN PEMB NASIONAL BAB IV TAHAPAN PERENCANAAN PEMB NASIONAL BAB V PENYUSUNAN DAN PENETAPAN PERENCANAAN. BAB IV PENGENDALIAN DAN EVALUASI PELAKSANAAN RENCANA BAB VII DATA DAN INFORMASI BAB VIII KELEMBAGAAN BAB IX KETENTUAN PERALIHAN BAB X PENUTUP

Dalam GBHN 1999 ditentukan Kaidah pelaksanaan GBHN, harus menjadi arah penyelenggraan Negara bagi lembaga-lembaga tinggi Negara dan segenap rakyat Indonesia. Untuk itu perlu ditetapkan kaidah-kaidah pelaksanaannya sebagai berikut:

www.mpr.go.id

1. Presiden selaku kepala pemerintahan Negara menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan Negara, berkewajiban untuk mengerahkan semua potensi dan kekuatan pemerintahan dalam melaksanakan dan mengendalikan pembangunan nasional (presiden dapat diberhentikan karena melanggar haluan Negara)
2. DPR, MA, BPK, dan DPA berkewajiban melaksanakan GBHN ini sesuai dengan fungsi, tugas dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945 (persolannya siapa yang akan mengawasi, bagaimana tindak lanjut pengawasannya, kepada siapa harus bertanggung jawab
3. Semua lembaga tinggi Negara berkewajiabn menyampaikan laporan pelaksanaan GBHN dalam siding tahunan MPR, sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya berdasarkan UUD 1945
4. GBHN dalam pelaksanaannya dituangkan dalam Program Pembangunan nasional lima tahun (PROPENAS) yang memuat uraian kebijakan secara rinci dan terukur yang ditetapkan oleh presiden bersama-sama DPR.
5. PROPENAS dirinci dalam Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA) yang membuat anggaran Pendapatann Dan Belanja Negara dan ditetapkan Presiden bersama DPR.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) merupakan salah satu konsekuensi adanya perubahan radikal dalam pengaturan ketatanegaraan fasca reformasi.

Dibandingkan dengan sistem perencanaan pembangunan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Daerah (P5D) yang lebih merupakan proses pembangunan yang bersifat *Top Down.* SPPN sebagaimana yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 disusun dengan mengadopsi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif dan perpaduan pendekatan *Top Down* dan *Buttom Up*. Implikasinya, menjadikan SPPN sebagai sebuah sistem perencanaan pembangunan yang integrative, yang menjanjikan keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah dengan melibatkan multi-stakeholder. Sehingga dapat

www.mpr.go.id

dikatakan SPPN lebih merupakan proses pembangunan yang bersifat Buttom Up. Dan secara normative SPPN menjanjikan proses perencanaan pembangunan yang lebih baik.

Persoalan yang ada kemudian tidak adanya jaminan kepastian bahwa apa yang telah dikonstruksikan secara ideal dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan SPPN maupun RPJMN dilaksanakan secara konsisten oleh pemangku kepentingan terkait, karena tidak ada mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN, seperti di level nasional, RPJMN Rencana Strategi Kementrerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian, dan di level daerah, RPJMD, Rencana Strategi SKPD, RKPD, Rencana Kerja SKPD, sudah merujuk kepada RPJP. Kemudian adanya mekanisme penjabaran visi dan misi Presiden/Kepala Daerah terpilih menyebabkan potensi gap dengan RPJM menjadi lebih besar. Pada akhirnya, timbul penilaian bahwa proses pembangunan seolah berjalan sendiri-sendiri dan menjadi tidak terpola. Kondisi ini hampir tidak terjadi ketika GBHN merupakan rujukan utama proses perencanaan pebangunan baik di tingkat nasional maupun di daerah.

Kurang 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 konstitusi akan terus berlanjut karena mekanisme evaluasi yang kurang jelas untuk menilai sinergitas berbagai dokumen perencanaan pembangunan beserta pelaksananaannya, baik di level nasional maupun daerah.

KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG MPR

1) Sebelum perubahan UUD NRI 1945

Kedudukan, tugas dan wewenang MPR sebagaimana diatur UUD NRI 1945 berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 3, Pasal 6, Pasal 37 dan penjelasan UUD NRI 1945.

www.mpr.go.id

Kedudukan MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga Tertinggi Negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Tugas dan wewenang MPR adalah:

a) Menetapkan UUD NRI 1945 dan GBHN, serta mengubah UUD NRI 1945
b) Menetapkan GBHN
c) Memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden
d) Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga Negara yang lain, termasuk penetapan GBHN
e) Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis
f) Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat presiden dan wakil presiden
g) Meminta pertanggungjawaban dari presiden mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggngjawaban tersebut
h) Mencabut kekuasaan dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannnya apabila presiden sungguh-sungguh melanggar UUD dan/atau GBHN
i) Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis
j) Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota
k) Mengambil dan/atau memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota

Kedudukan, tugas dan wewenang tersebut menjadikan MPR memiliki posisi yang sangat menetukan dan penting dalam dinamika ketatanegaraan, kedudukan, tugas dan wewenang inilah yang memberikan otoritas MPR untuk membentuk ketetapan-ketetapan MPR.

2) Setelah perubahan UUD NRI 1945

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:

a) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;

www.mpr.go.id

b) Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam Sidang Paripurna MPR;
c) Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR;
d) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
e) Memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
f) Serta memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presiden nyang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.
g) Menetapkan peraturan tata tertib dan kode etik.
h) Memilih dan menetapkan pimpinan Majelis.
i) Membentuk alat kelengkapan Majelis.

www.mpr.go.id

MPR DAN GBHN

Mengkaji Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 awalnya menyatakan "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR" ketentuan ini menempatkan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga MPR antara lain diberikan kewenangan untuk menetapkan dan menegakkan GBHN. MPR dapat meminta semua lembaga Negara untuk tunduk, patuh dan harus melaksanakan GBHN yang tertuang dalam TAP MPR sebagai produk hukum MPR.

Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan: “kedaulatan adalah ditangan Rakyat dan dilakukan berdasarkan UUD” ketentuan pasal ini berimplikasi pada perubahan kelembagaan Negara, di mana tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi dan lembaga tinggi Negara. Seperti MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi Negara menjadi lembaga Negara. Ketentuan ini berimplikasi pada sejajarnya kedudukan lembaga-lembaga Negara Seperti MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Badan Pemeriksa Keuangan. MPR tidak lagi berwenanga menetapkan dan menegakkan GBHN.

Untuk mengembalikan kewenangan penetapan dan penegakan GBHN kepada MPR hal yang dapat dilakukan adalah : “merubah UUD NRI 1945 dengan menambahkan dengan tegas pengaturan kewenangan MPR untuk menetapkan dan menegakkan GBHN”.

Pertanyaan yang timbul kemudian apa dasar filosofis pengembalian kewenangan menetapkan dan menegakkan GBHN kepada MPR yang bukan lagi sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

Apakah dengan mengembalikan struktur kelembagaan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara lagi, hal ini tentu akan berimplikasi pada perubahan sistem ketatanegaraan yang sudah ada yang perlu pemikiran lebih komprehensif, luas dan mendalam, dampak kemaslahatan dan kemudaratannya bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, atau MPR tetap sebagai refresentasi perwakilan rakyat (DPR) dan refresentasi perwakilan wilayah (DPD) yang diberikan tambahan kewenangan dalam menetapkan dan menegakkan GBHN.

Dengan demikian perlu dipertegas sasaran GBHN itu siapa, rakyat, pemerintah dalam arti luas dan semua jajarannya. dan perlu difikirkan kemudian apa implikasi dari perubahan menambah kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dan menegakkannya

www.mpr.go.id

PENUTUP

Pendekatan sistem pembangunan nasional dalam GBHN lebih mengarah pada pendekatan Top Down sedangkan SPPN lebih mengarah pada pendekatan Buttom Up yang masing-masing mempunyai kekuatan dan kelemahan.

Mengembalikan kewenangan menetapkan dan menegakkan GBHN kepada MPR hanya dapat dilakukan dengan usulan Amandemen UUD NRI 1945 dan langkah selanjutnya adalah mengkonstruksi kedudukan, tugas dan fungsi yang tepat untuk lembaga MPR sehingga tidak tumpang tindih dengan tugas dan fungsi serta peran lembaga yang lain.

DAFTAR PUSTAKA

MPR, Panduan Pemasyarakatan UUD NRI 1945, dan Ketetapan MPR RI, Sekretariat Jenderal MPR RI 2013.

Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Yasir Arafat, UUD RI 1945 dan Perubahannya dilengkapi dengan GBHN, Permata Press.

www.mpr.go.id

URGENSI REKONSTRUKSI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL YANG BERKELANJUTAN[1]

Oleh: Muhaimin[2]

PENDAHULUAN

Model sistem perencanaan pembangunan nasional yang ada saat ini memungkinkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dilaksanakan secara tidak konsisten dalam setiap periode pemerintahan mengingat implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) didasarkan kepada visi dan misi Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan umum, yang masing-masing dapat memiliki visi dan misi yang berbeda dalam setiap periode pemerintahan. Demikian juga dengan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Demikian pula antara sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah, kemungkinan berpotensi terjadi ketidakselarasan pembangunan mengingat sistem perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) tidak terikat untuk mengacu pada sistem perencanaan pembangunan menengah nasional mengingat visi dan misi Gubernur/Bupati/Walikota yang mungkin dapat berbeda dengan Visi dan Misi Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih, demikian juga halnya dengan Visi dan Misi Gubernur/Bupati/Walikota di daerah lainnya.

Selain itu, Indonesia dewasa ini, semakin dihadapkan dengan permasalahan yang beragam antara lain seperti kesenjangan sosial, wawasan kebangsaan yang mulai pudar, identitas ke-Indonesiaan mulai luntur dan masyarakat yang kurang peduli Pancasila menjadikan negeri ini memerlukan sebuah perubahan baru. Dalam hal ini, MPR RI

[1] Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion, dengan Tema Rekonstruksi Sistem Perencanaan Pembangunan, Kerjasama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram, 27 Mei 2016.

[2] Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram, Jabatan Lektor Kepala.

www.mpr.go.id

memiliki rencana merekonstruksi sistem perencanaan pembangunan nasional (melalui GBHN (Garis Besar Haluan Negara).

GBHN merupakan 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 di mana terjadi perubahan peran MPR dan Presiden, sehingga GBHN tidak berlaku. Sebagai gantinya, berlaku UU No. 25 Tahun 2004 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.

Terkesan semua tertata dengan baik dan benar dan hanya tinggal dijalankan saja. Sejak 2005 negara ini sudah punya RPJPN 2005-2025. Artinya rencana pembangunan jangka panjang 20 tahun kedepan sejak 2005 sampai 2025. Isinya sangat indah sekali. Misalnya punya 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 sudah damai, sejahtera, adil dan makmur.

Sepertinya sangat jarang sekali pembicaraan yang menyangkut RPJP dan RPJM pusat dan daerah ini artinya segenap masyarakat tidak tahu apa yang mau dikerjakan, apa yang sedang dibangun, kapan selesainya. Makanya tidak heran jika masyarakat merasa Negara ini tidak punya agenda pembangunan. Sepertinya semua berjalan sesuai maunya pemimpin. Sedikit sekali penjelasan tentang RPJP sangat

www.bpk.go.id

berbeda sekali dengan era orde baru dengan GBHN nya. Sangat sering dibahas dan bahkan selalu menjadi soal ujian di sekolah dan universitas maupun cerdas cermat. Jadi segenap masyarakat mengetahui apa dan kemana arah pembangunan Negara ini. Sementara setelah reformasi kurang dalam hal penyampaian informasi kepada masyarakat.

Pembangunan suatu negara sangat penting untuk ditetapkan dalam suatu sistem yang komprehensif agar pembangunan berjalan secara terarah, terstruktur, dan terencana dengan baik. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional harus berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat. Saat ini adanya pendapat yang menginginkan untuk dilakukan rekonstruksi kembali sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai arah perencanaan pembangunan nasional dalam bentuk GBHN.

Sebagai negara hukum, pengakuan secara *defakto* dan *dejure* terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai panglima tertinggi adalah suatu keharusan. Hukum sebagai dasar tertinggi ini dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Di Indonesia, peraturan tersebut ditetapkan dalam sistem hirarki (tata urutan) peraturan perundang-undangan dengan berjenjang dari tingkat tertinggi hingga tingkat terendah. Hirarki peraturan perundang-undangan tersebut secara berurutan diawali dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai urutan tertinggi peraturan perundang-undangan dan diakhiri dengan Peraturan Daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat terendah.

Hirarki tersebut dalam penyelenggaraan ketatanegaraan menjadi masalah karena ada produk hukum yang tercantum dalam hirarki peraturan perundang-undangan tetapi riilnya tidak mempunyai produk hukum, contohnya: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR). Logika hukumnya, produk hukum yang ditempatkan di masing-masing tingkat hirarki tersebut mempunyai kekuatan keberlakuan sesuai dengan posisi lembaganya. Tap MPR ini terletak di tingkat kedua setelah UUD NRI Tahun 1945, namun lembaganya sendiri (MPR) hanya sebagai lembaga tinggi negara setara lembaga

www.mpr.go.id

negara lainnya dan hanya memproduksi Tap MPR (terkait pengangkatan Presiden) satu kali dalam lima tahun.

Hal ini juga selaras dengan salah satu persyaratan Calon Presiden dan Wakil Presiden yakni wajib memiliki visi, misi, dan program yang akan dilaksanakan selama 5 (lima) tahun ke depan dalam melaksanakan pemerintahan. Penetapan kewajiban persyaratan visi, misi dan program bagi Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang ini dimaksudkan agar Calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, memiliki integritas tinggi, menjunjung tinggi etika dan moral, serta memiliki kapasitas dan kapabilitas yang baik.

Perencanaan pembangunan Nasional dimaksudkan untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan sasaran yang jelas. Ketentuan Umum UU No. 25 Tahun 2004 menyatakan: "perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia"[3]. Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua, komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan, dan misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi dan misi. Pelaksanaan visi dan misi ini menggunakan strategi atau langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi. Program merupakan instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Penyampaian program ini penting artinya untuk mengetahui arah dan strategi pembangunan pada suatu masa pemerintahan melalui jenis-jenis program dari rezim yang bersangkutan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai sebuah Negara bangsa mengalami perubahan signifikan di berbagai aspek dan dimensi pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Perubahan struktur dan fungsi

[3] Baca Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

www.mpr.go.id

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 NRI Tahun 1945.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu lembaga yang mengalami perubahan mendasar dalam hal kedudukan, fungsi dan perannya pasca amandemen UUD NRI Tahun 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 Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 Perubahan. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 telah membuat MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara yang superior seperti pada masa Orde Baru, akan tetapi justru sebaliknya, menjadi kurang kuat 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. Namun sejak era reformasi, eksistensi GBHN tidak ada lagi sebagai konsekuensi perubahan UUD 1945.

Konsekuensinya adalah adanya perubahan mendasar pada sistem penyelenggaraan pembangunan. Sebagai penggantinya, maka sebagai pedoman penyelenggaraan pembangunan adalah Rencana

www.mpr.go.id

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, melainkan kewenangan bersama antara DPR RI dan Presiden RI. Uraian di atas adalah kenyataan yang saat ini terjadi di Indonesia. Berdasarkan latar belakang dan kondisi tersebut, maka pengkajian tentang rekonstruksi sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkelanjutan menjadi penting untuk didiskusikan.

www.mpr.go.id

PERMASALAHAN

1. Apakah sistem perencanaan pembangunan nasional sudah mencerminkan pembangunan yang berkelanjutan?
2. Bagaimana urgensi rekonstruksi arah haluan Negara melalui sistem perencanaan pembangunan nasional?
3. Bagaimana peran MPR dalam penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945?.

PEMBAHASAN

Analisis Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang berkelanjutan

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan 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 GBHN dan mulai berlaku sejak tahun 2005.

Pengertian Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional yang merupakan jabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional untuk masa 20 tahun ke depan yang mencakupi kurun waktu mulai dari tahun 2005 hingga tahun 2025.

Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 merupakan kelanjutan dari pembangunan sebelumnya untuk mencapai tujuan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk itu, dalam 20 tahun mendatang, sangat penting dan mendesak bagi bangsa Indonesia untuk melakukan penataan kembali berbagai langkah-langkah, antara lain di bidang; idiologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, lingkungan hidup dan kelembagaannya sehingga bangsa Indonesia dapat mengejar ketertinggalan dan mempunyai posisi yang sejajar serta daya saing yang kuat di dalam pergaulan masyarakat Internasional.

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,
2. RPJM Nasional II Tahun 2010–2014,
3. RPJM Nasional III Tahun 2015–2019,

www.bpk.go.id

4. RPJM Nasional IV Tahun 2020–2024.

RPJM tersebut kemudian dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) setiap tahunnya. 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[4]. 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.

Tujuan pembangunan jangka panjang tahun 2005–2025 adalah mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai ukuran tercapainya Indonesia yang maju, mandiri, dan adil, pembangunan nasional dalam 20 tahun mendatang diarahkan pada pencapaian sasaran-sasaran pokok yaitu:

a. Terwujudnya masyarakat Indonesia yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab ditandai oleh hal-hal berikut:

[4] Baca Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007.

www.mpr.go.id

b. Terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera ditunjukkan oleh hal-hal berikut:

Salah satu tugas pokok bangsa Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah "menyempurnakan dan menjaga kemerdekaan serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan". Bahwa untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan tepat sasaran maka diperlukan perencanaan pembangunan Nasional.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan negara, dalam waktu relatif singkat (Tahun 1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Dengan berlakunya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah terjadi perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu:[5]

1. penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
2. ditiadakannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan
3. diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

GBHN yang ditetapkan oleh MPR RI berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran DPR RI, yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung

[5] Penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional.

www.mpr.go.id

oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan, maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional. Dengan berlakunya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada Daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan Nasional, Pembangunan Daerah maupun pembangunan antar daerah, sehingga perlu diatur dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.

Berdasarkan pertimbangan di atas, perlu dibentuk Undang-Undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Undang-Undang ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di Pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Undang-Undang ini mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:[6]

(1) politik;

(2) teknokratik;

(3) partisipatif;

(4) atas-bawah (*top-down*); dan

(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

[6] Penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Pembangunan Nasional.

www.mpr.go.id

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. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa. Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yakni:[7]

(1) penyusunan rencana;

(2) penetapan rencana;

(3) pengendalian pelaksanaan rencana; dan

(4) evaluasi pelaksanaan rencana.

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah ketiga adalah melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing

[7] Penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Pembangunan Nasional.

www.mpr.go.id

jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, 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 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*). 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, Kementrian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk

www.mpr.go.id

menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana[8].

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) merupakan salah satu konsekuensi adanya perubahan radikal dalam pengaturan ketatanegaraan pasca reformasi. Secara normatif, sulit untuk tidak mengakui bahwa SPPN sebagaimana diatur dalam UU No 25 Tahun 2004. Hal ini dikarenakan telah dilakukannya 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 sistem perencanaan pembangunan yang integratif dan berkelanjutan, yang menjanjikan keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah, dengan melibatkan multi-stakeholder.

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, Rencana Kerja 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-olah berjalan sendiri-sendiri dan menjadi tidak berpola, bahkan adanya distorsi, sehingga pembangunan yang terintegrasi dan berkelanjutan tidak dapat dicapai sebagaimana amanat konstitusi. Kondisi ini dapat dikatakan hampir tidak terjadi pada era

[8] Ibid.

www.mpr.go.id

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 sistem perencanaan sebelumnya. Secara normatif, 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 dan merupakan hasil konsensus nasional setelah reformasi dan dilakukannya amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945, sehingga menjadi perencanaan yang berkelanjutan.

Kondisi ini akan semakin kurang bagus, apabila tidak ada mekanisme evaluasi yang jelas untuk menilai sinergitas berbagai dokumen perencanaan pembangunan beserta pelaksanaannya, baik di level nasional maupun daerah, sehingga memungkinkan terjadinya ketimpangan pembangunan antara pusat dan daerah, serta ketidakjelasan pencapaian tujuan pembangunan sebagai amanat Konstitusi, bahkan sangat mungkin dalam hal tertentu terjadi distorsi karena presiden atau kepala daerah terpilih lebih memperioritaskan janji kampanye kepada rakyat dibandingkan ketaatan pada pencana pembangunan nasional yang sudah digariskan dalam peraturan perundang-undangan.

www.mpr.go.id

Urgensi Rekonstruksi Arah Haluan Negara melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Istilah rekonstruksi mempunyai arti sangat dekat maknanya dengan restrukturisasi. Restrukturisasi mengandung arti penataan kembali.[9] Rekonstruksi juga mengandung arti membangun kembali.[10] Berdasarkan pemaknaan terhadap rekontruksi tersebut, maka dalam makalah ini yang dimaksud rekonstruksi sistem perencanaan

[9] Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Nasakah Akademik RUU KUH Pidana, hlm. 13.

[10] Purnawan Dwikora, Rekonstruksi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Berbasis Kearifan Lokal Sebagai Kontribusi Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Indonesia, (Malang: Jurnal Konstitusi, Vol. IV, No. 2, November 2011), 2011, hlm. 101.

pembangunan nasional adalah upaya yang dilakukan oleh MPR dalam melakukan penataan kembali atau membangun kembali hal-hal yang berkenaan dengan model sistem perencanaan pembangunan nasional yang terpadu, terintegrasi dan berkelanjutan sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 serta perkembangan dunia global dewasa ini.

Perdebatan tentang perlu dihidupkannya kembali GBHN dipicu, oleh adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang belum mampu memperlihatkan hasil dan dampak nyata sesuai amanat konstitusi Negara. Proses pembangunan dipandang terlalu ditekankan kepada perspektif terbatas Presiden atau Kepala Daerah terpilih, sehingga mengakibatkan terjadinya kesenjangan dalam proses pembangunan di berbagai daerah. Implikasinya adalah hasil pembangunan yang masih jauh dari harapan seperti yang tertuang dalam Konstitusi.

Meski demikian, sebagaimana telah diungkapkan pada bagian sebelumnya, konstruksi RPJP secara substantif sebenarnya hampir sama dengan GBHN pada masa Orde Baru. Nilai lebih yang dimiliki sistem dan dokumen perencanaan pembangunan pada era reformasi adalah adanya kesempatan kepada daerah untuk bisa menggali berbagai potensi dan keunggulan daerah masing-masing secara reponsif dan cepat, 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 kurang tepat, 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. Dan penulis meyakini bahwa salah satu penyebabnya adalah terlalu dominannya persoalan politik yang banyak menghabiskan energi seluruh elemen

www.mpr.go.id

bangsa yang dihabiskan setelah era reformasi, sehingga tidak fokus dalam menata kelembagaan sistem perencanaan pembangunan nasional. Oleh karena itu, persoalan Nama GBHN atau SPSN atau RPJPN atau apalah namanya bukan hal yang subtstansial, yang lebih substansial adalah perlunya arah yang jelas pembangunan nasional bangsa Indonesia untuk menjabarkan tujuan pembangunan nasional yang tertuang dalam konstitusi, dan konsisten dalam penjabaran dan pelaksanaanya sehingga pembangunan nasional dapat dapat fokus dalam pencapaian setiap periode kepemimpinan nasional maupun daerah. Presiden terpilih atau kepala daerah terpilih bukan membawa agenda sendiri atau kelompok partai atau tim sukses sendiri yang dicapai tetapi apa yang telah disepakati/dilakukan konsensus bersama, sehingga ukuran layaknya seorang pemimpin adalah pada kemampuannya menjabarkan hasil konsensus dalam visi, misi, dan program kerja yang akan dicapai selama masa kepemimpinannya, demikian juga untuk mengukur tingkat keberhasilannya.

Salah satu yang dianggap "keberhasilan" pemeritahan orde baru dalam pembangunan bangsa Indonesia, yaitu berjalannya GBHN yang dijabarkan melalui REPELITA dan REPETA. GBHN adalah bentuk catatan rencana pembangunan negara Indonesia. Dan merupakan keinginan bersama rakyat Indonesia secara menyeluruh (garis besar) yang dibuat oleh MPR sebagai miniatur keinginan rakyat. Semua yang tertulis dalam GBHN adalah rencana haluan pembangunan negara yang dibuat oleh MPR, dan dilaksanakan oleh Presiden. Di dalam GBHN juga tertera aturan-aturan jalannya pembangunan negara yang harus berlandaskan kepada UUD 1945 sebagai perwujudan cita-cita negara Indonesia.

GBHN merupakan visi dan misi tertinggi bangsa Indonesia dalam menjalankan pembangunan nasional. Dan visi itu dijabarkan dan dilaksanakan oleh lembaga eksekutif yaitu Presiden dan wakil presiden dalam bentuk REPELITA dan REPETA, sehingga penjabaran GBHN yang dibuat dan dilaksanakan oleh presiden tidak boleh bertentangan dengan GBHN sebagai landasan pembangunan nasional. Proses pembangunan dibantu oleh para menteri yang telah ditunjuk Presiden. Penjalanan pembangunan itulah yang dipertanggung jawabkan oleh presiden kepada MPR, hal ini karena

www.mpr.go.id

Presiden atau Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat setidaknya menyampaikan laporan minimal 1 (satu) dalam satu tahun agar rakyat yang memilih yang telah direpresentasikan oleh MPR dapat mengetahui capaian pembangunan nasional/daerah yang telah dijalankan, tidak harus dalam bentuk laporan peranggungjawaban yang menyebabkan pada pemberhentian Presiden.

GBHN dibuat oleh MPR melalui Ketetapan MPR yang meninjau dari kebutuhan dan masalah riil yang ada dan akan dihadapi oleh masyarakat. Karena masyarakatlah yang menikmati hasil pembangunan nasional, maka setiap daerah di Indonesia harus mengikuti perencanaan pembangunan dan peraturan yang berasal dari pemerintah pusat, agar perencanaan pembangunan berjalan merata dan adil serta berkelanjutan di setiap daerah.

Di era reformasi, yang akan menjadi Presiden wajib memiliki visi dan misi untuk merencanakan pembangunan nasional. Dan prosesnya pun tidak perlu lagi dipertanggung jawabkan kepada MPR. Oleh karena itu, sebagian ahli berpandangan bahwa terdapat kemunduran dalam perencanaan pembangunan nasional di Indonesia. Sebagai contoh sistem perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini meliputi; perencanan di tingkat desa, kabupaten/kota, propinsi dan nasional. Namun keempat lapis perencanaan kurang saling bersambungan karena adanya keinginan yang berbeda. Pemerintah pusat ingin rencananya dijadikan acuan pemerintah daerah, sebaliknya pemerintah daerah atas nama apirasi rakyat merasa perlu untuk memenuhi keinginan rakyatnya melalu janji kampanye, hal ini diperparah oleh terjadinya kompetisi dan persaingan antar partai politik semakin kental setelah era reformasi.

Suyatno menjelaskan bahwa proses pembangunan tanpa GBHN pasca tumbangnya Orde Baru, pembangunan nasional berjalan tanpa arah dan tanpa berkelanjutan. “Negara dibangun atas dasar selera presiden terpilih. Dan presiden ini dipengaruhi oleh partai politik yang mengusungnya,”. Karena itu, perlu untuk menghidupkan pola perencanaan pembangunan atau *grand desain* pembangunan seperti halnya GBHN. Apapun namanya tetapi intinya adalah ada panduan yang harus dilaksanakan oleh siapapun presiden terpilih. Hal ini untuk

www.mpr.go.id

menghindari praktik pembangunan nasional yang sesuai selera presiden dan kepentingan partai politik[11]. Lebih lanjut Suyatno menjelaskan dengan kompleksitas persoalannya, Indonesia seharusnya memiliki *grand desain* pembangunan untuk jangka waktu 100 tahun. Meski pada periode-periode tertentu harus ada panduan target pencapaian misalnya 5 tahun, 10 tahun atau lebih dari itu.

Tidak adanya panduan pembangunan, ekses negatifnya juga dirasakan di pemerintahan tingkat propinsi. Sistem otonomi daerah yang wewenangnya diberikan pada level kabupaten/kota membuat wewenang gubernur untuk mengatur kabupaten/kota menjadi sangat terbatas.

Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Berdasarkan rumusan pasal tersebut, terdapat dua pernyataan yang disebutkan dalam UUD, yaitu *pertama*, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan *kedua* Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai MPR dapat diatur dengan undang-undang.

Dalam setiap pembicaraan mengenai lembaga negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*.[12] Pengaturan lebih lanjut mengenai MPR yang dapat diatur dengan undang-undang bukan hanya pengaturan mengenai kedudukan MPR semata, tetapi juga kewenangannya. Oleh karena itu, UUD 1945 membuka ruang terhadap pengaturan kewenangan MPR, termasuk kewenangan dalam menetapkan GBHN. Dengan demikian,

www.mpr.go.id

[11] Suyatno, Forum Rektor Indonesia Lakukan Kajian untuk Hidupkan Kembali GBHN, 1 Pebruari, 2016, Pos Kota, Jakarta.

[12] Jimly Ash-Siddiqi, Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Nasional disampaikan dalam Pembukaan Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2005 yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia di Jakarta tertanggal 21 November 2005.

pemberlakuan kembali GBHN adalah hal yang tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Pada dasarnya, konsep dasar negara Indonesia yang berlandaskan Pancasila yang berintikan kekeluargaaan dan kebersamaan adalah negara yang beraliran integralistik. Dalam kehidupan nasional bangsa Indonesia, kehidupan integralistik ini menitikberatkan pada kebersamaan dan kekeluargaan menuntut keseimbangan yang dinamik dan serasi antara inisiatif pemerintah dan partisipasi masyarakat. Bahkan, dalam paradigma otonomi daerah, partisipasi daerah haruslah diperhatikan. Pola pembangunan nasional saat ini tidak berkonsepsikan negara integralistik yang dianut oleh Indonesia. Hal ini dapat ditunjukkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang merupakan dasar hukum pembangunan nasional Indonesia, yang hanya menitikberatkan pada partisipasi masyarakat melalui DPR.[13] Dengan demikian, konsep pembangunan nasional Indonesia saat ini tidak menyeimbangkan kepentingan pemerintah dan daerah. Padahal, pembangunan nasional Indonesia harus dilaksanakan melalui sinergisitas antar penyelenggara negara secara berkesinambungan.

Selain itu, Pembangunan Nasional merupakan tanggung jawab bersama, bukan hanya tanggung jawab lembaga eksekutif semata. Pembangunan yang baik, konsisten dan berkesinambungan akan memperbaiki kualitas suatu negara sehingga hal tersebut tidak dapat dibebankan kepada seorang presiden beserta wakilnya untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengontrol dan menilai rancangan pembangunan. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan komitmen bersama bangsa Indonesia dalam membangun dan memperbaiki kualitas bangsa dan negara. Oleh karena sejalan dengan tujuan bangsa Indonesia yang tertuang pada alinea keempat UUD NRI 1945, pemberlakuan kembali GBHN sangat diperlukan. Sebagai kesepakatan bersama antara pemerintah dan MPR sebagai menivestasi keinginan rakyat dalam melaksanakan visi, misi, tujuan dan program pemeritahan sesuai dengan Pancasila dan UUD

[13] Konsideran Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

www.mpr.go.id

1945, GBHN akan menjadikan pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah menjadi lebih konsisten dan berkesinambungan sehingga amanah konstitusi dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 akan terwujud.

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar menjamin bahwa perubahan tersebut terjadi dengan cara teratur. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, implementasi dari fungsi hukum hanya dapat diwujudkan apabila hukum dijalankan oleh sesuatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum tersebut.[14] Berdasarkan pendapat Mochtar, terdapat dua fungsi hukum yang penting dalam upaya melakukan pembangunan nasional, yaitu sebagai dasar hukum dan kendali atas kekuasaan. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 adalah suatu konstitusi yang merupakan hukum dasar dan sumber hukum sebagai kendali yuridis setiap hukum, undang-undang, peraturan yang lebih rendah tingkatnya, tetapi saat ini Indonesia tidak memiliki rambu-rambu yang ditentukan oleh hukum. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan langkah yang penting, karena GBHN merupakan garis kendali politis dan hukum bagi pengelola Negara dalam membuat perencanaan, kebijakan dan pelaksanaan pembangunan nasional.

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

1. Penyusunan dan pelaksanaan RPJMN dan RPJPN dipandang lemah, karena lebih banyak prespektif pemerintah eksekutif.
2. Adanya ketidakberlanjutan pelaksanaan RPJMN dengan RPJPN karena pergantian Presiden 5 tahun sekali.
3. Adanya kemunginan RPJM Nasional tidak sinkron dengan Daerah, karena RPJM Daerah disusun menurut perspektif daerah masing-masing.
4. Arah pembangunan ekonomi dan hukum semakin liberal.

[14] Romli Artasasmita, Teori Hukum Integratif, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, hal 65-66.

www.mpr.go.id

5. Idiologi Negara semakin kabur dan tidak jelas dalam praktenya.

Peran MPR dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, "peranan adalah orang atau sesuatu yang menjadi bagian dari suatu masalah atau peristiwa"[15]. Selain itu peranan juga diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sesuatu di suatu peristiwa.[16] Secara umum peranan diartikan sebagai menjadi bagian atau keikutsertaan, dalam hal ini akan dibahas peran MPR dalam sistem perencanaan pembangunan nasional bangsa Indonesia.

Pengertian peranan berasal dari kata peran yang memiliki arti yang banyak tergantung pada konotasi yang digunakan. Menurut Suhardono makna kata peran dapat dijelaskan lewat berbagai cara, yaitu:

a) Sesuatu penjelasan historis menyebutkan konsep peran semula dipinjam dari kalangan drama/teater yang hidup subur pada zaman Yunani kuno/Romawi. Dalam arti ini peran menunjuk pada karakteristik yang disandang untuk di bawakan oleh seorang aktor dalam sebuah pentas drama.
b) Suatu penjelasan yang menunjukkan pada konotasi ilmu sosial, mengartikan peran sebagai suatu fungsi yan dibawakan seseorang ketika menduduki usatu karakteristik (posisi) dalam strruktur sosial.
c) Suatu penjelasan yang lebih bersifat operasional menyebutkan bahwa suatu peran akan memenuhi keberadaanya, jika berada dalam kaitan posisional yang menyertakan dua perilaku peran yang komplementer.[17]

Suhardono mengatakan bahwa sebenarnya istilah peran sudah dengan sendirinya diperlakukan secara perspektif (sebagai patokan) artinya menunjukkan pada perilaku yang menunjukkan keharusan *(oughtness, shouldness)* untuk dibawakan. Patokan yang dianut secara

[15] W.J.S. Poerwadarminta, Konsep Peran, Bumi Akasara, Jakarta, 2005, hlm. 854.
[16] Ibid.
[17] Berry, J.W, Ed., Psikologi Lintas Budaya Riset dan Aplikasi, Alih Bahasa: Edi Suhardono,Gramedia, Jakarta, 1999, hlm. 3.

www.mpr.go.id

tidak kasat mata (*covert*) disebut sebagai norma sedangkan yang di anut secara kasat mata adalah tuntutan (*demand*).[18]

Menurut Poerwadarminta dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, peranan adalah segala sesuatu yang menjadi bagian/memegang pimpinan yang terutama dalam terjadinya segala sesuatu hal/peristiwa[19].

Berdasarkan paparan di atas, penulis berpendapat bahwa peran merupakan seperangkat patokan yang membatasi perilaku apa yang mesti dilakukan seseorang yang menduduki suatu posisi tertentu seperti MPR dalam merumuskan sistem perencanaan pembangunan nasional bangsa Indonesia yang sesuai dengan Konstitusi UUD NRI Tahun 1945.

Hasil Amandemen UUD 1945 telah memangkas secara signifikan fungsi dan wewenang MPR. Secara konstitusional, fungsi dan wewenang MPR sebagaimanan diatur dalam Pasal 3 dan dan Pasal 8 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 memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau 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;

[18] Suhardono, Teori, Peran, Konsep, Definisi dan Implikasinya, 1994, hlm. 10.
[19] Poerwadarminta, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hlm 753.

www.mpr.go.id

5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.

Secara eksplisit, UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen tidak memberikan ruang kepada MPR dalam SPPN dan perumusan RPJP. Oleh karena itu, jika ingin menguatkan peran MPR dalam SPPN, maka ada beberapa langkah yang harus dilakukan, diantaranya adalah mengajukan amandemen UUD NRI Tahun 1945, dan melakukan rekonstruksi fungsi dan peran serta wewenang MPR, sehingga tidak tumpang tindih dengan fungsi dan peran lembaga Negara yang lain dalam SPPN. Di samping itu, MPR dapat berperan sebagai pusat harmonisasi (*center of harmonization*) antar lembaga negara mengingat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 7 diatur salah satu bentuk hukum setelah UUD adalah Tap MPR, berdasarkan ketentuan ini MPR dapat tidak harus melakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Penjelasan Mr. Soepomo pada rapat PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) beberapa saat sebelum UUD 1945 disahkan, tanggal 18 Agustus 1945. Selain mengurai tentang kedaulatan negara yang ada di tangan rakyat, Mr. Soepomo menyebutkan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan negara Presiden tidak mempunyai politik sendiri, tetapi mesti menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan, diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”[20]

MPR merupakan manifestasi kedaulatan rakyat, maka GBHN merupakan pernyataan kehendak rakyat Indonesia dalam menentukan haluan penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, GBHN sangat penting agar arah dan program maupun kebijakan pembangunan nasional tak berubah-ubah berdasarkan rezim yang sedang berkuasa.

[20] Soepomo, dalam Harmoko, Pentingnya GBHN, 11 Pebruari 2016

Siapa pun presidennya, pembangunan nasional harus berpedoman pada GBHN, agar pembangunan nasional dapat berjalan secara berkelanjutan.

Gerakan reformasi telah mengurangi dan mengilangkan tugas MPR dalam menetapkan GBHN. Sebagai proses politik, hal ini sebenarnya sah-sah saja. Sejak UUD 1945 disahkan tanggal 18 Agustus 1945, pernah mengalami pergantian konstitusi, misalnya saat pemberlakuan UUD RIS dan UUD Sementara 1950, tetapi melalui proses politik kemudian tetap menggunakan UUD Tahun 1945.

Ketika reformasi bergulir, melalui amendemen UUD Tahun 1945, GBHN dihilangkan, akibatnya, bangsa ini tidak memiliki pijakan dan arah pembangunan yang jelas, walaupun dalam UU SPSN sudah mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional tetapi belum mencakup semua haluan negara, agar pembangunan nasional berjalan sesuai arah dan tujuan yang benar sebagaimana amanat pembukaan UUD 1945, antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Peran MPR perlu dikuatkan lagi. Kondisi pembangunan yang sekarang terasa tanpa arah, hal ini salah satunya akibat tidak adanya GBHN. GBHN sangat penting dan menjadi acuan pembangunan secara horizontal dan vertikal. Pembangunan horizontal adalah kerja sama hubungan antar lembaga negara yang harmonis, tidak saling menjatuhkan, tapi saling menguatkan. Sedangkan pembangunan vertikal adalah penguatan kerja sama antara pusat, provinsi, dan daerah secara menyeluruh dan tidak saling berebutan dan tidak mendukung, tetapi justru saling mendukung dan harmonis.

Hal itu bisa berjalan seandainya ada GBHN karena ada panduan bagi semua pihak untuk menjalankan tugas dan fungsinya secara benar. Saat ini tidak ada GBHN yang RPJP yang dibuat oleh Pemerintah. RPJP itu tidak bisa disamakan dengan GBHN, karena RPJP yang dibuat oleh pemerintah sebelumnya kemungkinannya tidak digunakan oleh presiden berikutnya.

www.mpr.go.id

PENUTUP

1. Kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang memegang kekuasaan yang tidak terbatas sehingga MPR perlu menetapkan arah yang hendak dipergunakan dalam lima tahun dengan memperhatikan segala kebutuhan dan arah pengembangan perencanaan pembangunan nasional secara terintegrasi dan berkelanjutan.
2. Rekonstruksi sistem perencanaan pembangunan nasional perlu dilakukan oleh MPR sebagai lembaga Negara walaupun bukan yang tertinggi tetapi memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, dan didasarkan pada adanya keinginan bangsa Indonesia untuk kembali kepada GBHN sebagai konsensus nasional, maka perlu dilakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945, dengan memasukkan salah satu kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN atau istilah lain seperti arah haluan negara.
3. Untuk mewujudkan kewenangan pada point 1 dan 2, maka secara hukum, perlu dibuat TAP MPR yang mengatur tentang GBHN, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa salah satu hirarki peraturan perundang-undangan di atas Undang-Undang adalah TAP MPR. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 7 bahwa kedudukan Ketetapan MPR berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Berry, J.W, Ed., 1999, Psikologi Lintas Budaya Riset dan Aplikasi, Alih Bahasa: Edi Suhardono, (Jakarta: PT Gramedia).

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Nasakah Akademik RUU KUH Pidana.

Farah Bahtiar, 2011, Peran Negara dalam Pembangunan, Edu-com, Jakarta

Harmoko, 2016, Pentingnya GBHN, 11 Pebruari 2016

Jimly Asshiddiqie., 2011, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.

---------,2005, Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Nasional disampaikan dalam Pembukaan Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2005 yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia di Jakarta tertanggal 21 November 2005.

Purnawan Dwikora, 2011, Rekonstruksi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Berbasis Kearifan Lokal Sebagai Kontribusi Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Indonesia, (Malang: Jurnal Konstitusi, Vol. IV, No. 2, November 2011).

Romli Artasasmita, 2012, Teori Hukum Integratif, Genta Publishing, Yogyakarta.

Suhardono, 1994, Teori, Peran, Konsep, Definisi dan Implikasinya.

Suyatno, 2016, Forum Rektor Indonesia Lakukan Kajian untuk Hidupkan Kembali GBHN, 1 Pebruari, 2016, Pos Kota, Jakarta.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

W.J.S. Poerwadarminta, 2005, Konsep Peran, Bumi Akasara, Jakarta.

www.mpr.go.id

_____, 1991, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2006 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.

http://www.tataruangindonesia.com/fullpost/perencanaan/1353489783/rencana-pembangunan-jangka-panjang-nasional-tahun-20052025.html

http://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_Perencanaan_Pembangunan_Nasional.

www.mpr.go.id

MENIMBANG WACANA MENGHIDUPKAN KEMBALI GBHN SEBAGAI ISNTRUMEN SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL[1]

Oleh : Dr.Muh.Risnain, SH.,MH[2]

PENDAHULUAN

Gagasan untuk menghidupkan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional mulai dimunculkan kembali ketika ketua umum PDI Perjuangan yang juga mantan Presiden RI Megawati Soekarnoputri menyampaikan pidato pada acara rapat kerja nasional PDIP pada awal tahun 2016 yang lalu. Menurut beliau sistem perencanaan pembagunan yang sekarang ini tidak mampu mewujudkan cita bangsa Indonesia sebagai bangsa yang kuat dan bersatu karena masing-masing elemen bangsa yang menjalankan negara ini berjalan sendiri-sendiri tanpa tujuan yang jelas (quo vadis). Dalam rakernas tersebut diputuskan salah satu rekomendasi penting yaitu mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN atau dengan versi PDIP menggunakan istilah Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana.[3]

Gagasan ini gayung bersambut dengan dukungan elemen lain dari bangsa ini yang masih rindu dan nostalgia dengan sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibangun dua mantan pemimpin bangsa yaitu mantan presiden Soekarno dan mantan presiden Soeharto yang telah meletakkan dasar sistem perencanaan pembagunan nasional. Mantan Presiden Soekarno telah meletakkan dasar pembangunan nasional melalui pembangunan semesta nasional. Mantan presiden Soeharto telah melanjutkan dan meletakan sistem pembangunan nasional melalui GBHN. Pada era kepemimpinan dua

[1] Disampaikan dalam FGD Kerjasama FH Unram dan MPR RI, Mataram 26 mei 2016.
[2] Dosen tetap FH Unram, S1 (Unram), S2 (Unpad), S3 (Unpad).
[3] Majelis, keinginan hidupkan kembali GBHN menguat, Majalah Majelis edisi No.02/Th.X/Februari 2016, hlm.16.

www.mpr.go.id

mantan presiden ini telah terbukti efektif membangun sistem perencanaan pembangunan nasional yang terkoordinasi dengan baik.

Namun gagasan Megawati Soekarnoputri ini akan berhadapan dengan realitas hukum dan konstitusi yang telah mengalami perubahan pasca reformasi tahun 1998. Reformasi yang diikuti dengan perubahan konstitusi UUD NRI 1945 yang dimulai sejak tahun 1999 sampai tahun 2003 telah mengubah secara drastis sistem ketatanegaraan Indonesia dari sistem ketatanegaraan yang berpusat dan bertumpu pada kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi sistem kesederajatan ketatanegaraan dengan prinsip *check and balances* sebagai lokomotif yang men*drive* hubungan lembaga negara[4].

Dengan prinsip *check and balances* hubungan antar lembaga negara sekarang ini tidak memungkinkan lagi ada lembaga negara yang memiliki kedudukan lebih tinggi dari lembaga negara lain[5]. Sistem ketatanegaraan dalam konstitusi yang baru telah memurnikan sistem pemerintahan presidensil. Perubahan tersebut berimplikasi pada perubahan kewenangan MPR yang dulu ditempatkan sebagai lembaga tinggi negara dengan kewenangannya untuk memilih presiden dan wakil presiden, menyusun GBHN, dan mengubah UUD. Pasca perubahan UUD 1945 kewenangan MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden dan menyusun GBHN tidak ada lagi. Presiden tidak lagi sebagai mandataris MPR[6].

www.mpr.go.id

REVIEW SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL SEBELUM DAN PASCA REFORMASI

Untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang perjalanan sistem perencanaan pembangunan nasional maka penting bagi kita untuk mereiw kembali sistem pembangunan nasional. Uraian ini akan mengungkapkan bagaimana dinamika dan perkembangan sistem perencanaan pembangunan nasional. Periodesasi sistem

---

[4] [4] Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung : Citra Aditya, 2000), hlm. 206.

[5] Ni,matul Huda, Politik ketatanegaraan Indonesia : kajian terhadap dinamika perubahan UUD 1945, (Yogyakarta : FH UII, 2002,) hlm. 49.

[6] Saldi Isra , Kekuasaan dan Perilaku Korupsi : catatan Hukum, (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2009), hlm. 48.

perencanaan pembangunan nasional terbagi dalam 3 babak sejarah pembangunan bangsa yaitu orde lama di bawah Presiden Soekarno, orde baru dibawah Presiden Soeharto dan Orde reformasi dengan beberapa presiden yang telah mengisi jabatan selama kurang lebih 18 tahun telah berjalan[7].

Lampiran Undang-undang Nomor 17 tahun 2007 tentan RPJP 2005-2025 dinyatakan bahwa pada kurun waktu 1969–1997 bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan[8]. Pembangunan tersebut merupakan penjabaran dari Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tahapan pembangunan yang disusun dalam masa itu telah meletakkan dasar-dasar bagi suatu proses pembangunan berkelanjutan dan berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat, seperti tercermin dalam berbagai indikator ekonomi dan sosial. Proses pembangunan pada kurun waktu tersebut sangat berorientasi pada *output* dan hasil akhir. Sementara itu, proses dan terutama kualitas institusi yang mendukung dan melaksanakan tidak dikembangkan dan bahkan ditekan secara politis sehingga menjadi rentan terhadap penyalahgunaan dan tidak mampu menjalankan fungsinya secara profesional. Ketertinggalan pembangunan dalam sistem dan kelembagaan politik, hukum, dan sosial menyebabkan hasil pembangunan menjadi timpang dari sisi keadilan dan dengan sendirinya mengancam keberlanjutan proses pembangunan itu sendiri[9].

Perencanaan pembangunan nasional secara sistimatis telah dimulai ketika orde lama. Di bawah presiden Soekarno perecanaan pembangunan nasional dilakukan dengan membentuk Undang-undang nomor 80 tahun 1958 tentang Dewan Perancang Nasional. Dasar pemikiran pembentukan dewan perancang nasional adalah untuk

[7] Moh.Mahfud M.D, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi (Jakarta : Pustaka LP3ES , 2006) hlm.5.
[8] Satya Arinanto,Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca reformasi, *Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 3 September 2006*, (2006), hlm.79.
[9] Lampiran Undang-undang Nomor 17 tahun 2007 tentan RPJP 2005-2025.

membangun sistem pembangunan pembangunan nasional yang lebih pastisipatif. Hasil kerja dewan perancang nasional adalah tersusunnya RUU pembangunan nasional berencana tahun 1961-1969. RUU tersebut kemudian dituangkan dalam TAP MPRS RI Nomor II/MPRS/1960. Substansi TAP MPRS RI Nomor II/MPRS/1960 merupakan amanat pembangunan presiden Soekarno dan manifesto politik Republik Indonesia[10].

Pada masa orde baru dibawah mantan presiden Soeharto sistem perencanaan pembangunan nasional dilakukan melalui GBHN.Pada waktu itu GBHN dianggap sebagai instrumen untuk menentukkan arah pembangunan nasional sekaligus menjalankan ketentuan Pasal 3 UUD 1945 yang memberikan baju TAP MPR untuk melegalkan perencanaan pembangunan nasional. Sebagai instrumen perencanaan nasional GBHN dianggap sebagai dokumen pembangunan yang strategis pada masa itu karena merupakan manifestasi kehendak rakyat karena dibentuk oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan representasi rakyat Indonesia. didalam GBHN terkandung hajatan untuk menjalankan pancasila dan UUD 1945 secara benar dan konsekuen.[11]

Menurut laporan kesekretariatan MPR RI pada waktu itu GBHN merupakan terjemahan nilai-nilai luhur yang terkandung dalam pancasila dan dijadikan rujukan pemerintah Indonesia baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam mengeluarkan kebijakan pembangunan. Pada bagian yang lain GBHN merupakan simbol berkuasanya MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang mandatnya dilaksanakan oleh Presiden sebagai mandataris MPR. Presiden tentu memiliki kewajiban untuk menjalankan pemerintahan sesuai GBHN.

Secara periodik GBHN pada masa orde baru dilakukan secara periodik dalam waktu lima tahun sekali. Dimulai sejak 1973-1978, GBHN kedua 1978-1983, GBHN ketiga 1983-1988, GBHN keempat, 1988-1993, GBHN, kelima 1993-GBHN 1998.

---

[10] Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan : Kumpulan Karya Tulis Prof.Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH.,LL.M (Bandung: Alumni, 2002), hlm.3-4.
[11] Ibid. hlm.17.

Pada awal reformasi dibawah presiden BJ Habibie dan MPR hasil pemilu 1999 ditetapkan GBHN 1999-2004 melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004.

Pasca perubahan UUD 1945 yang menghapuskan kewenangan MPR dalam menyusun GBHN maka sistem perencanaan pembangunan nasional mengalami kekosongan hukum. Pada sidang MPR RI tahun 2004 tidak memungkinkan lagi MPR untuk menyusun GBHN sementara pemerintah memerlukan perencanaan pembangunan nasional sebagai landasan kebijakan pembangunan nasional. Maka dibutuhkan sebuah instrumen hukum sebagai dasar untuk menentukan arah pembangunan yang akan mengganti TAP MPR yang selama ini dijadikan rujukan dalam menyusun rencana pembangunan. Maka kemudian diundangkanlah undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional.

Berdasarkan penjelasan umum undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional terdapat beberapa hal yang melingkupi sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 yaitu : pertama, penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), kedua, ditiadakannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan, ketiga, diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Diundangkan Undang-Undang ini maka menjadi landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat[12].

[12] Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, (Jakarta : Sekjen MK RI,2006) hlm.34.

Dalam undang-undang ini dijelaskan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Undang-Undang ini mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu: pertama, 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, kedua, pendekatan teknokratik teknokratik teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Ketiga pendekatan partisipatif partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Keempat,atas-bawah (top-down) dan bawah-atas (bottom-up) adalah perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa.

Adapun Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yakni: (1) penyusunan rencana; (2) penetapan rencana; (3) pengendalian pelaksanaan rencana; dan (4) evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh. Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (stakeholders) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan

www.mpr.go.id

pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

Tujuan Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, 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 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). 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, Kementrian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk

www.mpr.go.id

menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana[13].

Berdasarkan amanat undang-undang nomor 25 tahun 2004 sistem perencanaanpembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Bentuk sistimatis sistem perencanaanpembangunan nasional dilakukan dengan bentuk perencanaan yaitu rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana pembangunan tahunan. RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, 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 kerangka pendanaan yang bersifat indikatif[14].

Pada level pemerintahan daerah pola periodesasi perencanaan pembangunan sama dengan pembangunan nasional, terbagi dalam RPJP daerah, RPJM daerah dan RKPD. RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional. RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang menyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan

[13] Lihat penjelasan umum UU No.25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional

[14] Lihat Pasal 4 UU No.25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional

keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.RKPD merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat[15].

Pada pasal 13 mengatur tentang intrumen hukum yang digunakan untuk melegalkan dokumen perencanaan dalam yang telah tertuang dalam RPJP nasional dan RPJP daerah. RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-undang sedangkan RPJP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Untuk menjalankan amanat Pasal 13 tersebut pada tahun 2007 pemerintah dan DPR mengundangkan Undang-undang nomor 17 tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional tahun 2005–2025. Dalam UU ini telah diletakkan visi pembangunan nasional tahun 2005–2025 adalah: **Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil Dan Makmur.** Visi pembangunan nasional tahun 2005–2025 itu mengarah pada pencapaian tujuan nasional, seperti tertuang dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[16]

MENGHIDUPKAN KEMBALI GBHN : PELUANG DAN TANTANGAN

Gagasan berbagai pihak untuk menghidupkan kembali GBHN merupakan gagasan cemerlang yang patut diskusikan secara akademik. Analisis akademik akan memberikan pandangan yang jernih tanpa kepentingan apapun terkait gagasan ini. Menurut penulis gagasan untuk menghidupkan kembali GBHN harus diletakan dalam bingkai ketatanegaraan secara komprehensif dan tidak parsial yang

[15] Jimly Assidiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta : Konstitusi Press, 2006), hlm. 50.
[16] Lampiran nomor 17 tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional tahun 2005–2025.

menimbukan kekacauan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara[17]. Maka untuk mengkaji peluang dan tantangan dihidupkan kembali GBHN harus dimulai dengan mengkaji aspek-aspek berikut ini.

Pertama, sistem perencanaan pembangunan nasional. Pertanyaan pertama yang harus dijawab untuk menerima atau menolak gagasan dihidupkan kembali GBHN adalah apakah sistem perencanaan pembangunan yang ada sekarang ini melalui UU No. 25 tahun 2004 dan UU Nomor 17 tahun tahun 2007 tidak legitimate dan tidak memiliki sistem perencanaan yang jelas sehingga perlu dibentuk GBHN untuk menggantinya. Menjawab pertanyaan tersebut penulis hendak menguarikan bahwasanya perubahan UUD 1945 tidak memungkinkan lagi MPR untuk menyusun GBHN sebagaimana dilakukan sejak tahun 1969-2004 karena kewenangan itu telah dicabut. Secara hukum MPR tidak memiliki kewenangan konstitusional untuk membuat GBHN. Sehingga terjadi pergeseran kekuasaan lembaga yang membuat sistem perencanaan yang tadinya berada pada tangan MPR sendiri, sejak tahun 2004 perencanaan pembangunan nasional berada pada tangan DPR dan Presiden melalui bentuk hukum undang-undang. Melalui undang-undang nomor 17 tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional tahun 2005–2025. Dengan demikian sesungguhnya bangsa Indonesia masih memiliki sistem perencanaan pembangunan nasional yang menggantikan GBHN yaitu program pembangunan nasional yang dituangkan dalam RPJP, RPJMN dan RKP.[18] Bukankah yang menyusun dan menetapkan RPJP ditetapkan secara bersama antara DPR dan Presiden dalam bentuk undang-undang ? bukakah DPR adalah anggota MPR. Oleh karena itu RPJP merupakan kristalisasi keinginan dan aspirasi pembangunan masyarakat Indonesia yang kandungannya sama dengan GBHN. Penulis dapat mengatakan bahwa GBHN masih ada tertuang dalam RPJP hanya berbeda “baju” saja tidak lagi menggunakan TAP MPR, tetapi dengan baju undang-undang.

[17] Maria Farida S, Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,(Yogyakarta : Kanisius, 2007), hlm.2.

[18] Hajriyanto Y Thohari, Revitalisasi GBHN, revitalisasi MPR, Majalah Majelis edisi No.02/Th.X/Februari 2016, hlm.8.

www.mpr.go.id

Kedua, persoalan Kelembagaan. Persoalan yang mesti diperjelas dalam konteks gagasan menghidupkan kembali GBHN adalah persoalan kelembagaan pembentuk GBHN. Selama kurun waktu 1969-1998 lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyusun GBHN adalah MPR sebagai lembaga tinggi negara. Dasar kewenangannya adalah Pasal 3 UUD 1945 sebelum diamandemen yang memberikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN yang akan dilaksanakan oleh presiden. Dengan perubahan UUD 1945 yang sangat signifikan terhadap sistem kelembagaan negara dan sistem ketatanegaraan maka dipertanyakan siapa yang akan menetapkan GBHN ?. MPR jelas tidak konstitusional, apalagi DPR, DPD dan Presiden tidak memiliki dasar kewenangan. Untuk itu gagasan ini harus didukung oleh gagasan untuk melakukan perubahan UUD NRI 1945.

Ketiga, Mempertegas Status GBHN. Hal harus dipertegas dalam wacana menghidupkan kembali GBHN adalah status apakah GBHN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional ataukah sebagai panduan pembangunan nasional. Selama ini terkesan bahwa GBHN merupakan dokumen "kramat" yang menjadi momok bagi pemimpin dan sangat disakralkan. Menurut hemat penulis harus ada upaya untuk desakralisasi GBHN sebagai dokumen perencananaan pembangunan. Kita harus menempatkan GBHN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional yang menjadi acuan dalam pengambilan kebijakan pembangunan nasional. GBHN tidak lain adalah dokumen perencanaan pembangunan biasa. Bukan dokumen untuk menjatuhkan presiden.

Keempat, Mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban pelaksanaan GBHN. Selama ini GBHN selalu dikaitkan dengan istrumen hukum untuk mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan oleh MPR terhadap presiden. Sehingga pikiran orang terarahkan bahwa GBHN selalu dikaitkan dengan pertanggung-jawaban Presiden baik pertanggungjawaban tahunan maupun lima tahunan. Perubahan UUD 1945 mengalami perubahan mendasar terkait dengan sistem pertanggungjawaban presiden dalam menjalankan pemerintahan. Sebagai implikasi dari hilangnya kewenangan MPR dalam menyusun dan menetapkan GBHN maka

www.mpr.go.id

tidak ada lagi forum untuk meminta pertanggungjawaban presiden terkait pelaksanaan GBHN. Presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR. Pertanggungjawaban presiden dalam sustem pemerintahan presidensil terjadi dalam kerangka pelaksanaan rezim *impeachment* (pemakzulan) dan pertanggungjawaban kepada DPR terkait pelaksanaan pemerintahan untuk menjawab penggunaan hak-hak DPR dalam kerangka pengawasan yaitu penggunaan hak interprelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Sistem perencanaan yang ada sekarang ini melalui UU Nomor 25 tahun 2004 tidak ada mekanisme untuk pertanggungjawaban presiden pelaksanaan pembangunan yang direncanakan sehingga tidak memungkinkan DPR atau MPR menjatuhkan presiden karena melanggar RPJP. Disamping itu tidak ada forum untuk meminta pertanggungjawaban tahunan maupun lima tahunan sebagaimana GBHN. Jika semangat menghidupkan GBHN sebagai instrumen untuk meminta pertanggungjawaban tahun presiden maka gagasan ini kontradiktif dengan sistem pemerintahan presidensil yang ada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD 1945.

Walaupun gagasan menghidupkan kembali sistem perencanaan nasional melalui GBHN mengalami banyak hambatan substansial terutama setelah perubahan konstitusi, namun gagasan akan terlembaga dengan baik jika ada dukungan politik dan sosial dari seluruh elemen bangsa. Melihat pengusul menghidupkan kembali GBHN adalah seorang ketua umum PDIP Megawati Soekarnoputri dan kemudian menjadi rekomendasi rakernas, kebetulan juga partai ini sedang berkuasa sekarang ini sampai 2014 maka harapan untuk merealisasikan gagasan ini sedikit ada, namun kekuatan politik di MPR sekarang ini tidak ada partai yang memiliki suara mayoritas harapan ini semakin dipertanyakan realisasinya. Parlemen sekarang telah terbelah menjadi dua kubu besar Koalisi Merah Putih (KMP) dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang setiap gagasan kemungkinan akan selalu bersebrangan maka gagasan ini menjadi perlu dipertimbangkan untuk dipertanyakan efektifitas untuk dapat dilaksanakan.

www.mpr.go.id

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Uraian diatas tersimpulkan dua hal berkaitan dengan peluang dan tantangan GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional, *pertama*, sebagai instrumen perencanaan pembangunan nasional keberadaan GBHN telah tergantikan melalui sistem perencanaan pembangunan nasional melalui RPJP untuk periode 2005-2025, RPJMN setiap lima tahun dan RKP setiap satu tahun. RPJP dapat dianggap sebagai GBHN versi baru yang memuat perencanaan pembangunan nasional dalam jangka waktu dua puluh tahun.*Kedua*, dari segi kelembagaan penyusunan GBHN setelah perubahan UUD 1945 mengalami perubahan drastis, MPR tidak memiliki kewenangan konstitusional menetapkan GBHN. Perencanaan pembangunan dilakukan oleh DPR dan Presiden melalui RPJP yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang 2005-2025. Substansi RPJP sama dengan GBHN adalah dokumen perencanaan pembangunan yang seluruh komponen bangsa. RPJMN dibentuk oleh Presiden terpilih sebagai realisasi dari janji politik presiden.

Penulis menyarankan untuk merealisasikan gagasan menghidupkan kembali GBHN maka mekanisme konstitusionalnya adalah dengan melakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945. Perubahan dimaksudkan untuk mengembalikan kembali kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Perubahan kewenangan ini tentu berimplikasi pada sistem ketatanegaraan yang didesain pasca reformasi mulai dari sistem pemerintahan, sistem perwakilan maupun sistem pemilihan umum. Oleh karena itu jika terjadi perubahan UUD 1945 untuk menghidupkan kembali GBHN maka hendaknya MPR RI mengkaji perubahan UUD 1945 terhadap sistem pemerintahan, sistem perwakilan maupun sistem pemilihan umum.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, (Jakarta : Sekjen MK RI,2006).

_____, Perihal Undang-Undang, (Jakarta : Konstitusi Press, 2006).

Lili Rasjidi dan I.B.Wyasa Putra, Hukum Sebagai Suatu Sistem, (Bandung, Mandar Maju : 2003).

Maria Farida S, Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,(Yogyakarta : Kanisius, 2007).

Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan : Kumpulan Karya Tulis Prof.Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH.,LL.M (Bandung: Alumni, 2002).

Moh.Mahfud M.D, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi (Jakarta : Pustaka LP3ES , 2006).

Ni,matul Huda, Politik ketatanegaraan Indonesia : kajian terhadap dinamika perubahan UUD 1945, (Yogyakarta : FH UII, 2002,).

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Legislasi : Aspirasi atau Transaksi : Catatan Kinerja DPR 2011 , (Jakarta :PSHK, 2012).

Rachmad Maulana Firmansyah, et, al, Catatan Kinerja DPR 2012: Fondasi Tahun Politik (Jakarta : PSHK, 2013), hlm.

Saldi Isra , Kekuasaan dan Perilaku Korupsi : catatan Hukum, (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2009).

Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung : Citra Aditya, 2000).

Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum : Konsep dan Metode, (Malang : Setara Press, 2013).

Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum : Sebuah Pengantar (Jogjakarta : Liberty, 2003).

www.bpn.go.id

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (DALAM PANDANGAN KAJIAN BUDAYA)

Oleh: H. Muhammad Sabidin Rifainy

DASAR PEMIKIRAN

1. Hasil pembahasan yang dilakukan Lembaga Pengkajian MPR tentang wacana mengembalikan kewenangan MPR tentang posisi daya ungkit strategis haluan negara, memerlukan perhatian semua pihak untuk diwujudkan. Tugas itu penting karena menentukan arah penyelenggara negara dalam mewujudkan tujuan nasional yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Perjalanan reformasi sebagai resistensi terhadap kemapanan orde baru yang hegemonik dalam proses penegakan identitas bangsa era orde lama memerlukan konsistensi pendekatan koherensial yang multikultural untuk mendekonstruksi reformulasi perencanaan pembangunan nasional dalam pemikiran postmodern hukum yang penuh noise dan turbulensi menyertai politik identitas simbolistik dewasa ini.
2. Mendialogkan tentang Haluan Negara, sudah beberapa kali kita bertemu, berdiskusi, berdialog melalui prakarsa MPR yang berlangsung di Mataram seperti th. 2012 Seminar nasional tema Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah. Th. 2015 dengan tema : Urgensi Pokok Haluan Penyelenggara Negara (PHPN) Dalam Meningkatkan Kinerja Lembaga-lembaga Negara. Kini th.2016 kita bertemu lagi untuk mendialogkan Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang di dalamnya mengingat penting adanya garis-garis besar daripada haluan negara.
3. Membandingkan perjalanan pembangunan dari priodesasi pemerintahan yang kita alami dalam masa Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi terjadi berbagai dinamisasi perubahan kehidupan

www.mpr.go.id

berbangsa, bernegara dan bermasyarakat sesuai interpretasi ideologi Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945 mengatasi kondisi realistik kontekstual masanya. Perubahan landasan hukum dan peraturan perundang-undangan juga mengalami perubahan dalam menghadapi kehidupan masyarakat. Namun semua tetap mengacu pada landasan hukum yang berlaku sesuai konstitusi sebagai Negara berdasar atas hukum.

4. Dewasa ini dalam era reformasi proses pembangunan terjadi berbagai persoalan bangsa di semua sektor. Peristiwa penegakan hukum menghadapi narkoba, korupsi, teroris, tindak kekerasan dan berbagai gejolak terkini, bagaikan pembangunan yang dilakukan berpacu dengan tumbuh kembangnya persoalan yang menyertainya memerlukan energi cadangan mengantisipasinya.
5. Apakah itu terjadi karena arah perencanaan pembangunan yang berdasarkan Undang-undang penafsirannya berbeda-beda oleh Tim Sukses pimpinan terpilih sehingga tidak terpadu dan tidak berkesinambungan. Ataukah karena perencanaan itu sendiri tidak memiliki panduan yang menjembatani apa yang dikehendaki pembukaan UUD 1945 sebagai representasi dari Pancasila. Atau Undang-undang yang melandasi perencanaan pembangunan jangka panjang nasional, menengah dan tahunan, sektoral dan wilayah belum diterjemahkan dalam satu kesatuan yang sistematis dan konsisten. Atau mungkin dorongan idealisme dari priode pemerintahan sejak reformasi dan otonomi daerah mengacu pada Visi masing-masing sebagai symbol politik identitas yang dikembangkan.

www.mpr.go.id

FAKTA EMPIRIS DAN PEMBAHASAN

Jika boleh merenung sejenak pengalaman sebagai abdi negara dalam dekade Orde Baru dari 1977-1990. Demikian juga dalam Era Reformasi dan Otonomi daerah dalam tugas operasional dan fungsional berpindah-pindah, baik bersifat koordinasi dan sektoral, tehnis maupun tahap perencanaan (1999-2009). Pengalaman itu mewarnai proses menjadi pengamat dan pemerhati dalam alur berfikir rasional ilmiah (2009-kini) berkecimpung dalam dunia pendidikan dan lembaga masyarakat ternyata banyak hal berharga yang dapat

dijadikan bahan pemikiran untuk masa depan. Pengalaman memberikan pemahaman, bahwa memang ada perbedaan sebagai kahasanah peradaban, masing-masing tergantung niat dan sudut pandang untuk mengambil hikmahnya. Pengalaman itu terungkap antara lain sebagai berikut:

A. Pengalaman perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya th. 1977-1999.
   1) Pada Pola Pembangunan Perumahan dan Lingkungan Desa Terpadu (P2LDT). Dulu kita kenal ada Pola Dasar Pembangunan tiap instansi mengusulkan Daftar Usulan Kegiatan (biaya rutin, untuk belanja pegawai dan program masyarakat yang dilembagakan) dan DUP (daftar usulan proyek) untuk penanganan program pembangunan baru untuk lima tahunan. Tahapannya tahun pertama pendataan, dan pemetaan sebagai langkah persiapan. Tahun kedua penyuluhan dan bimbingan masyarakat serta kelembagaan. Tahun ketiga Pembangunan Perumahan dan penataan lingkungan. Tahun keempat pelembagaan dan perantaian pemerataan Pembangunan (bantuan ke masyarakat lain). Tahun ke lima peresmian desa sebagai desa percontohan P2LDT. (dilanjutkan dengan pembangunan tahap ekonomi dan industri). Tim pelaksana P2LDT dari berbagai instansi dalam koordinasi pemerintah Kabupaten dan operasionalnya di Kecamatan dan Desa sebagai penentu awal kesanggupan lokasi Pemugaran Perumahan dan lingkungan. Semua tahapan menggunakan SOP, SPM dan analisisi pejabat fungsional.
   2) Pemukiman Korban Bencana Alam (contoh kawasan Belanting Sambalia Lombok Timur dan Batukok Bayan, Sindang Gila Bayan Lombok Utara) termasuk Pemasyarakatan Masyarakat Daerah Terpencil). Tahapannya sama diawali pendataan sampai pelembagaan dan perantaian.
   3) Dalam proses perencanaan tetap mengacu pada pola dasar tiap departemen yang bersumber dari GBHN yang dirinci dalam Repelita, dijabarkan Tahunan dalam APBN/APBD. Kemudian didokumentasikan dalam 5 Buku Repelita. Buku I Evaluasi Pembangunan sebelumnya, analisis tantangan, kebijakan, kerangka rencana dan pembiayaan, keuangan dan kebijakan

www.npl.go.id

permodalan. Buku II Sasaran Sektor Ekonomi Buku III Sasaran Industri Perdagangan, Buku IV Sosbud dan Kesejahteraan Sosial Buku V Pembangunan Wilayah (Repelita ke VI prop NTB 1994/1995-1998/1999, Bappeda NTB, 1995). Tahapan sistem Musbangdes, Tk. Kecamatan UDKP, Rakorbang II, Rakorban I dan Rakornas. Tiap kantor wilayah di samping diminta daftar usulan dari level desa, kec, kabupaten dan disetujui Provinsi, ditetapkan juga alokasi tiap provinsi berdasarkan analisis data permasalahan dan hasil pelaksanaan tahun sebelumnya dan kesiapan daerah untuk tahun berikutnya, baik untuk peningkatan anggran Rutin (melembagakan, memandirikan masyarakat) maupun anggaran pembangunan.

B. Pengalaman Dalam Era Reformasi dan Otonomi Daerah. Transisi dalam priode Uji Coba Otonomi Daerah. Anggaran dari pusat dimasukkan ke daerah otonom diatur kembali sesuai kebijakan daerah, sehingga dana sektoral dalam realisasi di lapangan lebih rendah dari dana bantuan pusat karena perimbangan sektor-sektor.

C. Pengalaman koordinasi banyak anggaran yang langsung di bawah kewenangan Pemda ditangani oleh unit yang semestinya koordinatif langsung ke masyarakat itulah embrio yang kini dalam bentuk hibah atau bantuan sosial ke lembaga masyarakat. Pemanfaatanya multi interpretasi tergantung sistem pengelolaannya dari yang ditetapkan sesuai visi pimpinan. Fakta menunjukkan tingkat keberhasilan masyarakat yang menerima bantuan relatif sulit dikontrol dan diukur keberhasilannya, karena masing-masing sektor menyiapkan bantuan sosial masyarakat.

D. Pengalaman dalam pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata. Pusat menetapkan kebijakan distinasi yang terkadang daerah tidak mampu menjangkaunya dalam percepatan kesiapan tenaga, sumber daya, sarana prasarana dan masyarakat sehingga sering terjadi Formalisme simbolik, pencanangan dalam ketidak fahaman masyarakat untuk berpartisipasi. Potensi seni, budaya dan industri kreatif relatif lamban pertumbuhannya.

www.mpi.go.id

Otonomi daerah kita masih dalam dinamisasi pertumbuhan dan perkembangannya sehingga masih terjadi ada pengaturan kewenangan yang saling tegur lewat mass media antar tingkatan, lebih-lebih tentang perimbangan keuangan dan penetapan area sebagai potensi sumber pendapatan. Koordinasi perencanaan dan pelaksanaan memerlukan energi tersendiri antar kabupaten/kota dan provinsi serta dengan Pemerintah Pusat. Belum lagi daerah koordinasi antara wilayah regional, instansi vertikal di daerah, dan antara legislatif dan yudikatif. Bagaimana menafsirkan kondisi itu tergantung dari sudut pandang kita, namun jika dilihat dari sudut hukum, produk peraturan dan perundang-undangan kita banyak yang dibahas oleh mahkamah konstitusi dan dalam perbincangan semua pihak. Bagaimana melaksanakan dan menegakkannyan jika terjadi seperti ini. Contoh situasi menghadapi tindak kekerasan terhadap anak memerlukan pengaturan baru yang lebih antisipatif. Kenapa produk hukum kita daya jangkaunya terbatas. Bagaimana panduan arah pembangunan hukum. Yang terjadi belum difahami masyarakat peraturannya sebagai pedoman, berkembang dan bermunculan persoalan baru yang belum ada pengaturannya. Dapat ditafsirkan, bahwa kecepatan munculnya masalah masyarakat tidak mampu diantisipasi oleh program pembangunan termasuk pembangunan di bidang hukum dan ketertiban.

Dalam era otonomi daerah banyak sumber daya yang potensial, namun masih terbatas kemampuan mengelolanya karena keterbatasan tenaga sumber daya manusia yang terampil dan ahli di samping sumber pembiayaan(Riyadi, 2005). Sinkroniasi perencanaan antar wilayah dan tingkatan pemerintahan setiap sektor masih relatif berjalan sektoral dalam visi masing-masing. Hal senada juga terjadi pada berbagai lembaga dan organisasi sosial kemasyarakatan.

Dalam proses perencanaannya yang mengacu pada UU dituangkan dalam RPJP yang dijabarkan lebih lanjut dalam RPJMD. Mekanisme Perencanaannya dari desa, kecamatan dan kabupaten/kota yang dikonsultasikan/koordinasikan Propinsi baru tingkat nasional. Dalam RPJMD terdiri dari Pendahuluan, Gambaran Umum Kondisi. Gambaran Keuangan, Analisis Isu Strategis, Visi, Misi, Tujuan, Sasaran. Strategi dan arah Kebijakan, Kebijakan Umum dan program

www.mpr.go.id

daerah, Indikator Rencana Pembangunan Prioritas yang disertai kebutuhan pendanaan, Penetapan Indikator Kinerja Daerah. Pedoman Transisi dan Kaidah Pelaksanaan. (RPJMD Prov. NTB 2013-2018, Bappeda NTB 2014).

Berkecimpung dalam dunia pendidikan tingkat menengah dan perguruan tinggi terjadi ketidak seimbangan dalam perencanaan yang berbasis partisipasi masyarakat dengan lembaga operasional pemerintah yang melaksanakan tugas pelayanan. Di ketemukan dinamisasi penyiapan tenaga yang tidak dinamis sedinamis kebutuhan dan tuntutan masyarakat, sehingga kepentingan masyarakat sering tidak terjangkau. Contoh perubahan kurikulum, kesiapan lembaga dan masyarakat relatif lamban, sehingga kemajuan dan prestasi tiap satuan pendidikan terjadi ketimpangan, jangkauan dan pemerataan pendidikan masih perlu perhatian. Penelitian dan pengabdian masyarakat di kalangan perguruan tinggi relatif tidak merata, terutama di pihak swasta yang merupakan partisipasi masyarakat.

Lembaga Kesejahteraan Sosial/LPA sebagai salah satu contoh yang menangani tindak kekerasan dan perlindungan terhadap anak, menghadapi kasus yang berkembang cepat tidak sebanding kemampuan lembaga partisipasi masyarakat, juga kesiapan aparatur dan lembaga pemerintah sebagai mitra kerja penanganan permasalahan kasus dan tindak lanjutnya.

www.mpr.go.id

BEBERAPA POKOK PIKIRAN

1. Memahami permasalahan situasi kehidupan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara dalam era global, penting diresapi kembali dengan beranjak dari pemahaman substantif konstitusi dan dasar negara agar dapat menyongsong masa depan bangsa sesuai tujuan nasional. Dalam proses ini dapat kita renungkan kembali bahwa tahapn transmisi nilai-nilai luhur falsafah Pancasila dan konstitusi UUD 1945 belum dapat di jalankan secara utuh sehingga dalam usia 71 tahun kita masih belum memiliki keteguhan sikap dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat seperti dihajatkan para pendiri bangsa. Lebih-lebih sebagai masyarakat bangsa yang menyatakan Negara

berdasarkan atas hukum seharusnya patuh dan taat pada hukum. Oleh karenanya pembangunan hukum sangat penting dilakukan secara sistematis dan konsisten sesuai dengan sistem hukum yang disepakati.

2. Perjalanan panjang yang telah dilalui bangsa perlu dihayati kembali untuk mengambil hikmah yang baik dan mencatat dengan seksama hal-hal yang kurang baik untuk tidak terulang kembali.
3. Masyarakat luas perlu dibimbing untuk memahami kedaulatannya, sehingga dapat menentukan sikap partisipasinya dalam pembangunan bangsa. Karenanya memerlukan panduan umum dalam perencanaan nasional yang berlandaskan ketetapan masyarakat yang berdaulat. Adanya kesamaan pola interpretasi terhadap Amandemen UUD 1945 terutama terhadap kedaulatan rakyat yang berkaitan dengan haluan negara sebagai patokan umum perencanaan pembangunan yang mempercepat pencapaian tujuan nasional perlu dilakukan sosialisasi berkesinambungan sehingga dapat dijadikan pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.
4. Jika perumusan pokok-pokok haluan negara dapat dipersiapkan secara sistematis, konsisten melalui dialog dan musyawarah, maka dapat dipersiapkan sistematika yang lebih lengkap melalui proses penelitian dan pembahasan secara khusus, seperti:
    a. Sistem perencanaan pembangunan nasional harus dilandasi:
    b. Sari pati nilai-nilai luhur pancasila secara piramidal
    c. Penuangannya berkaitan dengan struktur berfikir pada alinea 1, 2 dan 3 sebagai piranti pengikat dalam kesatuan perencanaan yang dilakukan secara berjenjang.
    d. Alinea 4 sebagai tujuan nasional dikaitkan jabaran dalam pasal-pasal UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.
    e. Untuk pembangunan daerah memperhatikan nilai-nilai kearifan lokal, potensi dan tingkat partisipasi masyarakat.
    f. Sistematika GBHN dalam sistem perencanaan nasional:
        Bab I. Dasar Pemikiran
        a) Nilai falsafah Pancasila.
        b) Nilai alinea 1,2,3.
        c) Visi Kebangsaan.

www.mpr.go.id

d) Misi alinea 4.

Bab II. Fakta sejarah kehidupan bangsa.

Bab III. Evaluasi Tahapan Pembangunan sebelumnya.

Bab IV. Peta dan potensi wilayah.

Bab V. Analisis dan tantangan pembangunan.

Bab VI. Arah dan strategi pembangunan.

Bab VII. Prioritas pembangunan.

Bab VIII. Indikator Pembangunan

Bab IX. Sektor-sektor Pembangunan.

a) Pertahanan dan Keamanan.
b) Sumberdaya dan Prasarana.
c) Kelembagaan dan sosial politik.
d) Ekonomi dan Keuangan.
e) Industri dan Perdagangan.
f) Pendidikan dan sumber daya manusia.
g) Agama, sosial dan budaya.
h) Penegakan Hukum dan Pengawasan.

Bab X. Tata Ruang dan Pembangunan Wilayah.

Bab XI. Transisi dan Kaidah Pelaksanaan.

Di pandang perlu dibentuk tim khusus yang bersifat independen untuk mengkaji kembali perjalanan pemerintahan dan pembangunan Indonesia dari tiga priode Orla, Orba dan Reformasi, terutama dari aspek hukum dan politik sebagai bahan pertimbangan meninjau kembali posisi kedaulatan rakyat yang direpresentasikan ke MPR, sehingga peran DPR dan DPD benar-benar membawa suara rakyat dalam persidangan MPR.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Asmara, Galang, 2015. *Urgensi Pokok Haluan Penyelenggara Negara (PHPN) Dalam Meningkatkan Kinerja Lembaga-lembaga Negara*. Mataram. (Makalah Seminar)

A.Michael. Hitt, R.Duane Ireland, Robert E. Hoskisson. 2001. *Manajemen Strategis. Daya Saing dan Globalisasi*. Jakarta. Salemba Empat.

Barker, Chris. 2000 . *Culture Studies Teori dan Praktek*. Jogjakarta. PT Bentang Pustaka.

Bappeda.1995. *Repelita Keenam l994/l995-1998/1999*. Mataram.

_____2014. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Th. 2013-2018*. Mataram.

B. John. Thompson. 1984 *Analisis Ideologi Kritik Wacana Ideologi-Ideologi Dunia*. Jogjakarta. IRGiSoD.

Departemen Dalam Negeri RI. 2004. *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*. Yogjakarta. UGM.

Dawam, M. Rahardjo.2006. *Menuju Indonesia Sejahtera*. Jakarta. Kanata.

Dwi, Gatot Hendro Wibowo.2015, *Pokok-Pokok Pikiran tentang Urgensi Pokok Haluan Penyelenggara Negara (PHPN) Dalam Meningkatkan Kinerja Lembaga-Lembaga* Negara. Mataram. (Makalah Seminar).

Freddy, Anthon Susanto.2005. *Semiotika Hukum dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*. Bandung. Aditama.

Lebang, Tomi. 2006. *Berbekal Seribu Akal Pemerintahan Dengan Logika*. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama.

Riyadi, Deddy Supriyadi Natakusumah. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta. PT.Gramedia Pustaka Utama.

Ruhpina, H.L. Said. 2015. *Urgensi Pokok Haluan Penyelenggara Negara (PHPN) Dalam Meningkatkan Kinerja Lembaga-lembaga Negara*. Mataram. (Makalah Seminar).

www.ntpt.go.id

Said, As'ad Ali. 2009. *Negara Pancasila Jalan Kemaslahatan Berbangsa*. Jakarta. LP3ES.

Salman, HR.Otje, Anthon F.Susanto.2009. *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Mengingat Kembali*. Bandung. PT.Refika Aditama.

Siddik, Muhammad Tgk. Armia. 2008. *Perkembangan Pemikiran Teori Ilmu Hukum*. Jakarta. PT.Pradnya Paramita.

Suharto, E.2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat (Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial).* Bandung. PT. Refika Aditama.

Tanjung, Adrinal. Bambang Subagjo. 2012. *Panduan Praktis Menyusun Standard Operating Procedures (SOP) Instansi Pemerintah.* Yogyakarta. Total Media.

Peraturan Daerah Kota Mataram Nomor 12 Tahun 2011 *Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Mataram Tahun 2011-2031*.

www.mpr.go.id

RELEVANSI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN) DALAM KEHIDUPAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (SUATU PENDEKATAN SECARA TEORI DAN PRAKTIK)

Oleh : Dr. H. Muhammad Ali

ABSTRAK

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, yang secara explisit tesurat didalam pembukaan UUD 1945. Tanpa GBHN dalam pembangunan NKRI terkesan berlangsung tanpa arah yang jelas untuk dapat diikuti masyarakat, pembangunan tidak mempunyai visi dan sekedar hanya bereaksi terhadap persoalan keadaan dilapangan. Terputus-putus, terpencar-pencar, parsial tidak komprehensif. Tidak adanya tolok ukur sampai dimana sudah capaian pembangunan pada suatu waktu dan bilamana ada, apa kegagalannya, tanpa adanya suatu rancangan pembangunan jangka menengah/ panjang yang menyeluruh, maka terasa sulit mengetahui dimana keberadaan pembangunan bangsa ini dalam perjalanan pembangunan. Relevansi GBHN menjadi penting, supaya kebijakan presiden diturunkan dari GBHN. Artinya presiden mencalonkan diri karena mengusung visi misi, maka visi misi mengacu pada arah di dalam GBHN, karena GBHN merupakan cita-cita konstitusi Indonesia bernegara. menghidupkan lagi GBHN, maka harus mengamendemen Undang-Undang Dasar. Artinya, perlu amendemen Undang-Undang Dasar untuk memberi kewenangan, sehingga dari sisi ketatanegaraan tidak salah, bahwa MPR memiliki kewenangan menyusun GBHN.

Kata Kunci : ***Relevansi GBHN. Amandemen UUD***

www.mpr.go.id

PENDAHULUAN

Selama beberapa dekade perjalanan negara telah ditempuh oleh bangsa Indonesia didasarkan pada UUD 45 yang dituangkan di dalam Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (untuk selanjutnya disingkat GBHN). Berdasarkan UUD 1945 (pra-perubahan) pembuatan GBHN dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai presentasi masyarakat Indonesia tanpa terkecuali disamping MPR merupakan market atau miniatur bangsa Indonesia dalam melakukan proses pemerintahan yang berdaulat. 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

www.mpr.go.id

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, namun selama beberapa dekade 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 NKRI.

Tanpa GBHN dalam pembangunan NKRI terkesan berlangsung tanpa arah yang jelas untuk dapat diikuti masyarakat, pembangunan tidak mempunyai visi dan sekedar hanya bereaksi terhadap persoalan keadaan dilapangan. Terputus-putus, terpencar-pencar, parsial tidak komprehensif. Tidak adanya tolok ukur sampai dimana sudah capaian pembangunan pada suatu waktu dan bilamana ada, apa kegagalannya, tanpa adanya suatu rancangan pembangunan jangka menengah/ panjang yang menyeluruh, maka terasa sulit mengetahui dimana keberadaan pembangunan bangsa ini dalam perjalanan pembangunan. NKRI dewasa ini memang mempunyai UU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang, tetapi karena isinya tidak selengkap GBHN masa pemerintahan Presiden Suharto, atau tidak seperti Rencana Pembangunan Semesta Berencana era Presiden Sukarno, hampir tidak mungkin diketahui posisi pembangunan sekarang ini.

www.mpr.go.id

Pengertian fungsi GBHN mengalami kontroversi dan salah kaprah yang berakhir pada dirubahnya UUD 1945, dimana 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 melanggar hukum dan berkhianat terhadap NKRI.

Berbagai konsekwensi dari perubahan UUD 1945 menjadikan kehidupan bangsa bernegara ini pada masa pasca 2004 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 berpengaruh kepada sistem dan alat untuk mewujukan cita-cita bangsa bernegara, atau lebih sempit lagi akan merubah sistem perencanaan pembangunan nasional.

Visi misi Presiden seringkali sangat berkepentingan muatan politik dan kepentingan kelompok partai yang berkuasa. Padahal dulu, sebelum amandemen, jelas bahwa MPR menyusun GBHN sebagai arah pembangunan Indonesia jangka menengah dan panjang

Permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia dewasa ini adalah Undang-Undang Dasar tidak ada lagi norma yang mengatakan melaksanakan GBHN yang dibuat oleh MPR. Kalau ingin menghidupkan lagi GBHN, maka harus mengamendemen Undang-Undang Dasar. Artinya, perlu amendemen Undang-Undang Dasar untuk memberi kewenangan, sehingga dari sisi ketatanegaraan tidak salah, bahwa MPR memiliki kewenangan menyusun GBHN

RELEVANSI GBHN DALAM NKRI

Relevansi GBHN menjadi penting, supaya kebijakan presiden diturunkan dari GBHN. Artinya presiden mencalonkan diri karena mengusung visi misi, maka visi misi mengacu pada arah di dalam

www.mpr.go.id

GBHN, karena GBHN merupakan cita-cita konstitusi Indonesia bernegara. menghidupkan lagi GBHN, maka harus mengamendemen Undang-Undang Dasar. Artinya, perlu amendemen Undang-Undang Dasar untuk memberi kewenangan, sehingga dari sisi ketatanegaraan tidak salah, bahwa MPR memiliki kewenangan menyusun GBHN

Sudah waktunya Indonesia kembali mempunyai GBHN. Pasalnya GBHN bukan saja pedoman, tapi juga menjadi panduan yang jelas arah pembangunan negeri tercinta ini (Indonesia) untuk menggapai kesejahteraan yang berkeadilan dan keadilan yang berkesejahteraan. sebuah garis-garis besar daripada haluan negara, tanpa harus bersikap sentimental terhadap apapun nama garis-garis besar itu, yang menjadi pegangan Presiden dan semua pihak sangat diperlukan. Diperlukan sebuah rancangan yang disusun secara sistematis, yang memuat penjabaran keinginan dan harapan-harapan kita secara terukur, realistis, penuh perhitungan. Bukan sekedar kumpulan keinginan dan harapan yang muluk-muluk.

Berbagai konsekwensi dari perubahan UUD 1945, menjadikan kehidupan NKRI 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 mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, dan merubah sistem perencanaan pembangunan nasional.

GBHN ke depan masih diperlukan untuk menghindari adanya kebijakan-kebijakan presiden yang menjauh dari cita-cita konstitusi Negara. Visi misi presiden seringkali sangat berkepentingan dengan muatan politik dan kepentingan kelompok partai yang berkuasa. Padahal dulu, sebelum amendemen UUD 1945, jelas bahwa MPR menyusun GBHN sebagai arah pembangunan Indonesia jangka menengah dan panjang.

Namun demikian yang menjadi problematiknya sekarang adalah Undang-Undang Dasar tidak ada lagi norma yang mengatakan melaksanakan GBHN yang dibuat oleh MPR. Kalau ingin

www.mpr.go.id

menghidupkan lagi GBHN, maka harus mengamendemen UUD. Artinya, perlu amendemen UUD untuk memberi kewenangan, sehingga dari sisi ketatanegaraan tidak salah, bahwa MPR memiliki kewenangan menyusun GBHN.

Sekalipun presiden nantinya tidak bertanggung jawab misalnya kepada MPR, karena tidak mandataris MPR, tetapi setidaknya presiden mempunyai gambaran panduan yang jelas dalam menjalankan pemerintahan. Hal inilah yang menjadi relevan dihidupkannya kembali GBHN. Relevansi GBHN menjadi penting, supaya kebijakan presiden diturunkan dari GBHN. Artinya presiden mencalonkan diri karena mengusung visi misi, maka visi misi mengacu pada arah di dalam GBHN, karena GBHN merupakan cita-cita konstitusi Indonesia bernegara. Dengan demikian GBHN bukan saja menjadi pedoman, tapi juga menjadi panduan yang jelas sebagai arah pembangunan NKRI untuk menggapai kesejahteraan yang berkeadilan dan keadilan yang berkesejahteraan.

Sejak masa reformasi 1998 NKRI seakan tidak menggunakan GBHN, karena di masa Orde Baru jalannya pemerintahan terkendali dan pembangunan cukup terarah dengan adanya GBHN, yang kemudian penjabarannya melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).

GBHN 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 berlandaskan kepada UUD 1945 sebagai tempat tertulisnya tujuan atau cita-cita NKRI. Jadi, isi perencanaan yang tertulis dalam GBHN tidak boleh bertentangan dengan UUD yang berlaku, dan menjadi panduan yang dapat digunakan untuk membangun NKRI dan kembali pada jalur cita-cita bangsa sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila. GBHN membuat kebijakan yang diambil pemangku kebijakan, mulai dari

www.mpr.go.id

eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sejalan dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat

Jika dimaksudkan lagi, GBHN ini adalah visi misi tertinggi kedua setelah UUD 1945 dalam jalannya pembangunan nasional. Dan visi itu dijabarkan dan dilaksanakan oleh lembaga eksekutif yaitu Presiden dan wakil presiden dalam bentuk REPELITA. Sehingga penjabaran GBHN yang dibuat dan dilaksanakan oleh presiden tidak boleh bertentangan dari GBHN tadi sebagai landasan pembangunan nasional. Proses pembangunan dibantu oleh para menteri yang telah ditunjuk Presiden. penjalanan pembangunan itulah yang dipertanggung jawabkan oleh presiden kepada MPR. GBHN dibuat oleh MPR melalui ketetapan atau keputusan MPR yang meninjau dari kebutuhan dan masalah-masalah yang ada di masyarakat.

Karena masyarakatlah yang menikmati hasil dari pembangunan nasional itu. Maka dari itu, setiap daerah dalamm NKRI harus mengikuti pembangunan dan peraturan yang berasal dari pemerintah pusat, agar perencanaan pembangunan itu berjalan merata setiap daerah. Tapi kelemahan dari ini adalah mematikan inovasi masyarakat daerah untuk membangun daerahnya. Jadi bisa diartikan otonomi daerah pada orde baru belum menguat seperti zaman reformasi.

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. Penjalanan 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

Setelah zaman reformasi bergulir, MPR bukanlah lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan sejajar dengan lembaga lainnya dalam teori trias politica. Sehingga MPR tidak perlu lagi membuat GBHN yang akan dilaksanakan dan dipertanggung jawabkan oleh Presiden. Di zaman reformasi siapapun yang akan menjadi Presiden

www.mpr.go.id

harus dan wajib memiliki visi-misi sendiri untuk merencanakan pembangunan nasional. Dan prosesnya pun tidak perlu lagi pertanggung jawaban kepada MPR.

Selain itu juga, GBHN dihapus karena adanya amandemen Undang – undang yang menghasilkan penguatan daerah otonom berdasarkan UU hasil amandemen yaitu (UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 25/1999 yang telah diganti dengan UU Nomor 32/2004 dan UU Nomor 33/2004, dan terakhir UU No. 23/2014). Sehingga pembangunan nasional direncanakan oleh PRESIDEN dan berdasarkan UU dan peraturan presiden dan bukan oleh MPR. Dan dari itu juga terdapat kemunduran NKRI.

Sebagai mana diungkapkan oleh Purwo Santoso yang dikutip dari ugm.ac.id bahwa "adat empat sistem perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini di Indonesia, perencanan di tingkat desa, kabupaten/kota, propinsi 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. Menurut perwakilan MPR, sebenarnya GBHN itu sangat dibutuhkan oleh bangsa Indonesia. Namun apakah bisa GBHN diadakan lagi. Sebenarnya bisa. Namun pelaksanaannya harus mengamandemen Undang Undang dulu, karena seperti tadi, setelah zaman reformasi, ada Undang-undang yang diamandemen sehingga GBHN tidak diperlukan lagi. Maka dari itu, jika ingin menghidupkan kembali GBHN, MPR harus mengamandemen UU yang tidak sesuai dengan GBHN. Dan MPR mengubah dirinya menjadi lembaga tertinggi kembali.

www.mpr.go.id

GBHN DALAM PENDEKATAN FORMULASI KEBIJAKAN

GBHN sebagai suatu kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis. Kompleksitas dan dinamika tersebut lebih dirasakan public/rakyat bila perhatian diarahkan pada proses kebijakan. Dari perspektif manajemen, proses kebijakan dapat

dipandang sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok utama, yaitu formulasi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kinerja kebijakan (Mustopadidjaja, 2003).

Dalam suatu negara hukum yang demokratis, penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dilakukan melalui kebijakan publik. Proses kebijakan pubIik dalam negara demokrasi yang konstitusional menurut Hamka dan Burhanudin (tt) mengimplikasikan keterlibatan unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-niIai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik *(good governance).*

Amandemen UUD 1945 tahun 2001 telah menghilangkan fungsi dan kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara sejalan dengan dipulihkannya kedaulatan yang sebelumnya dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, kembali ke tangan rakyat untuk dilaksanakan menurut UUD. MPR tidak lagi menjadi pelaksana sepenuhnya (locus) kedaulatan rakyat. Hal ini berarti bahwa Indonesia telah pulih menjadi negara demokrasi dalam arti sebenarnya, sesuai dengan nilai-nilai Pembukaan UUD 45. Fungsi dan kewenangan MPR telah berubah, terbatas, jelas dan tertentu. MPR tidak lagi mempunyai kewenangan maupun tugas untuk menyusun GBHN.

Negara-negara yang berhasil mengandalkan visi dan garis besar pembangunan dan setia mewujudkannya. Mereka umumnya menerapkan rencana pembangunan lima tahunan (repelita) seperti Tiongkok, India, dan Thailand.

GBHN di era Reformasi tidak ada lagi, tetapi muncul Rancangan Pembangunan Jangka Menengah dan Panjang (RPJMP) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Tak adanya GBHN mendorong beberapa gerakan merancang visi, peta jalan, dan target, seperti Visi Indonesia 2030, Nawacita, Kapsul Waktu. Visi Indonesia 2030 diluncurkan Yayasan Forum Indonesia pada 2007. Targetnya amat jelas: Indonesia pada 2030 berpenduduk 285 juta, PDB 5,1 triliun dollar AS, kekuatan ekonomi lima besar di dunia, ada 30 perusahaan dalam negeri yang masuk dalam 500 terbesar dunia,

www.mpr.go.id

dan pendapatan per kapita 18.000 dollar AS per tahun. Target itu didasari syarat: pertumbuhan ekonomi 7,62 persen, inflasi 4,95 persen, dan pertumbuhan penduduk 1,2 persen per tahun. Nawacita muncul sejak kampanye Pilpres 2014 berisi sembilan poin yang mendasari kebijakan Jokowi-Kalla. Sementara Kapsul Waktu digerakkan pada 2015 yang berisi impian-impian rakyat untuk dicapai pada 2085. Visi Indonesia 2030. (Kompas h, 6. edisi 23 Januari 2016).

Nawacita maupun Kapsul Waktu belum bisa disebut GBHN karena tidak dibuat oleh lembaga yang mewakili seluruh bangsa dan belum disepakati oleh seluruh komponen dan kekuatan negara-bangsa Indonesia. Jika sebelum Reformasi ada GBHN, sungguh aneh kalau di era Reformasi tidak ada GBHN. Di masa demokratis ini aspirasi bebas muncul ibarat air di musim hujan, yang kalau tidak diwadahi, dikelola, dan dilembagakan, akan menjadi tak jelas dan tak produktif bagi kemajuan negara bangsa kita. Dalam kaitan ini bisa dipahami kalau pidato Megawati secara umum mendapat sambutan positif.

Untuk itu dalam membuat GBHN yang baru, ada beberapa hal yang perlu perlu dipertimbangkan. *Pertama*, GBHN haruslah disahkan oleh lembaga yang mencakup semua unsur kekuatan bangsa sehingga produknya sah dan disepakati oleh seluruh komponen bangsa, bukan hanya eksekutif saja. Untuk membuat draf dalam hal ini punya Bappenas, sebagaimana RRT punya Pusat Penelitian Modernasi, Thailand punya *National Economic and Social Development Board* (NESDB), dan India punya *National Institute for Transforming* India (NITI). Problemnya, lembaga apa yang berwenang untuk mengesahkan GBHN itu. Politik adalah seni untuk mewujudkan yang tidak mungkin menjadi mungkin. Kalau kemauan politik kuat, tentu tidak sulit bagi eksekutif, DPR, DPD, dan MPR untuk menyepakati lembaga apa yang mengesahkan GBHN itu. *Kedua*, rumusan-rumusan yang ada di dalamnya mesti mengerucut pada target-target yang sederhana dan catchysehingga mudah masuk di benak semua warga negara. Rumusan GBHN atau RPJMP yang pernah ada amat panjang dan kompleks karena semuanya ingin dicakup. Akibatnya, tak seperti di RRT, masyarakat di Indonesia tak tahu persis target pembangunan nasionalnya. Diperlukan GBHN baru yang bisa dibaca secara bernas dan sederhana, dengan target-target tegas, sehingga mudah dicerna

www.mpr.go.id

seluruh rakyat. *Ketiga*, selain kemauan politik untuk membuat GBHN, juga harus ada kemauan politik yang mendorong dan menggerakkan seluruh energi bangsa untuk mencapainya. Kendati kita bisa berasumsi bahwa kalau kesepakatan itu dibuat bersama maka perwujudannya akan lebih didukung masyarakat, tetapi harus dilakukan upaya terus-menerus menyosialisasikan dan menggerakkan semua unsur kekuatan bangsa. Hal ini akan dipermudah kalau kita punya pemerintahan yang kuat. *Keempat*, di negara-negara lain, visi, peta jalan, maupun target nasional biasanya bersifat *economic heavy*. Dalam iklim ekonomi global saat ini, ekonomisasi seluruh aspek kehidupan memang sedang menggejala. Namun, untuk GBHN baru, tak boleh mengalah pada gejala *neoliberal* itu. Ekonomi mesti di tempatkan pada proporsi sewajarnya. GBHN baru mesti mencakup secara seimbang aspek-aspek kehidupan, yang secara mendasar sudah tersirat dan tersurat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

GBHN adalah sebagai visi dan misi tertinggi nomer kedua setelah UUD 1945 yang harus dilaksanakan oleh semua lembaga eksekutif negara termasuk MPR , presiden dan wakil presiden. Proses berjalannya pembangunan nasional harus didukung, disemangati dan dibantu oleh menteri menteri yang telah di beri mandat dan kepercayaan oleh presiden. Gbhn di rancang dan disahkan oleh MPR melalui keputusan daan ketetapaan MPR yang sebelumnya telah mempunyai tujuan utama yaitu memperhatikan, mensejahterakan dan memberi solusi terbaik untuk segala bentuk masalah yang terjadi dimasyarakat indonesia secara menyeluruh (dikota maupun didesa).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 merubah sistem perencanaan pembangunan nasional yang sudah ditetapkan selama puluhan tahun sejak indonesia merdeka.

Berikut adalah beberapa fungsi GBHN :

1. Sebagai visi dan misi rakyat indonesia yang ditujukan untuk rencana pembangunan nasional dimana proses pembangunan yang akan dijalankan harus sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat secara merata adil dan makmur.

www.mpr.go.id

2. Sebagai tata cara, perilaku, cara bertindak dan cara pemersatu didalam pembangunan nasional tanpa lagi melihat perbedaan suku, agama dan ras.
3. Sebagai landasan penting untuk menentukan arah dan tujuan yang tepat sasaran yaitu mewujudkana masyarakat indonesia yang lebih demokratif, saling melindungi dan membela hak asasi manusia selama tidak merugikan pihak lain, berkeadilan sosial, menjalankan serta menegakkan supremi hukum didalam kehidupan bermasyarakat, berakhlak baik, santun, berbudaya dalam kurun waktu lima tahun kedepan dan lima tahun selanjutnya.
4. Sebagai arah dan pondasi kuat serta strategi pembangunan nasional untuk menjadikan masyarakat indonesia sebagai masyarakat yang makmur, bersatu dan saaling gotong royong demi terwujudnya cita cita yang berdasarkan paancasila.
5. Pembanguanan nasional yang dilaksanakan hanya semata mata dari rakyat, oleh rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Pelaaksanaannya mencakup beberapa aspek penting yaitu aspek kehidupan berbangsa, politik, sosial budaya, pertahaanan keamanan dan ekonomi, dimana dilakuakan dengan memperkuata manfaat dari sumber daya manusia, sumber daya alam dan memperkuat ketajhanan nasional secara merata.
6. Pembangunan yang dilakukan untuk mewujudkan kesejahteraan lahir batin masyarakat indonesia, mencapai kemajuan disegala bidang yang saling menguntungkan, terciptanya rasa aman , keadilan, saling mengharahgai, saling menyayangi, sama sama menciptakan lingkungan yang tentram dan menjamin rakyatnya untuk mengeluarkan pendapatnya.
7. Sebagai pemersatu Antara pemerintah dan masyarakat, agar terwujud saling mendukung, saling bekerjasama, saling melengkapai dan saling bersatu didalam satu tujuan demi terwujudnya pembangunan nasional yang adil dan makmur.
8. Sebagai penguat tegaknya kedaulataan masyarakat indonesia disegala bidang dan aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.
9. Sebagai pedoman untuk mewujudkan pengamalan, pelaksanaan dan pendukungan penuh terhadap ajaran agama dalam kehidupan bermasyarakat agar tercipta rasa iman dan takwa kepada tuhan

www.mpr.go.id

yang maha esa demi persatuan seluruh indonesia yang hidup saling bertoleransi, rukun, damai dan sejahtera seperti pada fungsi pancasila.

10. Sebagai perisai untuk menghadang segala pengaruh globalisasi yang masuk kedalam NKRI (negara kwesatuan republik indonesia) yang diharapkan masyarakat mampu hidup dengan cara bersosial budaya yang memakai kepribadian yang kreatif, berfikiran positif kedepan, dinamis dan dapat menimbang manfaat serta kerrugian dari masuknya pengaruh dari luar.

KESIMPULAN

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. Tanpa GBHN dalam pembangunan NKRI terkesan berlangsung tanpa arah yang jelas untuk dapat diikuti masyarakat, pembangunan tidak mempunyai visi dan sekedar hanya bereaksi terhadap persoalan keadaan dilapangan. Terputus-putus, terpencar-pencar, parsial tidak komprehensif.

Nawacita maupun Kapsul Waktu belum bisa disebut GBHN karena tidak dibuat oleh lembaga yang mewakili seluruh bangsa dan belum disepakati oleh seluruh komponen dan kekuatan negara-bangsa Indonesia.

Relevansi GBHN dalam NKRI dewasa ini menjadi penting, supaya kebijakan presiden diturunkan dari GBHN. Artinya presiden mencalonkan diri karena mengusung visi misi, maka visi misi mengacu pada arah di dalam GBHN, karena GBHN merupakan cita-cita konstitusi Indonesia bernegara. menghidupkan lagi GBHN, maka harus mengamendemen Undang-Undang Dasar. Artinya, perlu amendemen Undang-Undang Dasar untuk memberi kewenangan, sehingga dari sisi ketatanegaraan tidak salah, bahwa MPR memiliki kewenangan menyusun GBHN.

Berhasilnya pelaksanaan penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita bangsa, tergantung pada peran aktif masyarakat

www.mpr.go.id

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.

Daftar Pustaka

Bagir Manan, Politik Perundang-undangan, Makalah, Jakarta, Mei 1994, hal. 1.

Harian Kompas edisi 23 Januari 2016, di halaman 6 dengan judul "Urgensi GBHN di Era Reformasi".

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

Mustopadidjaja AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publi: formulasi, implementasi dan evaluasi kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.

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.

www.mpr.go.id

MUATAN MATERI (SUBSTANSI) GBHN SEBAGAI SINERGI PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh : Sahnan[1]

PENDAHULUAN

Dengan berkembangnya wacana dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terkait dengan dihidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai acuan dalam pembangunan paling tidak membawa angin segar. Karena sejak dilakukan perubahan ketiga dalam UUD 1945 dalam realitasnya telah membawa dampak yang sangat mendasar terhadap kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem ketatanegaraan kita. Dampak tersebut meliputi: *Pertama*. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi sebagaimana amanat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum dilakukan perubahan). Kini kedudukan MPR sejajar dengan kedudukan lembaga negara lainnya. Seperti lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK); *Kedua*. Hilangnnya kewenangan MPR dalam menentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Hilangnya kewenangan MPR dalam membentuk GBHN, yang kemudian model GBHN digantikan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang menganut model Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) serta Rencana Pembanngunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) telah membawa munculnya banyak permasalahan, sebagai misal ketidaksingkronan substansi antara program Presiden (pemerintah pusat) dengan kepala daerahnya, tidak adanya pranata pertanggung jawaban atas

[1] Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram

www.mpr.go.id

pelaksanaan pembangunan yang dilakukannya, tidak ada mekanisme pengawasan yang berimplikasi pada sistem pertanggung jawaban presiden dan kepala daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan negara yang dapat dijadikan blueprin bersama, baik pemerintah pusat dan daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintah dan pembangunannya.

Oleh karena itu dengan wacana penghidupan kembali GBHN sebagai pedoman dalam pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak lain maksudnya untuk memberikan arah pembangunan nasional yang lebih terarah dan baik. Karena lebih dari satu dekade reformasi terasa perlunya GBHN, melihat reformasi bangsa yang tidak kunjung keluar dari keterpurukan. Di lain sisi perencanaan pembangunan hanya didasarkan pada Undang-undang nomor 17 tahun 2007 yang tidak mempunyai jaminan bagaimana mekanisme perencanaan pembangunan tersebut dijalankan.[2]

Berdasarkan uraian di atas maka dapat di tarik permasalahan sebagai berikut: bagaimana seharusnya muatan materi atau substansi Garis-Garis Besar Haluan Negara yang dijadikan acuan dalam pembangunan nasional?

PEMBAHASAN

Materi muatan GBHN yang harus masuk yang dijadikan acuan dalam pembangunan nasional dalam Ketetapan MPR adalah merupakan produk hukum atau regulasi dengan kekuatan tertinggi setelah UUD 1945, maka materi kandungan dari GBHN dalam ketetapan MPR haruslah hal-hal yang bersifat substansial yang sulit dirubah sewaktu-waktu.

[2] Abdurrahman, Wacana Reformulasi GBHN, Makalah disiapkan dalam rangka mengikuti Focus Group Discussion "Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasioal dan Daerah".Kerjasama Pimpinan MPR RI dengan Universitas Gadjah Mada (Yogyakarta, 6 September 2012), hlm 1.

www.mpr.go.id

Dikarenakan penting dan tingginya kedudukan dari Ketatapan MPR, maka pembuatannya memerlukan pentahapan yang tidak sederhana.[3]

Dalam pembuatan putusan majelis dilakukan dengan empat tahap pembicaraan, terkecuali untuk laporan pertanggung jawaban presiden dan hal-hal lain yang dianggap perlu oleh majelis (Pasal 91 Tap MPR Nomor II/MPR/1999). Lebih lanjut tahapan tersebut adalah sebagai berikut: *Pertama*, Pembahasan oleh Badan Pekerja Majelis (BP MPR) menghasilkan Rancangan Ketetapan/keputusan majelis sebaai bahan pembicaraan tingkat II; *kedua*, Pembahasan oleh Rapat paripurna majelis yang didahului dengan penjelasan pimpinan dan dilanjutkan dengan pemandangan umum fraksi-fraksi, *ketiga*, Pembahasan oleh komisi/panitia Ad Hoc majelis terhadap semua hasil pembicaraan; *Keempat*, Pengabilan putusan oleh Rapat Paripurna Majelis setelah mendengar laporan dari Pimpinan Komisi/Panitia Ad Hoc Majelis dan apabila perlu dengan kata terakhir dari fraksi-fraksi (Pasal 92 Tap MPR Nomor II/MPR/1999).

Dari tahapan tersebut di atas telah menunjukkan bahwa *Ketetapan* MPR adalah suatu suatu putusan lembaga negara yang penting dan pokok. Karena itu materi muatan yang harus ada di dalamnya mencerminkan kandungan yang sangat substansial dan urgen. Disamping itu juga perlu dipertimbangkan bahwa jumlah produk yang di hasilkan oleh MPR, yang berupa ketetapan MPR tersebut, haruslah tidak terlalu sering dan hanya sifatnya sewaktu-waktu. Hal ini dikarenakan kalau produk ketetapan MPR terlalu sering dikeluarkan oleh MPR akan memberikan kesan bahwa produk ketetapan MPR tersebut suatu hal yang mudah dan ringan.[4]

Oleh karena itu muatan materi GBHN yang akan di muat di dalam Ketetapan MPR memang mau timak mau harus memberikan kriteria yang jelas terkait urgensi materi muatan yang harus ada pada sebuah ketetapan MPR sehingga akan meminimalisir subyektifitas dalam menetapkannya. Hal inilah yang memerlukan pemikiran yang mendalam, dimana prioritas masalah berdasarkan kelayakan masuk ke

[3] Agus Triyana, Urgensi Penegasan Peilihan Materi Mutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dengan Undang-Undang, Dalam Problematika Ketetapan MPR Dalam Perundang-Undangan Indonesia, FH UII, 2015, hlm. 134.
[4] Loc. Cit.

www.mpr.go.id

Tap MPR harus dirumuskan dalam indikator yang jelas dan kecil kemungkinan untuk diperselisihkan.

Berbeda dengan materi muatan dari sebuah GBHN, Undang-Undang adalah hal yang tidak begitu urgen dan memungkinkan untuk di perbaharui untuk jangka waktu yang tidak terlalu lama. Hal ini di karenakan untuk penerbitan sebuah Undang-undang tidak serumit dan seberat daripada perbitan sebuah ketetapan MPR, dari perspektif lain nampak juga bahwa didalam pengesahan sebuah Undang-undang oleh DPR merupakan salah satu tugas utama dari DPR, dalam menjalankan perannya sebagai fungsi legislasi. Untuk masuk dalam pengaturan setingkat Undang-undang, sebuah masalah tidak perlu harus memiliki urgensi seberat dari masalah yang akan dimuat dalam ketetapan MPR.[5]

Agus Triyanta mengatakan bahwa karakter dari muatan Undang-undang harus hal-hal yang tidak luar biasa, atau bahkan hal-hal yang frekuensi kejadiannya sering terjadi, dalam arti bukan hal luar biasa yang dirancang hanya untuk sekali saja.[6]

Dari apa yang dikemukan di atas apabila kita melihat Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan maka materi muatan yang harus di atur dengan Undang-undang adalah sebagai berikut:

a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketetuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah konstitusi; dan/ atau
e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Sementara itu dalam setiap peraturan perundang-undang yang dibuat harus memiliki landasan-landasan sebagai berikut:[7]

1. Landasan Filosofis (*filosofische grondslag, filosois gelding*);

[5] Agus Triyanta, Op. Cit. 135.
[6] Ibid.
[7] Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, Perihal kaidah hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm 88.

www.mpr.go.id

2. Landasan sosiologis (*sociologische grondslag,sociologische gelding*);
3. Landasan yuridis (*juridische grondslag, juridische gelding*);
4. Landasan politis (*politische grondslag*);
5. Landasan ekonomis (economische *grondslag, economische gelding*).

Dari ketentuan di atas dapat dikatakan bahwa muatan materi dari undang-undang hanya hal-hal yang biasa bukan hal yang luar biasa, dan biasannya kepada kejadian-kejadian yang sering terjadi dalam rangka pemenuhan kehidupan hukum dalam masyarakat.

PENUTUP

GBHN yang dinginkan tentunya adalah GBHN yang mengokohkan jatidiri bangsa kita sebagai bangsa, GBHN yang mendukung kehendak bangsa dalam rangka untuk mencapai keseimbangan sistem pembangunan nasional dan daerah. Sehingga materi muatan atau substansi yang ada dalam GBHN yang dijadikan acuan dalam pembangunan nasional harus memuat hal-hal yang bersifat substansial yang sulit untuk dirubah karena berlaku untuk jangka waktu yang panjang dan program pembangunan yang dituangkan dalam undang-undang harus bersumber pada GBHN yang ditetapkan oleh MPR.

Agar pembangunan nasional dapat berjalan dan mencapai tujuan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945 yaitu untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran dari seluruh rakyat Indonesia, maka program pembangunan dari tingkat bawah sampai atas harus selaras dan singkron, aturan lebih bawah tidak boleh ditapsirkan berbeda dengan yang diatasnya sesuai dengan keinginan masing-masing penguasa.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman, Wacana Reformulasi GBHN, Makalah disiapkan dalam rangka mengikuti Focus Group Discussion "Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasioal dan Daerah".Kerjasama Pimpinan MPR RI dengan Universitas Gadjah Mada (Yogyakarta, 6 September 2012.

Agus Triyana, Urgensi Penegasan Pemilihan Materi Mutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dengan Undang-Undang, Dalam Problematika Ketetapan MPR Dalam Perundang-Undangan Indonesia, FH UII, 2015.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permsyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, Perihal kaidah hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tntang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

www.mpr.go.id

GBHN SEBAGAI ARAH, PEDOMAN DAN AMANAT PEMBANGUNAN YANG BERKESINAMBUNGAN

Oleh : H. Sofwan, SH.,M.Hum

PENGANTAR

Era reformasi telah melahirkan perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yaitu melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Salah satu perubahan tersebut terkait dengan kedudukan, tugas, dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebelum Amandemen UUD 1945 MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Dari rumusan Pasal 1 ayat (2) tersebut selain menempatkan MPR sebagai tertinggi negara, juga menempatkan MPR sebagai pemegang supremasi (Supremasi MPR).

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUD 1945 bahwa tugas MPR adalah menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) merupakan hasil produk MPR sebagai Mandator yang akan dimandatkan kepada Presiden sebagai Mandataris untuk dilaksanakan dalam jangka waktu lima tahun.

GBHN merupakan arah dan garis besar haluan negara yang menjadi acuan dan pedoman sekaligus amanat pembangunan yang harus dilaksanakan oleh Presiden selama 5 (lima) tahun masa jabatannya, dan ketika akhir masa jabatannya Presiden harus menyampaikan pertanggungjawabannya kepada MPR.

GBHN, selain menjadi arah dan garis besar haluan negara, pedoman dan amanat kepada Presiden, juga bagi daerah harus dijadikan acuan dan pedoman dalam menyusun program pembangunan daerah, sehingga ada sinkronisasi pembangunan daerah

www.mpr.go.id

dan pembangunan nasional, meskipun pada saat itu belum terselenggaranya otonomi daerah seperti sekarang ini.

Oleh karena itu, program pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh Pemerintah dan program pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah tetap sinkron, sehingga dalam proses pengawasan, khususnya yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah lebih baik dan terarah.

Ketika dilakukan Amandemen (Perubahan) UUD 1945, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN, sehingga program pembangunan yang dilaksanakan oleh Presiden tergantung kepada visi-misi Presiden terpilih, sehingga nuansa politik yang tampak, karena visi-misi tersebut merupakan janji politik Presiden yang dijadikan sebagai jargon dan daya tarik kepada rakyat ketika pelaksanaan kampanye.

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

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

www.mpr.go.id

EKSISTENSI MPR SEBAGAI LEMBAGA NEGARA DAN GBHN SEBAGAI ARAH DAN PEDOMAN UNTUK KESINAMBUNGAN PEMBANGUNAN.

Amandemen UUD 1945 telah merubah konstelasi ketatanegaraan kita terutama peran MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi MPRnya dan tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. Tugas dan fungsi MPR adalah melantik Presiden terpilih, termasuk melakukan pemilihan Presiden dalam keadaan Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap. Hal ini menimbulkan spekulasi dan pandangan bahwa lembaga MPR "perlu dihapus".

MPR sebagai lembaga pengejawantahan dari rakyat, dengan kewenangannya yang sangat terbatas dan tidak substansial tersebut menjadi sangat wajar kalau ada spekulasi dan pandangan yang menghendaki untuk "**dihapus**". Tetapi hal itu, selain akan menghilangkan torehan sejarah hasil pekerjaan "***the founding father***" bangsa ini, sebagai implementasi nilai sila ke IV Pancasila yaitu "permusyawaratan rakyat" maka hendaknya kita sebagai penerus sejarah harus menghargai hasil jerih payah dari para pendiri negara ini.

Oleh karena itu, MPR sebagai lembaga negara harus diberikan peran yang substansial dalam pelaksanaan pembangunan dengan menuangkan pokok-pokok pikiran sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan dengan merumuskan GBHN sebagaimana yang pernah dilaksanakan pada masa orde baru.

Terkadang muncul sikap apriori ketika menyebut kata GBHN, karena selalu dikaitkan dengan pada masa "otoriter" orde baru. GBHN bukanlah merupakan rancangan pemerintahan orde baru, tetapi hasil pemikiran dari "***the founding father***" yang dituangkan dalam Pasal 3 UUD 1945. Hanya pada masa orde baru banyak penyimpangan yang dilakukan karena pengaruh buruk dari kondisi politik pada saat itu pemerintahan orde baru. Kita harus berpikir positif dalam meletakkan arah dan pedoman pembangunan yang jelas, karena setelah MPR tidak lagi meneapkan GBHN akibat hasil amandemen UUD 1945, maka

www.mpr.go.id

oleh berbagai pakar berpendapat bahwa Indonesia melaksanakan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tidak jelas dan tanpa arah.

Penjelasan dari Mr. Soepomo pada rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia beberapa saat sebelum UUD 1945 disahkan, 18 Agustus 1945. Selain menguraikan tentang kedaulatan negara ada di tangan rakyat, MR Soepomo menyebutkan "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan negara...Presiden tidak mempunyai politik sendiri, tetapi mesti menjalankan haluan negara yang tlah ditetapkan, diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Mengingat MPR adalah manisfestasi kedaulatan rakyat, maka GBHN merupakan pernyataan kehendak rakyat Indonesia dalam menentukan halua penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, GBHN sangat penting agar arah dan program maupun kebijakan pembangunan nasional tak berubah-ubah berdasarkan rezim yang sedang berkuasa. Siapa pun presidennya, pembangunan nasional harus berpedoman pada GBHN. Menghadirkan kembali GBHN sangat diperlukan untuk meletakkan arah program pembangunan yang berkesinambungan dan tidak mengikuti kehendak rezim yang memegang kekuasaan sesaat.

Forum Rektor Indonesia akan melakukan kajian untuk menghidupkan kembali GBHN. Menurut pendapat Forum Rektor Indonesia yang disampaikan oleh Ketua Forum Rektor Prof. Suyatno bahwa proses pembangunan tanpa GBHN pasca tumbangnya orde baru pembangunan nasional berjalan tanpa arah dn tanpa berkelanjutan. Negara dibangun atas dasar selera presiden terpilih, dan presiden ini dipengaruhi oleh partai politik yang mengusungnya. Oleh karena itu, Forum Rektor ingin menghidupkan pola perencanaan pembangunan atau *grand desain* pembangunan seperti halnya GBHN. Apapun namanya tetapi intinya adalah ada panduan yang harus dilaksanakan oleh siapapun presiden terpilih. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari praktik pembangunan nasional yang sesuai selera presiden dan kepentingan politiknya. Menurut Prof. Suyatno bahwa tidak adanya panduan pembangunan, ekses negatifnya juga dirasakan di pemerintahan provinsi. Sistem otonomi daerah yang wewenangnya

www.mpr.go.id

pada level kabupaten/kota membuat wewenang gubernur untuk mengatur kabupaten/kota menjadi sangat terbatas.

Otonomi daerah seperti yang sering dikatakan orang memunculkan raja-raja kecil di daerah, membuat jarak antara kabupaten/kota dengan provinsi, membuat daerah kabupaten/kota jalan sendiri-sendiri karena merasa diri otonomi sebagai mengatur daerah sendiri tanpa hars tergantung dari provinsi, hal ini diperparah dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di awal masa reformasi yang menyebutkan tidak ada hubungan hierarkis antara kabupaten/kota dengan provinsi. Namun undang-undang tersebut dicabut dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir dicacabut lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Bagi daerah dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah baik Pembangunan Jangka Panjang Daerah maupun Pembangunan Jangka Menengah Daerah secara formal harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tersebut, tetapi secara substansi materiil terkait dengan isi program pembangunan tidak memiliki arah yang jelas sehingga daerah cenderung merencanakan pembangunan sesuai dengan arah visi-misi Kepala Daerah terpilih yang hanya 5 (lima) tahun. Oleh karena itu, arah dan visi-misi pembangunan, selain mengandung nuansa politik, karena merupakan janji kepala daerah pada waktu kampanye yang hanya untuk kepentingan rezim selama masa 5 tahun, juga tidak memiliki kesinambungan dengan pembangunan nasional, karena tidak adanya arah yang jelas yang dijadikan pedoman dalam penyusunan perencanaan pembangunan yang dapat dijadikan pegangan bagi pemerintah daerah dari pusat.

Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Pembangunan Nasional

www.mpr.go.id

mengamanatkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang ditetapkan dengan undang-undang.

Oleh karena itu, Presiden dan DPR setelah melalui persetujuan bersama telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025 merupakan perencanaan pembangunan 20 tahunan yang dijadikan sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang akan dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu pertimbangan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Gars-is-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025 yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang berarti hasil kesepakatan antara Presiden dan DPR yang harus dilaksanakan oleh Presiden dan akan diawasi pelaksanaannya oleh DPR.

Bertitik tolak dari hal tersebut, sebenarnya yang lebih tepat untuk menyusun perencanaan pembangunan nasional sebagai arah dan pedoman dalam pelaksanakan pembangunan adalah MPR. Selain MPR sebagai pengejawantahan rakyat, dengan kekuasaan yang sangat terbatas pascaamandemen UUD 1945, maka tugas dan wewenang MPR menjadi sangat tidak substansial kalau hanya tugas pokoknya melantik Presiden dan memilih Presiden dalam keadaan tertentu saja, tetapi harus diberi tugas untuk menentukan arah dan pedoman program pembangunan yang harus dilaksanakan oleh Presiden dan diawasi oleh DPR, sehingga nuansa program pembangunan tidak lagi menjadi syarat dengan nuansa politik tertentu, apakah dalam bentuk GBHN atau bentuk lainnya, tetapi yang penting substansinya adalah menentukan arah dan pedoman perencanaan program pembangunan yang dilakukan baik jangka menengah maupun jangka panjang.

www.mpr.go.id

Kekhawatiran munculnya kembali stigma negatif orde baru dengan menggunakan istilah GBHN, merupakan hal yang tidak beralasan, karena pemerintah kita pasca reformasi sudah jauh berubah dan berbeda dan mulai cukup demokratis, tetapi harus didukung oleh suatu perencanaan program pembangunan yang jelas arah dan pedomannya.

Oleh karena itu, melalui tulisan singkat ini ada beberapa harapan dan usulan yang ingin dikemukakan dalam sistem perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah ke depan sebagai berikut:

1. MPR sebagai lembaga negara harus diberi tugas untuk menyusun arah dan pedoman yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pembangunan, sehingga program pembangunan yang dilaksanakan oleh Presiden tidak berdasarkan visi-misi Presiden yang selain kental nuansa politiknya, juga hanya merupakan kepentingan sesaat dan jangka pendek selama masa jabatan Presiden 5 tahun, sehingga tidak memiliki kesinambungan dengan program pembangunan yang akan dilaksanakan Presiden berikutnya termasuk oleh pemerintah daerah.
2. Menyikapi hal tersebut, persoalan nomenklatur untuk menghilangkan stigma negatif penggunaan istilah GBHN, maka dapat menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, namun esensinya bahwa isinya merupakan arah dan pedoman pembangunan yang harus dilakukan baik jangka pendek maupun jangka panjang yang dilakukan secara nasional oleh Presiden sebagai eksekutor pembangunan dan hal itu bagi daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota harus dijadikan sebagai arah dan pedoman dalam penyusunan perencanaan pembangunan di daerah agar terdapat sinkronisasi dalam perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan antara pemerintah dengan pemerintah daerah.
3. Sistematika garis-garis besar haluan negara yang tersusun dalam perencanaan dan program pembangunan yang dituangkan adalah:
    a. Kondisi umum yang ada sekarang sehingga menjadi dasar untuk perencanaan pembangunan ke depan.

www.mpr.go.id

b. Visi-misi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dapat dijadikan pedoman bagi Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun perencanaan pembangunan di daerahnya masing-masing supaya ada sinkronisasi dalam perencanaan.
c. Arah dan tahapan pembangunan jangka pendek, menengah dan jangka panjang.
d. Langkah strategis yang ditempuh dalam mewujudkan program pembangunan yang direncanakan.
e. Penutup

Tahapan perencanaan pembangunan tersebut harus ditetapkan oleh MPR, dan menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam perencanaan pembangunan daerah sehingga terdapat sinkronisasi antara pembangunan nasional yang tertuang dalam GBHN dengan perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh provinsi dan kabupaten/kota, tidak hanya didasarkan keada visi-misi presiden dan wakil presiden terpilih, kepala daerah terpilih sehingga tercipta kesinambungan pembangunan yang akan dilaksanakan.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pra-amandemen

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

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

SISTEM PERENCANAAN, KESERASIAN KEBIJAKAN, DAN DINAMIKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Oleh : Muhamad Ali Sudarto SH.MH

PENDAHULUAN

Kebijakan perimbangan keuangan dan desentralisasi kewenangan kepada Daerah Kabupaten/ Kota yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi daerah telah melahirkan tantangan tersendiri di bidang perencanaan pembangunan, baik pada tingkat Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten dan Kota. Di antara berbagai tantangan tersebut, yang cukup krusial adalah masalah ketidakseimbangan ketersediaan sumber-sumber antar daerah yang dihadapkan pada tuntutan terwujudnya peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi yang berkeadilan di seluruh daerah. Hal tersebut menjadi terasa lebih krusial, karena sumber-sumber yang dimiliki Pusat dengan berlakunya kebijakan perimbangan keuangan dan desentralisasi kewenangan tersebut cenderung relatif mengalami penurunan. Dalam menghadapi tantangan-tantangan tersebut, sistem perencanaan di samping harus mampu mendayagunakan pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia secara optimal, juga adalah mengembangkan kebijakan-kebijakan yang inovatif yang mendorong transformasi ekonomi daerah berbasis sumber daya setempat. Dalam hubungan itu, perlu senantiasa diingat bahwa fungsi seorang perencana adalah mengembangkan langkah-langkah kebijakan inovatif guna mewujudkan perkembangan masa depan yang lebih baik, termasuk pengembangan sistem pembiayaan alternatif; bukan hanya melakukan langkah-langkah rutin apalagi yang mendatangkan keaiban. Fungsi sistem perencanaan adalah melakukan antisipasi perkembangan ke depan serta memberikan alternatif langkah yang harus ditempuh guna *mencapai kondisi yang diharapkan* atau pun untuk *mencegah perkembangan yang tidak diinginkan* dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat bangsa. Untuk itu lembaga-lembaga

www.mpr.go.id

perencanaan Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota, harus saling menunjang; dan dapat mengembangkan langkah-langkah kebijakan yang serasi dan saling memperkuat. Sekarang ini merupakan momentum bagi para perencana untuk membuktikan bahwa "teknik dan manajemen perencanaan pembangunan" (TMKP) mempunyai makna dalam mengatasi masalah-masalah bangsa, dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa ber-NKRI.

Dewasa ini perencanaan pembangunan menghadapi tantangan berat, bukan saja karena perkembangan lingkungan stratejik domestik dan internasional menghadapkan batasan-batasan terhadap kiprah perencanaan dalam mendorong pembangunan masa depan yang lebih baik; tetapi juga berkembang anggapan bahwa lembaga perencanaan pembangunan tidak diperlukan, karena keberadaannya selama ini hanya memperpanjang jalur alokasi sumber-sumber yang bukan merupakan tanggung jawabnya yang hakiki, dan telah menimbulkan dampak negatif dalam peningkatan efisiensi anggaran. Dan dikala masyarakat mengharapkan manajemen pemerintahan dapat mengembangkan kebijakan yang efektif dalam mewujudkan pemulihan perekonomian dan mendorong bangkitnya kembali pembangunan di seluruh tanah air, perencanaan pembangunan belum juga menggemakan suatu irama yang membangkitkan.

Ungkapan di atas menggambarkan tantangan-tantangan tidak ringan yang harus dihadapi dan dijawab perencanaan pembangunan dewasa ini dan di masa datang. Inti dari permasalahannya adalah "perubahan dalam sistem dan proses serta kinerja perencanaan pembangunan" sesuai *dengan* tuntutan reformasi di bidang manajemen pemerintahan, dan dengan tantangan perkembangan dan kondisi lingkungan stratejik internal dan eksternal yang dihadapi bangsa. Perencanaan pembangunan menghadapi tuntutan untuk dapat bersikap lebih arif dalam menawarkan langkah-langkah kebijakan, baik dalam menghadapi berbagai peluang dan kendala yang ada, dalam mengembangkan iklim dan perkembangan kondusif bagi perubahan kondisi yang diharapkan dan bagi terwujudnya kemajuan-kemajuan yang diinginkan, maupun dalam mendayagunakan potensi riil yang tersedia pada negara dan masyarakat bangsa. Perencanaan

www.bpk.go.id

sebagai bagian dari fungsi manajemen pemerintahan, apabila dapat memenuhi persyaratan bagi dan dapat membuktikan bahwa kehadiran dan kiprahnya dapat lebih memantapkan terselengggaranya manajemen pemerintahan yang baik (*good governance*), tentunya masih sangat diperlukan dan *legitimate*. Demikian pula halnya dengan lembaga-lembaga perencanaan, baik pada tingkat Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota, keberadaannya masih diperlukan untuk mewadahi berbagai kegiatan perencanaan pembangunan dalam berbagai sektor, lembaga, dan kawasan yang perlu dilakukan secara sistematis, terkoordinasi, dan berkesinambungan. Sebagai bagian dari sistem manajemen pemerintahan yang dituntut publik untuk menunjukan akuntabilitasnya, perencanaan pembangunan harus senantiasa mengindahkan dan dapat membuktikan kredibilitasnya dalam membumikan prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sementara itu, dalam suasana yang sering dihinggapi ketidakpastian perkembangan internal dan eksternal dewasa ini, apakah akibat perubahan pola hubungan kelembagaan dan kewenangan desentralisasi dalam kehidupan nasional atau pun karena fluktuasi perkembangan ekonomi dan keuangan dalam perekonomian internasional yang juga mempengaruhi aktivitas lokal, fungsi perencanaan adalah memberikan gambaran obyektif mengenai perkembangan yang terjadi atau pun mungkin terjadi dan tawaran langkah-langkah yang lebih pasti ke arah pemantapan pemulihan ekonomi dan terselenggaranya kembali pembangunan bangsa di seluruh sektor, kawasan, dan wilayah negara.

Kompleksitas dan dinamika perencanaan pembangunan semakin mengemuka pada era Otonomi Daerah yang dewasa ini ditandai dengan pelimpahan kewenangan yang besar kepada Daerah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Daerah. Dengan perkataan lain, kewenangan yang luas dan nyata dalam “mengatur dan mengurus” masalah-masalah pemerintahan dan pembangunan Daerah telah dilimpahkan Pusat kepada Daerah Kabupaten dan Kota telah menimbulkan tantangan tersendiri yang perlu mendapatkan perhatian dalam perencanaan pembangunan. Dalam hubungan itu timbul pertanyaan mengenai peran yang perlu dilakukan, atau tugas dan fungsi yang harus diemban

www.bappenas.go.id

oleh sistem perencanaan nasional pada tingkat Pusat dan Provinsi dalam menghadapi dinamika perencanaan pembangunan daerah Kabupaten dan Kota, selaras dengan hak dan tanggung jawab, serta kewenangannya masing-masing.

Ada baiknya dalam hubungan ini diperhatikan posisi dan peran perencanaan pembangunan dalam keseluruhan konstelasi sistem dan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang berlaku dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI). Sebagai wahana perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan suatu bangsa dalam bernegara, pengembangan setiap sistem administrasi negara didasarkan pada *konstitusi negara* bangsa bersangkutan. SANKRI didasarkan pada dan merupakan penjabaran dari UUD 1945, dan setiap sistem kelembagaan di dalam SANKRI termasuk bidang perencanaan pembangunan berkewajiban mengemban misi perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan NKRI.

UUD 1945 menegaskan bahwa Republik Indonesia adalah *negara hukum* yang *demokratis*, berbentuk *negara kesatuan* dengan *sistem dan proses kebijakan* yang mengakomodasikan peran masyarakat yang luas (terbuka, partisipatif, dan akuntabel). Pengambilan keputusan politik yang stratejik seperti GBHN dan kebijakan-kebijkan lainnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, itu dilakukan bersama secara musyawarah dan mufakat melalui lembaga-lembaga perwakilan [MPR, DPR(D)] sebagai representasi rakyat bangsa dari dan di seluruh wilayah negara yang terbagi atas daerah besar (Provinsi) dan kecil (Kabupaten/Kota, dan Desa) dengan *kewenangan-kewenangan otonomi tertentu*. Berbagai kebijakan pemerintahan tersebut kemudian dituangkan dalam peraturan perundangan tertentu (Ketetapan MPR, UU, PP, Perpu, Keppres, dan Perda. UU, PP, dan Perda tentang susbstansi masalah publik tertentu ditetapkan Pemerintah setelah mendapatkan persetujuan DPR(D), dan pelaksanaannya harus dilaporkan dan dipertanggungjawab-kan kepada publik. Sebagai kebijakan yang dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa untuk mencapai tujuan bernegara, keseluruhannya *harus terjaga keserasian dan keterpaduannya* satu

www.mpr.go.id

sama lain. Dari sini kita melihat dimensi penting dalam SANKRI yaitu "*kepastian hukum, demokrasi, kebersamaan, partisipasi, keterbukaan, desentralisasi kewenangan serta pengawasan dan pertanggungjawaban*". Melekatnya berbagai dimensi konstitusional tersebut dalam SANKRI dimaksudkan agar kita dapat berjalan lurus dan mantap dalam mengemban perjuangan bangsa dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan NKRI.

Semua itu menunjukan komitmen kuat dari konstitusi negara kita terhadap nilai dan prinsip kepemerintahan yang baik (*good governance,* GG), suatu pemerintahan yang amanah; dan merupakan amanat para *founding fathers* bangsa dan negara ini kepada generasi kini dan mendatang untuk mewujudkannya dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, di pusat dan daerah. Sebagaimana kita ketahui, nilai dan prinsip dasar yang menandai GG *secara universal* antara lain adalah "kepastian hukum, transparansi, partisipasi, profesionalitas, dan pertanggungjawaban (akuntabilitas)"; yang *dalam konteks nasional perlu* ditambahkan dengan nilai dan prinsip "daya guna, hasil guna, bersih (*clean government*), desentralisasi, kebijakan yang serasi dan tepat, serta daya saing".

Keseluruhan nilai dan prinsip GG tersebut merupakan dimensi operasional yang melekat dalam SANKRI. Di dalamnya terdapat nilai dan prinsip *desentralisasi* sebagai *essensi otoda* yang telah dikembangkan bukan saja *merupakan nilai dan prinsip yang secara inhaerent dianut UUD 1945* seperti ditetapkan pada Pasal 18 beserta penjelasannya tetapi juga *sebagai responsi terhadap perkembangan lingkungan stratejik nasional dan internasional*.

Penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan pembangunan yang terarah pada perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat di seluruh wilayah tanah air mensyaratkan berkembangnya otonomi daerah. Agar perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara dapat tercapai secara optimal di seluruh daerah, Otoda dalam SANKRI mengimperasikan hak, kewajiban, dan tanggung jawab ataupun kewenangan tertentu pada pemerintahan daerah untuk *mengatur dan mengurus* "rumah tangga (pemerintahan dan pembangunan)" daerah; namun untuk bidang-bidang tertentu terdapat

www.mpr.go.id

kewenangan pusat yang tidak dapat didesentralisasikan kepada daerah. Sejalan dengan itu, setiap daerah dalam rangka penyelenggaraan otoda perlu memperhatikan sasaran, (1) meningkatkan kapabilitas dan kesejahteraan rakyat daerah, (2) meningkatkan prakarsa, kreativitas, dan peranserta masyarakat di daerah, dan (3) menjaga keserasian hubungan antar daerah dan antara Pusat dan Daerah, termasuk keserasian kebijakan dalam dan antar daerah, serta antara kebijakan nasional dan daerah. Hal serupa perlu mendapatkan perhatian sungguh-sungguh dari pemerintahan pusat.

Otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* dan *nomos* (*Webster's Student Dictionary of English Language*). *Autos* artinya sendiri, sedangkan *nomos* berarti hukum atau aturan. Sebagai istilah, pengertian otonomi *autos nomos* atau *autonomous* dalam bahasa Inggris menurut kamus tersebut adalah kata sifat yang berarti: (1) keberadaan atau keberfungsian secara bebas atau independen (*functioning or existing independently*); dan (2) memiliki pemerintahan sendiri, sebagai negara atau kelompok dan sebagainya (*of or having self-government, as a state, group, etc*.). Sedangkan pengertian otonomi (*autonomy*) sebagai kata benda (*noun*) adalah (1) keadaan atau kualitas yang bersifat independen, khususnya kekuasaan atau hak memiliki pemerintahan sendiri (*the power or right of having self-government*); dan atau (2) negara, masyarakat, atau kelompok yang memiliki pemerintahan sendiri yang independen (*a self-governing state, community or group*).

Beranjak dari rumusan pengertian otonomi tersebut dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah secara ringkas adalah daerah yang menyelenggarakan pemerintahan sendiri, atau daerah yang memiliki pemerintahan sendiri yang berdaulat atau independen. Dalam konteks Indonesia pengertian independen atau bebas atau berdaulat inilah barangkali yang tidak diinginkan, karena akan berkonotasi adanya negara didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Professor Bagir Manan (1993) misalnya menyatakan bahwa: "Otonomi dicurigai memiliki 'cacat alami' yang senantiasa mengancam kesatuan". Menurutnya hal itu dapat dipahami, karena kurangnya pemahaman

www.mpr.go.id

yang tepat, atau karena pengalaman masa lalu yang diwarnai berbagai peristiwa pemberontakan yang mengarah kepada disintegrasi nasional.

Oleh sebab itu di Indonesia pada dasarnya dianut pemahaman otonomi daerah yang bersifat administratif, yaitu kebebasan untuk menyelenggarakan administrasi pemerintahan sendiri yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANKRI). Dengan demikian dalam konteks Indonesia, pengertian Otonomi Daerah menunjukkan hubungan keterikatan antara daerah yang memiliki hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri dengan kesatuan yang lebih besar yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bukan berarti daerah otonom yang merdeka dan berdiri sendiri bebas dari ikatan dengan NKRI.

Hal tersebut antara lain dijelaskan oleh Professor Bagir Manan (1993:2) – yang mendefinisikan otonomi daerah sebagai "kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan" – bahwa kebebasan dan kemandirian itu adalah dalam ikatan kesatuan yang lebih besar (NKRI), karena dalam teori negara kesatuan, otonomi adalah subsistem dari Negara Kesatuan.

Dengan demikian dalam SANKRI, masing-masing satuan pemerintahan baik *pusat* maupun *daerah* bertanggung jawab untuk kelangsungan dan kesuksesan perjuangan mewujudkan *cita-cita bangsa dan tujuan* Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam hubungan itu setiap daerah diharapkan dapat memberikan kontribusi berarti dalam mencapai cita-cita dan tujuan luhur bangsa dan negara. Untuk itu kepada daerah dilimpahkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus masalah-masalah pemerintahan dan pembangunan daerah. Sedangkan pemerintahan pusat berkewajiban mengembangkan *kebijakan, norma, standar, dan prosedur* yang memungkinkan optimalitas karya dan kinerja daerah dalam memikul tanggung jawab pemerintahan negara dan pembangunan pada masing-masing daerah. Sebagaimana kita ketahui, berbagai hal tersebut telah diakomodasikan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, serta berbagai aturan pelaksanaannya.

www.mpr.go.id

Dengan semangat demikianlah perlu kita pahami arti dan implikasi Pasal 70 dan Pasal 7 ayat (1) dan (2) dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pasal 70 menetapkan bahwa Perda tidak boleh bertentangan dengan aturan perundangan yang lebih tinggi, dan kewenangan Pusat dalam bidang-bidang seperti ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) tidak menutup kemungkinan Daerah untuk mengembangkan langkah-langkah kebijakan yang realistis dan rasional sesuai kondisi dan aspirasi daerah; namun tetap mengacu pada pedoman yang ditetapkan secara nasional, termasuk dalam bidang perencanaan pembangunan. Pedoman tersebut mestinya berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat mewujudkan keserasian dan keterpaduan antar berbagai kebijakan daerah dan antara kebijakan nasional dan daerah, agar dihasilkan kinerja dan manfaat yang optimal (teknis dan sosial) bagi perkembangan dan kemajuan daerah dan antar; dan akhirnya bermakna bagi kepentingan seluruh masyarakat bangsa di seluruh wilayah nusantara, bumi pertiwi tercinta.

Dalam hubungan perencanaan pembangunan, hal itu mempunyai makna bahwa lembaga-lembaga perencanaan pembangunan daerah memiliki *degree of freedom* tertentu untuk mengembangkan dan menawarkan rencana kebijakan yang bersasaran mengoptimalkan pemanfaatan *keunggulan komparatif* dan peningkatan *keunggulan kompetitif* yang ada di daerah. Dengan skim kebijakan seperti itulah terentang tantangan-tantangan luas untuk mengembangkan potensi-potensi lokal melalui pengembangan berbagai langkah kebijakan inovatif yang dapat mendorong akselerasi perkembangan dan pembangunan daerah. Secara implisit hal itu juga mengandung arti bahwa relokasi sumber-sumber dari sesuatu daerah ke daerah lain akan mendorong perkembangan di daerah bersangkutan, yang pada gilirannya akan meningkatkan permintaan efektif dari daerah tersebut serta mendorong arus permintaan pada daerah satunya, sehingga terjadi peningkatan kemajuan pada kedua daerah. Secara eksplisit hal itu juga mengandung makna bahwa diperlukan kerja sama antar daerah yang baik, perkiraan biaya dan manfaat yang tepat, manajemen yang profesional, dan ditunjang sistem kelembagaan yang mantap dengan mengindahkan prinsip-

www.bpp.go.id

prinsip *good governance* atau pun *good corporate governance*, baik dalam pengelolaan kerja sama antar organisasi publik, maupun antara organisasi publik dan dunia usaha yang ada di tengah masyarakat.

Dari catatan di atas tersurat dan tersirat pentingnya relokasi sumber-sumber bagi perkembangan antar daerah yang mendatangkan kemajuan bagi seluruh daerah. Dalam hubungan ini perlu dicatat pula pentingnya alokasi anggaran (*budget allocation*) untuk meningkatkan pelayanan publik, pengentasan kemiskinan, penanggulangan pengangguran, pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah, serta untuk mendorong perkembangan daerah. Semua itu dikembangkan dengan semangat (sasaran, langkah-langkah kebijakan dan kegiatan) meningkatkan pemanfaatan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif daerah. Dalam hubungan itu perlu diingat, bahwa *desentralisasi* menekankan "besarnya tanggung jawab" kepada para penyelenggara pemerintahan, baik yang berada pada lembagan eksekutif, mau pun yang berada pada lembaga legislatif dan yudikatif, serta kepada masyarakat pada umumnya, untuk "mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah serta hubungan pusat dan daerah secara baik dan efektif". Dasar dari pelimpahan kewenangan tersebut adalah keyakinan bahwa efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah oleh daerah akan mencapai tingkat yang lebih tinggi, lebih baik, dan lebih bertanggung jawab. Dengan desentralisasi diharapkan akses terhadap pelayanan, pengelolaaan pelayanan, dan tingkatan partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sebagai wujud kehidupan dan budaya demokrasi dapat berkembang secara lebih efisien dan lebih baik. Apabila perkembangan dalam realita menunjukan hal-hal yang sebaliknya dan tidak diperbaiki secepatnya, maka kepercayaan rakyat terhadap demokratisasi dan desentralisasi - yang tengah berlangsung sekarang ini - akan menurun dan semakin memburuk.

Dalam hubungan itu perlu dipenuhi berbagai persyaratan yang diperlukan agar sistem dan proses penyelenggaraan otonomi berjalan baik dan berhasil mencapai kinerja yang sesuai dengan cita-

www.bappenas.go.id

cita dan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah". Di antara berbagai persyaratan tersebut, termasuk yang termuat dalam prinsip-prinsip *good governance*, seperti transparansi, partisipasi, profesionalitas, dan akuntabilitas. Hal tersebut pada esensinya berfokus pada "penguasaan pengetahuan, keariefan, kejujuran, moralitas, keterbukaan, dan integritas dalam mengemban amanat republik, dalam upaya memenuhi kepentingan publik, dalam kesiapan memberikan pertanggungjawaban dan akuntabilitas kinerja di hadapan publik".

Perencanaan pembangunan berkewajiban untuk memberikan alternatif-alternatif keputusan terbaik kepada seluruh *stakeholders* pemerintahan dan pembangunan di daerah, agar kewenangan "mengatur dan mengurus" masalah-masalah pemerintahan dan pembangunan daerah oleh daerah itu berjalan secara lebih baik; lebih rasional dan realistis, lebih efisien dan efektif. Keterkaitan antar perencanaan makro dan mikro baik dalam pengertian sektoral dan lintas sektor, mau pun dalam pengertian satuan wilayah dan antar wilayah, harus jelas skenario dan proyeksinya, serta terukur biaya dan manfaatnya. Harus jelas pula siapa, di mana, memikul beban atau biaya apa, dan bagaimana distribusi manfaat dari kebijakan, program, atau pun kegiatan yang direncanakan. Perencanaan pembangunan memikul tanggung jawab pelaksanaan fungsi manajemen pemerintahan dan pembangunan, dari penyiapan kebijakan sampai dengan pertanggungjawaban kinerja kebijakan-kebijakan pembangunan yang ditetapkan. Ilmu pengetahuan si bidang teknik dan manajemen perencanaan pembangunan (TMPP) memungkinkan perencana pembangunan memikul kewajiban dan tanggung jawab tersebut dengan sebaik-baiknya.

www.mpr.go.id

REFORMULASI GBHN
SEJALAN DENGAN UUD NRI TAHUN 1945

Oleh: Abdul Kahar ,SH.,MH

Pembahasan

MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat perlu mengelola aspirasi masyarakat yang berkembang dan mencermati masalah itu dari berbagai sudut pandang. “Apalagi terkait isu strategis maka perlu dilakukan telaah yang komprehensif,” ujar Wakil Ketua MPR, Lukman Hakim Saifuddin, saat menjadi *keynotespeech*, sosialisasi 4 Pilar, yakni Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika, melalui metode seminar nasional, di Universitas Putera Batam, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau, 23 April 2012.

ketika reformasi bergulir, salah satu hal yang dilakukan pada masa itu adalah dilakukan perubahan UUD Tahun 1945. Dalam perubahan hingga keempat kalinya itu, salah satu dampaknya adalah terjadinya perubahan kedudukan dan fungsi MPR. Dalam perubahan ini, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi namun menjadi lembaga tinggi negara, setara dengan DPR, DPD, MK, Presiden, dan lembaga negara lainnya. “Hubungan antar lembaga tidak bersifat hierarkis tetapi bersifat horizontal dan chek dan balances,” ujarnya. Selain itu, dalam perubahan UUD Tahun 1945 adalah adanya penegasan terhadap sistem presidensial. Penegasan terhadap sistem presidensial membuat wewenang MPR yang dulu membuat GBHN, sekarang wewenang itu tidak dimiliki lagi. “Arah kebijakan pembangunan sekarang berdasarkan visi dan misi Presiden,” ujarnya.

Pembangunan yang berlandaskan visi dan misi Presiden itulah saat ini menjadi masalah dalam arah kebijakan pembangunan. Meski ada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, menurut Lukman Hakim Saifuddin, undang-undang itu belum tentu menjadi acuan dan jaminan bagi Presiden dalam menata arah pembangunan,

www.mpr.go.id

“Visi dan misi Presiden belum tentu selaras dengan arah rencana pembangunan jangka panjang,” tambahnya.

Lebih lanjut dikatakan, bahwa visi dan misi Presiden sulit terintegrasi dalam rencana pembangunan jangka panjang Nasional. “Karena ganti Presiden, ganti visi dan misinya,” ujarnya. Masalah pembangunan secara menyeluruh problemnya bertambah ketika pembangunan di daerah, arahnya juga didasarkan pada visi dan misi kepala daerah terpilih. “Hal demikian mempersulit terintegrasinya pembangunan daerah dengan pembangunan Nasional dan amanat UU. No. 17 Tahun 2007,”.

Menurut pendapat Lukman Hakim Saifuddin, sebagai Negara yang mengembangkan demokrasi, seharusnya arah pembangunan mengacu pada aspirasi masyarakat. Dengan melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat yang ada, maka arah pembangunan harus dibuat di lembaga perwakilan rakyat. “Dengan demikian arah pembangunan tidak hanya berdasarkan pada visi dan misi Presiden,”.

VISI DAN MISI SEBAGAI MASA DEPAN BANGSA DAN GBHN

Visi dan misi pembangunan Nasional harus menjadi visi bersama sebagai manifestasi bangsa dan Negara. Diungkapkan, GBHN pada masa Orde Baru adalah instrumen sentral dan memiliki urgensi. GBHN tidak hanya dipandang sebagai *manage* membangun bangsa namun juga sebagai haluan negara. “Apabila ada ingin mereformulasi model GBHN itu merupakan sejalan dengan nafas UUD NRI Tahun 1945,”.

GBHN ialah grand design yang memandu bangsa melintasi sejarah peradaban. Pada 2004, keberadaan GBHN dihapuskan seiring amandemen UUD 1945. Lewat amandemen, peran MPR dan presiden berubah. Presiden tak lagi mandataris MPR. Amandemen UUD 1945 yang dilakukan untuk mereduksi kekuasaan sangat besar milik presiden pada masa itu memang dibutuhkan, tetapi demikian pula dengan konsep haluan negara. Terlebih, sistem yang dibuat untuk menggantikan peran GBHN, yakni Sistem Perencanaan Pembangunan

www.mpr.go.id

Nasional, seperti berjalan tidak efektif. Padahal, sistem yang lahir dari UU Nomor 25 Tahun 2004 itu diamanatkan dapat menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Hal itulah yang sekarang didengungkan banyak pihak yang kemudian merasa bahwa kembalinya GBHN dinilai penting, untuk memastikan pula agar program-program yang dibutuhkan rakyat akan terus berlanjut meski pemerintahan berganti.

Maka momentum 2014 ini, kehadiran Pancasila harus tetap menjadi visi masa depan bangsa dan GBHN tentu ditempatkan sebagai misinya. Melihat kurang matangnya kerja politik tahun 2013, maka penting kiranya kita menegaskan kembali Pancasila guna menjawab pertanyaan, kita menginginkan politik yang bagaimana? Kalau kita menginginkan demokrasi membawa Indonesia menuju kesejahteraan, jelaslah kita perlu Pancasila. Dan apa yang menjadi acuan bagi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan, maka GBHN adalah jawabannya.

Perlu diketahui bahwa solusi atas segala persoalan yang dialami Indonesia tidak bisa dicari dari luar. Bangsa ini hanya bisa bergerak maju setelah bangsa ini mampu mengenali dirinya sendiri. Oleh karenanya, solusi atas persoalan Indonesia hanya bisa muncul dengan melakukan penggalian kembali serta rekonstruksi terhadap pemikiran Pancasila. Sebab warisan terbaik para pendiri Indonesia adalah kebijakan ber-Pancasila, bukan sekadar dagelan politik, politik sinetron atau politik pencitraan.

Tentu dengan adanya GBHN, pengawasan jalannya pembangunan juga semestinya lebih kuat. Pasalnya, seluruh bangsa tahu ke mana seharusnya arah tujuan negara. Mungkin masih ada anggapan menghidupkan kembali GBHN ialah kemunduran dalam bernegara dan berdemokrasi. Namun, mengambil yang baik dari masa lalu, sejauh untuk kemajuan berbangsa, bernegara dan berdemokrasi, sesungguhnya merupakan langkah ke depan yang jauh lebih baik. GBHN bukan cuma menjadi acuan bagi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan, tapi juga berfungsi sebagai haluan

www.mpr.go.id

negara. GBHN ialah grand design yang memandu bangsa melintasi sejarah peradaban. Pada 2004, keberadaan GBHN dihapuskan seiring amandemen UUD 1945. Lewat amandemen, peran MPR dan presiden berubah. Presiden tak lagi mandataris MPR. Amandemen UUD 1945 yang dilakukan untuk mereduksi kekuasaan sangat besar milik presiden pada masa itu memang dibutuhkan, tetapi demikian pula dengan konsep haluan negara. Terlebih, sistem yang dibuat untuk menggantikan peran GBHN, yakni Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, seperti berjalan tidak efektif. Padahal, sistem yang lahir dari UU Nomor 25 Tahun 2004 itu diamanatkan dapat menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Hal itulah yang sekarang didengungkan banyak pihak yang kemudian merasa bahwa kembalinya GBHN dinilai penting, untuk memastikan pula agar program-program yang dibutuhkan rakyat akan terus berlanjut meski pemerintahan berganti.

www.mpr.go.id

PENUTUP

Back to GBHN ? Mungkin karena di bingungkan oleh begitu banyaknya masalah yang muncul di era reformasi sekarang ini bermunculanlah ide atau aspirasi untuk kembali kepada GBHN. Makna kembali dalam konteks ini, jika mencermati lontaran beberapa pihak akhir-akhir ini, merentan dari kembali kepada GBHN dalam maknanya seperti di era ORBA sampai kepada kembali pada makna substansinya, yaitu kepada GBHN yang powerful seperti di era ORBA terlepas dari apapun namanya “GBHN” itu.

Kembali dalam maknanya yang esktrim umunya dilontarkan oleh pihak-pihak yang sejak awal keberatan terhadap dilakukannya amandemen UUD 1945. Tuntutannya adalah kembali kepada UUD 1945 pra amandemen. Artinya *include* didalamnya kembali kepada GBHN ala ORBA. Sementara yang lain mengaspirasikan kembali dalam maknanya yang substansial yaitu sebuah “GBHN” yang *more powerful* dari pada RPJPN sekarang ini.

Namun apapun aspirasinya, terdapat beberapa catatan yang perlu dicermati secara bersama manakala ingin mereformulasi GBHNagar benar-benar bergeraknya ke depan, bukan justru mundur ke belakang, yaitu bahwa situasi dan kondisi sosio politik nasional di era reformasi saat ini telah berbeda 180 derajat dengan di era ORBA.

Sebuah pertanyaan yang mungkin menarik untuk dicermati adalah kenapa atau bagaimana GBHN di era ORBA mampu bertahan selama 32 tahun dan menghasilkan capaian-capaian pembangunan yang senantiasa meningkat dari period ke periode? Apakah karena GBHN itu berkedudukan sebagai TAP MPR semata-mata yang karenanya ia begitu *powerful* menjadi rujukan konsep pembangunan?

www.mpr.go.id

EFEKTIVITAS PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DENGAN MENGGUNAKAN GBHN

Oleh: Sunarjo Edy Siswanto

PENDAHULUAN

Terkait wacana pemikiran menghidupkan kembali Undang-Undang Dasar 1945 terasa sekali dalam kehidupan Berbangsa dan Bernegara dalam sistim ketatanegaraan di Indonesia waktu ini. Diawali dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dari tahun 1999 sampai 2002 terjadi 4(empat) kali amandemen, yang membawa perubahan yang sangat signifikan dalam arah pembangunan di Indonesia.

Pada masa orde baru arah pembangunan nasional tercantum dalam Garis-garis besar daripada haluan Negara (GBHN) karena GBHN adalah rencana pembangunan Negara yang merupakan manivestasi kemauan rakyat melalui perwakillannya yang dibuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Melalui ketetapan-ketetapannya dan merupakan landasan utama/pedoman yang harus dilaksanakan oleh eksekutif yaitu Presiden

Di era reformasi setelah di amandemennya Undang-Undang Dasar 1945. MPR tidak lagi membuat dan menetapkan GBHN, karena agenda Pembangunan Nasional didasarkan pada visi dan misi calon presiden terpilih, yang akhirnya dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang keberadaannya diatur dalam Undang- Undang No 17 Tahun 2007, tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Tahun 2005-2015. Dalam implementasinya banyak kelemahannya karena yang menjadi acuannya adalah visi dan misi presiden dan wakil presiden terpilih dalam kampanye pemilihan umum. Apalagi kaitan pola umum pembangunan Nasional ada kerancuan dalam pelaksanaan Pembangunan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah.

www.mpr.go.id

Dari uraian tersebut diatas dapat diharapkan wacana di masa mendatang efektifitas penggunaan GBHN sebagai perencanaan pembangunan nasional dapat diterapkan guna acuan Negara menuju sejahtera.

PEMBAHASAN

Berkaitan penyelenggaraan Negara yang punya visi dan misi mensejahterakan rakyat haruslah punya acuan yang jelas. Tidak sekedar hasil dari kampanye yang disampaikan waktu menjelang Pemilu, yang akhirnya dijabarkan melalui RPJMN yang ditingkat implementasinya terjadi kekacauan dalam pelaksanaan Pembangunan Nasional antara pusat dan daerah.

Oleh karena itu agar Perencanaan Pembangunan Nasional dapat terwujud dan Pembangunan Nasional bisa terarah. Yaitu dengan menghidupkan kembali GBHN meski dengan jalan sesulit apapun. Alternatife paling strategis adalah dengan AMANDEMEN Undang-Undang Dasar 1945 Ke 5. Selain itu dengan :

a. Penguatan Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat
b. Penetapan Undang-Undang tersendiri tentang MPR
c. Menganulir Undang-Undang MD3.

www.mpr.go.id

PENGUATAN LEMBAGA MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 kekuasaan utama MPR adalah:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Menetapkan GBHN, dan
3. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Selain itu ada beberapa ketetapan MPR yang tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu tentang pengaturan,

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh Lembaga-lembaga Negara yang lain.

2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran atas putusan-putusan Majelis
3. Menyelsaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.
4. Meminta pertanggung jawaban Presiden / Mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggung jawaban tersebut.
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden /Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/ayat IID.
6. Menetapkan tata tertib Majelis.
7. melanggar sumpah/janji.

PENETAPAN UNDANG-UNDANG TERSENDIRI TENTANG MPR

Diharapkan tugas dan wewenang MPR bisa dikembalikan seperti awal sebelum amandemen 1, 2. 3. 4, dengan dikeluarkan Amandemen ke 5. Agar perjalanan ketatanegaraan di Indonesia lebih sempurna. Karena kalau kondisi tadi bisa berjalan baik dan sempurna MPR dapat melakukan kajian penyerapan aspirasi rakyat diseluruh wilayah Nusantara. Untuk Amandemen.

MENGANULIR UNDANG-UNDANG MD3

Karena didalam Undang-Undang MD3 ada hal-hal yang krusial tidak melibatkan MPR yang sesuai dengan Undang-.Undang Dasar 1945 yaitu :

1. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah makamah konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran huhum berupa penghianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

www.mpr.go.id

2. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Dan
4. Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti atau diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan dalam masa jabatan secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politit atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya.

PENUTUP

Pembangunan nasional pada jaman Orde Baru meski dijalani dengan suasana kurang bebas, karena banyak sekali tekanan-tekanan politik dan kemauan-kemauan penguasa tetapi perjalanan pembangunan bisa terarah karena perencanaan Pembangnan terstruktur rapi dengan program jangka panjang dan jangka pendeknya.

Tetapi setelah reformasi kurang ada gigitannya, bahkan masyarakat/rakyat mulai kurang percaya dengan kondisi sekarang ini, karena perencanaan Pembangunan Nasional kurang sinergis antara Pusat dan Daerah berjalan sendiri-sendiri.

www.mpr.go.id

DAFTAR PUSTAKA

Kartosaputro SH, Sistimatika Hukum Tatanegara, Bina Cipta, Jakarta.

Ketetapan MPR RI No I/MPR/2003., Sek Jen MPR RI 2005.

Undang-Undang Dasar RI 1945, Sek Jen MPR RI, 2015.

Undang-Undang No 25 tahun 2004. Tentang sistim Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang No 17 tahun 2007. Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

www.mpr.go.id