

# REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL MODEL GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA

**Imam Mahdi**

Program Studi Hukum Tata Negara Pascasarjana IAIN Bengkulu

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu

Email: i.mahdi15@yahoo.co.id

**Abstract:** Proconsidering of the need or not GBHN post amendment UUD NRI Year 1945 continue rolling especially when the MPRI in various opportunities to campaign need to reshape GBHN. This is due to several factors, among others: The constitution of Indonesia does not adhere to linear understanding, so that development must be planned through one state direction, that the name of legal products for the direction of the state of Indonesia has not been fixed and always changing. "In the era of President Soekarno's government the outlines of the state's bow were given the name of the Planning of the Universe. This means that in the beginning the name of the country's bow is not GBHN. GBHN is just a naming option in the New Order government. In the reform era called the SPPN, "so since 1960 until now Indonesia actually already has the law for the state direction although the official name is always changing. Therefore, the question of whether the GBHN or the other is not a problem, but the constitutionally the State must have a fixed guideline or guidance to carry out its development.

**Keywords:** GBHN, ontology planning, development and budgeting

**Abstrak:** Pro kontra terhadap diperlukan atau tidak GBHN pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 terus bergulir, terutama ketika MPRI di berbagai kesempatan mengkampanyekan perlu dibentuk kembali GBHN. Hal ini disebabkan beberapa faktor, antara lain: Secara konstitusi Indonesia tidak menganut paham linear, sehingga pembangunan harus direncanakan melalui satu haluan Negara, dan nama produk hukum untuk haluan negara Indonesia selama ini tidaklah tetap dan selalu berubah-ubah. "Pada zaman pemerintahan Presiden Soekarno garis-garis besar daripada haluan negara diberi nama Pembangunan Semesta Berencana. Ini berarti bahwa pada mulanya nama haluan negara itu bukanlah GBHN. GBHN hanyalah pilihan penamaan di pemerintah Orde Baru. Pada era reformasi dinamakan SPPN," jadi sejak 1960 sampai sekarang Indonesia sebenarnya sudah mempunyai perangkat hukum untuk haluan negara meskipun nama resminya selalu berubah. Oleh sebab itu, persolan nama apakah GBHN atau yang lainnya tidak menjadi persoalan, namun secara konstitusional Negara harus mempunyai pedoman atau panduan yang tetap untuk melaksanakan pembangunannya.

**Kata kunci:** GBHN, ontologi, perencanaan, pembangunan dan penganggaran

## Pendahuluan

GBHN atau Garis Garis Besar Haluan Negara merupakan pernyataan dari keinginan rakyat seluruh Indonesia yang ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu lima tahun. Tetapi setelah amendemen UUD NRI Tahun 1945 mengalami perubahan mendasar sekaligus berimplikasi dengan tugas dan fungsi MPR maka, GBHN dinyatakan tidak berlaku lagi.

Di awal reformasi Perencanaan pembangunan di Indonesia sedang mencari bentuknya yang tepat, setelah mengalami masa turbulensi selama 7 tahun (1997-2004), dan masuk pada era desentralisasi yang seluas-luasnya. Sebelumnya telah dijalankan perencanaan yang konsisten dan berkesinambungan pada masa Orde Baru, selama 30 tahun dalam suasana sentralistik<sup>1</sup>

Sebelumnya, ketentuan perencanaan pembangunan dan seluruh agenda pembangunan ditentukan oleh pemerintah berdasarkan asumsi pejabat atas prioritas dan kebutuhan masyarakat. Keadaan ini membuat masyarakat cenderung bersikap pasif terhadap berbagai permasalahan pembangunan dan cenderung melahirkan anemo masyarakat yang tidak terlalu peduli akan masalah pembangunan sehingga ada anggapan bahwa perencanaan pembangunan daerah hanya merupakan tanggungjawab pemerintah saja dan kalau pun ada aspirasi masyarakat, itu hanya dianggap sebagai sumbang saran yang tidak mengikat.

Memasuki era reformasi system perencanaan pembangunan nasional dirubah total, akan tetapi justru menimbulkan masalah terutama untuk pembangunan jangka panjang akan terperangkap kepada kepentingan-kepentingan politik sesaat yang dijadikan platform kepentingan kekuasaan pemerintah bukan sebagai keinginan rakyat seluruh Indonesia, karena yang lebih dominan adalah kepentingan kelompok atau pemerintah sebagai pemenang dalam kontes politik. Ini sangat berbahaya, bisa saja pemerintahan yang muncul sebagai pemenang pemilu akan berdampak negatif

terhadap pengelolaan sumber daya alam Indonesia yang seharusnya diperuntukan untuk kesejahteraan rakyat sepanjang masa. Program-program strategis jangka panjang bisa terabaikan demi memenuhi visi dan misi yang telah dijanjikan kepada rakyat dalam kampanye, bahkan bisa saja system pembangunan akan terpilah-pilah dan diprioritaskan sesuai dengan tujuan politik pemerintah, kalau demikian tujuan jangka panjang pembangunan nasional seperti diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 terabaikan.

Seperti di beritakan Kompas.com tanggal 17 April 2016 bahwa, sebagian kalangan menilai wacana penghidupan kembali GBHN menjadi jawaban atas kegelisahan karena tujuan pembangunan yang seperti kehilangan arah. Berdasarkan jajak pendapat yang dilakukan oleh harian *Kompas*, mayoritas publik tidak memungkiri pentingnya keberadaan panduan kebijakan nasional.

Sebanyak 54,5 persen koresponden menyetujui untuk menghidupkan kembali GBHN dengan tetap disesuaikan dengan kondisi terkini. Namun, masyarakat justru menolak ketika GBHN diberlakukan seperti masa orde baru. Pemberlakuan kembali GBHN mengharuskan perubahan status politik MPR.

Di samping itu, berbagai penelitian juga menemukan beberapa permasalahan yuridis dengan system perencanaan pembangunan di era reformasi, salah satunya penelitian penulis sendiri yang menemukan ada empat UU yang berkaitan dengan system perencanaan pembangunan, dan keempat UU tersebut terdapat ketidak harmonisan, UU dimaksud adalah: UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU 25 Tahun 2004 tentang SPN, UU 32 Tahun 2004 tentang Pemda, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan.

Wacana menghidupkan GBHN, tetap akan menjadi konsumsi politik antara pro dan kontra untuk itu, sudah tepat langkah MPR, untuk menangkap aspirasi yang mana yang terbaik untuk bangsa dan Negara, termasuk makalah ini adalah sumbangsih penulis juga masih perlu didiskusikan.

<sup>1</sup> Sadu Wasistiono, bahan diskusi dengan SKPD kabupaten asmat provinsi Papua tanggal 30 juli 2010: [http://www.ipdn.ac.id/wakilrektor/wp-content/uploads/PENYUSUNAN\\_RENCANA\\_PEMBANGUNAN\\_DAERAH.pdf](http://www.ipdn.ac.id/wakilrektor/wp-content/uploads/PENYUSUNAN_RENCANA_PEMBANGUNAN_DAERAH.pdf) ;

## Ontologi Politik GBHN

Perencanaan pembangunan di Indonesia secara sungguh-sungguh dimulai sejak era Orde Baru, karena pada masa sebelumnya teknik perencanaan belum berkembang dengan baik. Perencanaan pembangunan yang ada dipimpin oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), yang menjadi *think tank* dari konsep perencanaan pembangunan nasional Indonesia. Bappenas di dalam praktiknya mempergunakan berbagai model untuk membuat rancangannya menjadi lebih sempurna daripada hanya menggunakan satu model tunggal.<sup>2</sup>

Di era Orde Baru telah terjadi beberapa perubahan-perubahan mendasar dalam penyelenggaraan negara, tekad Orde Baru untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia yang didasarkan kepada Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen, tekad ini sebagai refleksi di era orde lama yang dianggap banyak menyimpang dari Pancasila dan UUD 1945.

Di era Orde Baru, dapat digolongkan kepada tiga periode perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, yaitu: Periode awal Orde Baru dimulai tahun 1965 sampai dengan tahun 1970, dikalangan pemerintah mulai disebarluaskan sikap “keinginan untuk merencanakan” pada saat itu konsep pembangunan mulai terarah ditandai dengan terbentuknya dokumen perencanaan antara lain berupa Rencana Pembangunan jangka panjang (RPJP) yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA). Di tingkat daerah juga dibentuk unit perencanaan misalnya Unit Perencanaan Bali pada tahun 1969.<sup>3</sup>

Kemudian periode berikutnya yaitu periode stabilitas Orde Baru tahun 1970 sampai tahun 1980, dapat dikatakan bahwa kondisi pemerintahan saat itu stabil dan kendali pemerintah sangat kuat

dalam menstabilkan pembangunan, pada periode ini banyak produk perencanaan yang dihasilkan antara lain, (1) GBHN, (2) Penguatan BAPPENAS, (3) UU No. 5 Tahun 1974, (4) Rencana-rencana sektoral (5) perencanaan wilayah dan lain-lain.<sup>4</sup>

Periode selanjutnya disebut periode perkembangan Orde Baru yang berlangsung dari 1980 sampai tahun 1990, periode ini merupakan puncak keberhasilan Orde Baru, penomena yang menarik pada periode ini ialah semakin meningkatnya peran swasta berupa investasi, sedangkan pemerintah lebih fokus kepada masalah sarana dan prasarana serta pengentasan kemiskinan. Akan tetapi pada periode ini telah menjadi kendala besar dalam pembangunan ekonomi Indonesia, karena keberhasilan pembangunan hanya dinikmati oleh segelintir orang, dan menimbulkan masalah sosial dan desentralisasi dilakukan setengah hati.<sup>5</sup>

Periode selanjutnya adalah periode tahun 1990 sampai tahun 1998 periode ini merupakan kemunduran dari Orde Baru, karena prinsip-prinsip pembangunan semakin jauh dari nilai-nilai keadilan dan demokrasi, banyak pembangunan bagus di tingkat perencanaan tetapi berbeda pada saat pelaksanaannya, dan orientasi pembangunan selalu dikaitkan dengan kepentingan politik.<sup>6</sup> Hal ini juga diperparah dengan tidak terkontrolnya penggunaan dana-dana di setiap Departemen dan Lembaga Negara, hampir di setiap Instansi Pemerintah mempunyai sumber dana tersendiri yang tidak masuk dalam APBN, sehingga pengeluarannya juga tidak bisa diaudit oleh lembaga auditor eksternal seperti BPK, disinilah penyebab puncak terjadinya korupsi dan di cap bahwa pemerintahan orde baru adalah pemerintah yang paling korup<sup>7</sup>

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Di Indonesia, rezim pemerintahan yang paling korup adalah masa Orde Baru. Berdasarkan laporan World Economic Forum dalam “*The Global Competitiveness Report 1999*”, kondisi Indonesia termasuk yang terburuk diantara 59 negara yang diteliti. Bahkan pada tahun 2002, menurut laporan “*Political and Risk Consultancy (PERC)*” atau Lembaga Konsultasi Politik dan Risiko yang berkedudukan di Hongkong, Indonesia” berhasil mengukir prestasi sebagai negara yang paling korup di Asia. Tampaknya tidak salah lagi bahwa rezim Orde Baru yang berkuasa kurang lebih selama 32 (tiga puluh dua) tahun telah membawa Indonesia kejurang kehancuran krisis ekonomi yang berkepanjangan. Ini semua merupakan akumulasi dari pemerintahan yang dikelolah dengan tidak transparan, sehingga masalah korupsi,

<sup>2</sup> Mahatmi Saronto dan R. Wrihatnolo, *Rekonseptualisasi Perencanaan Pembangunan*, Yogyakarta: Andi, 2002.

<sup>3</sup> Achmad Djunaedi, *Penomena Perkembangan Perencanaan Kota dan Daerah di Indonesia dalam Era Otonomi Daerah*” Pidato pengukuhan Guru Besar Fakultas Teknik UGM pada tanggal 5 Juli 2003 di Yogyakarta. [https://docs.google.com/viewer? a= v&q= cache:G9Am8JuTbsQJ:lib.ugm.ac.id/ digitasi /upload/1106\\_pp1001004.pdf+sistem+perencanaan+era+orde+baru &hl =id&gl =id&pid= bl&srcid=ADGEESgCE63QrFfvc](https://docs.google.com/viewer? a= v&q= cache:G9Am8JuTbsQJ:lib.ugm.ac.id/ digitasi /upload/1106_pp1001004.pdf+sistem+perencanaan+era+orde+baru &hl =id&gl =id&pid= bl&srcid=ADGEESgCE63QrFfvc),

Masyarakat menilai Presiden Soeharto selaku top-administra dan top-management tidak konsisten menjabarkan pesan-pesan politik GBHN. Bahkan melakukan manipulasi kebijakan melalui penerbitan-penerbitan keputusan Presiden yang tidak sesuai dengan paradigma keadilan sosial yang diamanatkan Pancasila, UUD dan GBHN, di masa kepemimpinannya.<sup>8</sup>

Walaupun pemerintah orde baru selalu mengklaim dirinya sebagai pemerintah yang paling konsekwen melaksanakan amanah Pancasila dan UUD 1945.

Berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan yang dibuat pada awal Orde Baru tersebut, kemudian dikeluarkan kembali Ketetapan MPRS Nomor: XLI/MPRS/1968 tentang Tugas Pokok Kabinet Pembangunan untuk menggantikan Kabinet Ampera, sampai saat itu perencanaan pembangunan belum dapat disusun dalam bentuk GBHN.<sup>9</sup>

GBHN pertama kali ditetapkan pada tahun 1973 dan sekaligus oleh Orde Baru ditetapkan sebagai awal PJP I, GBHN pertama ini konsepnya dari pemerintah yang ditetapkan oleh MPR, oleh karena itu sebagian pakar ekonomi politik berpendapat Soehartolah praktis yang paling bertanggung jawab dalam ikhtiar menjabarkan dan mewujudkannya.<sup>10</sup>

Pada era Orde Baru, Dokumen perencanaan secara nasional diatur dalam GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebagai amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 3 yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-

Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan Negara."

Pasal 3 UUD 1945 tersebut mengandung pengertian bahwa MPR mempunyai kewenangan untuk membentuk GBHN, mulai dari proses pengkajian materi maupun produk hukumnya, akan tetapi di dalam kenyataannya bahan-bahan (materi) GBHN merupakan produk pemerintah yang dilaksanakan oleh suatu badan khusus yaitu: Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) yang dibentuk oleh Presiden berturut-turut dengan Keputusan Presiden No. 51 Tahun 1970 kemudian keputusan Presiden No. 31 Tahun 1975 dan Keputusan Presiden No. 73 Tahun 1984.<sup>11</sup>

Adapun susunan Wanhankamnas terdiri dari Ketua Presiden Republik Indonesia, anggota: Wakil Presiden Republik Indonesia, Menteri Negara bidang Ekonomi dan Keuangan (Menteri Ekuin), Menteri Negara Kesejahteraan Rakyat, Menteri Pertahanan dan Keamanan/PANGAB, Menteri Luar Negeri Menteri Dalam Negeri, Ketua BAKIN, dan sekretaris Wanhankamnas, serta menteri yang ditunjuk oleh Presiden.

Dewan ini bertugas mengumpulkan bahan, mengolah dan menganalisis bahan-bahan yang bersifat strategis bagi pemantapan konsep Ekonomi, Politik, Sosial Budaya dan Pertahanan/Keamanan (Epoleksosbudhankam), yang didasarkan pada perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Iptek).

Kemudian hasil analisis tersebut dibuat dalam nentuk draft GBHN yang disusun oleh badan Perencanaan nasional (Bappenas) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 80 Tahun 1967 jo. Nomor 19 tahun 1983 jo. Nomor 7 tahun 1988, badan ini terdiri dari unsur-unsur: Pimpinan Organisasi; Menteri/ketua, wakil ketua; Deputi

kolusi, dan nepotisme (KKN) telah meracuni semua aspek kehidupan dan mencakup hampir semua institusi formal maupun nonformal. Mafia peradilan dan praktik politik uang merupakan contoh dari segudang bentuk praktik KKN. (Nena Nurhasanah, Akibat Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Tidak Transparan, <http://newberkeley.wordpress.com/2010/07/02/good-governance-tata-pemerintahan-yang-baik/>).

<sup>8</sup> M. Solly Lubis, *Manajemen Strategis Pembangunan Hukum*, (Bandung: Penerbit Cv. Mandar Maju, 2011) h. 47

<sup>9</sup> *Ibid*, h. 221.

<sup>10</sup> Pada zaman Orde Baru atau Model Ekonomi Orde Baru atau Model Ekonomi Soeharto (Soehartonomic) kita kenal konsep Model Pembangunan Pancasila (MPP), karena pada PJP I (1969-1993) hingga pelita ke VI (1994-1998), Soehartolah praktis yang paling bertanggung jawab dalam ikhtiar menjabarkan dan mewujudkan MPP tersebut Didin S. Damanhuri, *Pilar-pilar Reformasi Ekonomi-Politik*, (Jakarta: CIDES (Pustaka Hidayah), 1999), h 101

<sup>11</sup> Terhadap mekanisme penyusunan draft GBHN oleh Presiden dengan pembantu-pembantunya, secara yuridis konstitusional dapat disebut sebagai "konvensi Ketatanegaraan" yang terpelihara dalam paraktek ketatanegaraan antara lembaga eksekutif (Presiden) dengan lembaga MPR/DPR. Konvensi yang demikian itu memang dimungkinkan oleh UUD 1945, bahwa di samping hukum dasar tertulis (UUD 1945) berlaku pula hukum dasar tidak tertulis (Konvensi Ketatanegaraan). Oleh karena itu, pola perencanaan pembangunan nasional dalam bentuk penyusunan draft GBHN oleh Presiden dan pembantu-pembantunya tidak bertentangan dengan UUD 1945. (Lihat: Markus Lukman, *Ibid*, h. 229)

dan Biro-biro. Tugas dan wewenang Bappenas sebagaimana ketentuan Keputusan Presiden di atas, antara lain:

- (a) Perencanaan, yang menyusun rencana pembangunan nasional jangka panjang, menengah dan jangka pendek;
- (b) Koordinasi, yaitu: mengkoordinasikan, menyerasikan, dan mengintegrasikan rencana-rencana pembangunan sektoral, regional dan nasional;
- (c) RAPBN, yang berisikan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama-sama Departemen Keuangan.

Pada era Orde Baru ini peran Bappenas dalam penyusunan GBHN sangat sentral, karena Lembaga non departemen ini bertugas untuk membuat draft GBHN. Setelah disusun draft GBHN tersebut disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara. Sebelum GBHN diserahkan secara resmi kepada MPR dilakukan terlebih dahulu koordinasi dengan unsur pimpinan MPR/DPR, kemudian Presiden menyampaikan rancangan GBHN kepada MPR pada upacara pelantikan anggota MPR/DPR dalam sidang Umum MPR.

Walaupun diketahui bahwa GBHN adalah Konsepnya dari Pemerintah (Wanhanckamnas), GBHN tetap melalui proses pembahasan di MPR, mekanisme yang dilaksanakan oleh MPR melalui empat tingkat, yaitu”

Tingkat I dilakukan pembahasan GBHN oleh Panitia Ad hoc Badan Pekerja, tingkat II melalui pandangan umum fraksi-fraksi selama sidang paripurna/pleno MPR. Tingkat III melalui sidang-sidang komisi, dan tingkat IV pengambilan keputusan dalam sidang paripurna/pleno MPR dengan menetapkan Ketetapan MPR tentang GBHN.

Sebagaimana diketahui bahwa berlakunya GBHN cukup lama dalam sejarah pembangunan Indonesia, sejak Orde Baru mulai efektif tahun 1968 sampai dengan 1997, menurut Ryaas Rasyid, GBHN merupakan landasan nilai paradigma pembangunan Orde Baru dan menjadi acuan dari seluruh kebijakan pemerintah. GBHN dan Repelita sebagai instrument utama dari penyelenggaraan

pemerintahan Orde Baru sarat dengan konsep dan rencana pembangunan.<sup>12</sup>

Karena itu, pemerintah mengambil peran agen utama dari pembangunan nasional. Tujuannya jelas, akselerasi pembangunan, pilihan ini diambil karena di bawah pemerintahan sebelumnya, ekonomi nasional Indonesia memang terpuruk. Karena itu, ketika Orde Baru terbentuk, Soeharto segera menghimpun para teknokrat ekonomi dalam pemerintahannya dan mendeklarasikan pembangunan sebagai misi utamanya.<sup>13</sup>

Di dalam GBHN<sup>14</sup> tersebut antara lain diatur Pola Dasar Pembangunan untuk masa waktu 25 tahun, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang juga untuk masa 25 tahun dan Pola Umum Pelita untuk jangka waktu 5 tahun. Kemudian Presiden membuat keputusan untuk melaksanakan GBHN tersebut yang kita kenal dengan Repelita. Setiap tahun Presiden mengajukan RAPBN untuk dibahas

---

<sup>12</sup> Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah: Latar Belakang dan masa depannya, dalam Syamsuddin Haris, Ed, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2005, h. 6

<sup>13</sup> *Ibid.* sebenarnya tidak ada yang salah dalam paradigmbangunan pembangunan itu. Hanya saja setelah dijalankan dalam waktu yang lama, dam pemerintah mengambil peran sebagai inisitor sekaligus pelaksana pembangunan dan sekaligus meninggalkan peran hakiki sebagai pengayom dan melayani masyarakat , sehingga mengakibatkan konsekwensi-konsekwensi logis sebagai rezim yang lama berkuasa dan diperparah lagi dengan konsep pembangunan yang terpusat (sentralisasi), sehingga konsep pembangunan seperti juga menghendaki sistem pemerintahan yang terpusat, padahal Indonesia di nusantara telah ada sistem pemerintahan yang merupakan ciri khas daerah tersebut.

<sup>14</sup> GBHN itu secara formal dianggap sebagai konsensus nasional, tetapi GBHN itu dari periode ke periode sebenarnya tidak berbeda banyak dan kalau kita tropong isinya bahkan tidak memberikan arahan apa-apa. (M. Ali Basyah Amin, dalam: *Desentralisasi Dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan*, Penyunting Soemitro Djojohadikusumo, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989), h. 239. Kemudian GBHN dibuat berturut turut mulai GBHN Tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998, dan 1999, bahwa GBHN tersebut mempunyai ciri utama yaitu ideology kerakyatan, akan tetapi Banyak orang mengatasnamakan rakyat. Ada yang melakukannya secara benar demi kepentingan rakyat semata, tetapi ada pula yang melakukannya demi kepentingan pribadi atau kelompok. Yang terakhir ini tentulah merupakan tindakan yang tidak terpuji. Namun yang lebih berbahaya dari itu adalah bahwa banyak di antara mereka, baik yang menuding ataupun yang dituding dalam mengatasnamaan rakyat, adalah bahwa mereka kurang sepenuhnya memahami arti dan makna rakyat serta dimensi yang melingkupinya. Sekali lagi, siapa yang disebut “rakyat”? Pertanyaan semacam ini banyak dikemukakan secara sinis oleh sekelompok pencemoah yang biasanya melanjutkan bertanya, “bukankah seorang konglomerat juga rakyat, bukankah Liem Sioe Liong juga rakyat?” Tentu! Namun yang jelas perekonomian konglomerat bukanlah perekonomian rakyat. (Sri Edi Swasono, *Ekonomi Kerakyatan*, artikel, [http://www.ekonomirakyat.org/edisi\\_2/artikel\\_9.htm](http://www.ekonomirakyat.org/edisi_2/artikel_9.htm), di akses 27 Desember 2011.

bersama DPR sebagai program kerja tahunan.

Siklus perencanaan pembangunan daerah para era Orde Baru tersebut dapat dilihat dalam bagan di bawah ini:



Gambar di atas dijelaskan oleh Tjokroamidjojo, bahwa proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dimulai dari informasi yang berupa data-data statistik, hasil penelitian dan lain-lain, kemudian diidentifikasi, dan selanjutnya proses perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya berproses searah jarum jam dalam 15 kali proses dan terakhir didapatkan suatu perkiraan perkembangan jangka jauh (perencanaan kedepan sesuai dengan jangka waktu yang dibutuhkan).

### GBHN Sebagai Acuan Dokumen Perencanaan

GBHN sebagai produk Konstitusional MPR sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, sejak GBHN pertama sampai GBHN ke enam,<sup>16</sup> disusun dengan sistematika yang dituangkan dalam Ketetapan MPR tentang GBHN itu sendiri, adapun sistematikanya biasanya sebagai berikut:

<sup>15</sup> Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan*, (Jakarta: PT. Gunung Agung, 1985), h. 61

<sup>16</sup> Selama 32 tahun pemerintahan orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, MPR telah berhasil menetapkan 6 GBHN (GBHN 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 dan 1998). Artinya setiap sidang 5 tahun MPR seperti menjalankan tugas rutin menetapkan GBHN yang akan dijalankan oleh Presiden.

Bab I Pendahuluan

Bab II Pembangunan Nasional

Bab III Pembangunan Jangka Panjang

Bab IV Pelaksanaan

Bab V Penutup

Sistematika GBHN tersebut biasanya disebutkan dalam Pasal 1 Ketetapan MPR. Di dalam Konsideran biasanya disebutkan juga bahwa “Pokok-pokok penyusunan dan penguangannya haruslah mampu memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan, sehingga Garis-Garis Besar Haluan Negara perlu disusun dan dituangkan dalam suatu naskah secara sistematis, dalam kebulatan hubungan yang menyeluruh”.

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.<sup>17</sup>

Dengan ditetapkannya GBHN, maka selanjutnya peraturan perundang-undangan pun tetap menyusul untuk mengatur tindak lanjut dari kebijakan politik GBHN.<sup>18</sup>

Kontroversi dan salah kaprah akan pengertian fungsi GBHN, akhirnya disudahi dengan di-amandemennya UUD 1945. Di dalam 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

<sup>17</sup> Dedy Supriadi Bratakusumah, “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Ekonomi Politik Baru Pasca Amandemen UUD 1945”, Seminar Nasional diselenggarakan oleh Forum Regional Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan, Program Pascasarjana IPB bekerjasama dengan Himpunan Perencana Wilayah dan Perdesaan, di Jakarta, 2 Juli 2003

<sup>18</sup> M. Solly Lubis, *Manajemen, ...Op. Cit.*, h. 47

Presiden terpilih, yang dipilih langsung oleh rakyat, dan dapat memberhentikan Presiden serta wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila yang bersangkutan melanggar hukum dan berkhianat terhadap Negara.<sup>19</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa GBHN adalah produk konstitusional MPR yang berupa Ketetapan MPR (di samping Ketetapan produk hukum MPR ada juga yang disebut keputusan MPR).

GBHN ditetapkan setiap lima tahun sekali pada saat sidang paripurna MPR. Ketetapan sudah merupakan hak paten produk hukum MPR, dan pada waktu Orde Baru hanya produk hukum MPR inilah yang disebut dengan ketetapan, walaupun sebenarnya dari segi etimologis berasal dari bahasa Belanda *Beschikking* yang bisa diterjemahkan dengan Ketetapan atau keputusan.<sup>20</sup>

Ketetapan MPR biasanya terdiri dari Judul misalnya untuk Ketetapan MPR No.II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, Nomor ketetapan selalu ditulis dengan angka Romawi dan semuanya huruf kapital. Konsideran terdiri dari Menimbang, Mengingat dan Memperhatikan. Dan Pasal-Pasal Ketetapan tersebut hanya beberapa saja sedangkan isinya (materi) ketetapan tersebut pengaturannya lebih rinci terdapat pada lampiran yang merupakan satu kesatuan. Kemudian tempat penetapan dan tanggal ditetapkan dan terakhir ditanda tangani oleh seluruh unsur pimpinan MPR yaitu Ketua dan Wakil Ketua yang mencerminkan wakil praksi di MPR pada waktu itu, yaitu Praksi Golkar, Paraksi PPP, praksi PDI, Praksi Utusan Daerah dan Farkasi TNI/POLRI.

Pada masa sebelum 1998, kekuasaan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia sangat sentralistik dan semua daerah di republik ini menjadi perpanjangan tangan kekuasaan Jakarta (pemerintah pusat). Dengan kata lain, rezim Orde

Baru mewujudkan kekuasaan sentripetal, yakni berat sebelah memihak pusat bukan pinggiran (daerah).<sup>21</sup>

Sejak diperkenalkannya proyek-proyek Inpres No.<sup>22</sup> (Instruksi Presiden) dalam tahun 1969/1970, proyek ini telah berkembang kedalam dua katagori. Katagori pertama mencakup suatu paket program melalui suatu subsidi pembangunan daerah pada setiap tingkatan pemerintahan: provinsi, kotamadya, kabupaten, dan desa. Tujuan paket program ini berbeda-beda antara satu program dengan program lainnya tetapi mempunyai satu kesamaan untuk mempercepat proses pembangunan daerah. Karakteristik utama dari berbagai paket program multi tingkat ini misalnya subsidi langsung ke desa-desa, adalah sebagai berikut:

- (1) Mendorong, menggerakkan dan membina prakarsa serta untuk mengembangkan usaha swadaya gotong royong masyarakat.
- (2) Membangun prasaran desa/kelurahan seperti fasilitas-fasilitas produksi, pemasaran, dan prasarana sosial.
- (3) Pengadaan bahan-bahan bangunan yang tidak ada atau tidak ada di desa yang bersangkutan atau tidak dapat diperoleh dengan cara gotong-royong oleh masyarakat desa.<sup>23</sup>

Salah satu bentuk pengeluaran pemerintah di era Orde Baru adalah kebijakan berupa transfer keuangan pembangunan dari Pemerintah Daerah otonom berupa subsidi yang sering pula diartikan sebagai pajak yang negative.<sup>24</sup>

Sejak Oktober 1966 pemerintah Orde Baru melakukan penataan kembali kehidupan bangsa di segala bidang, meletakkan dasar-dasar untuk kehidupan nasional yang konstitusional, demokratis

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Djenal Hosen dan Muchsan mengatakan bahwa untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam. (Djenal Hosen Koesoemahatmadja, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: Alumni, 1979, h. 47. Lihat Juga: Muchsan, *Beberapa....Op.Cit*, h. 23.

<sup>21</sup> Michael Malley, "Daerah, Sentralisasi dan Perlawanan" dalam Donald K. Emmerson (ed.), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi* (Jakarta: PT Gramedia, 2001), h. 122-181

<sup>22</sup> Program bantuan pembangunan kepada Provinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten/Kotamadya Daerah tingkat II dan Desa, atau lebih dikenal dengan Proyrk Inpres.. (Lihat: Markus Lukman *Op.Cit*. h. 385).

<sup>23</sup> Hendara Esmara, *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1986), h.219

<sup>24</sup> Lihat: M. Suparmoko, *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktik*, Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 1996, h. 36

dan berdasarkan hukum. Di bidang ekonomi, upaya perbaikan dimulai dengan program stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. Program ini dilaksanakan dengan skala prioritas:

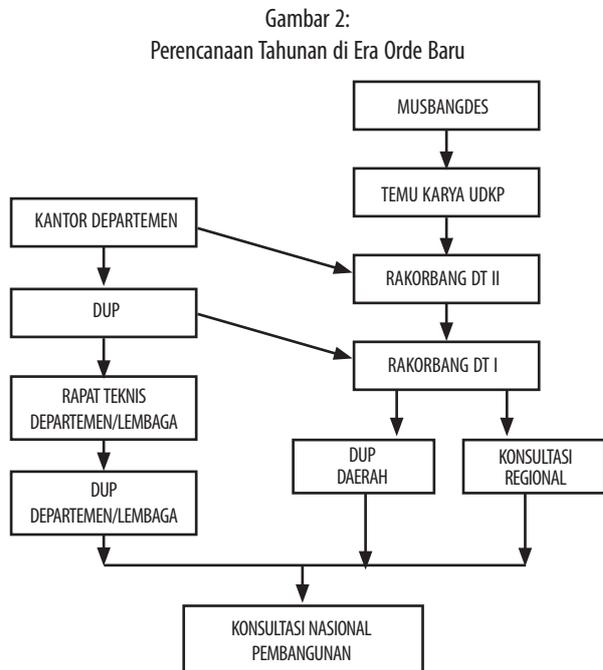
- (1) pengendalian inflasi,
- (2) pencukupan kebutuhan pangan,
- (3) rehabilitasi prasarana ekonomi,
- (4) peningkatan ekspor, dan
- (5) pencukupan kebutuhan sandang

Pada permulaan Orde Baru, program pemerintah berorientasi pada usaha penyelamatan ekonomi nasional terutama pada usaha mengendalikan tingkat inflasi, penyelamatan keuangan negara dan pengamanan kebutuhan pokok rakyat. Pembangunan dilaksanakan dalam 2 tahap, yakni:

- a. Jangka panjang: jangka panjang mencakup periode 25 sampai 30 tahun
- b. Jangka pendek: jangka pendek mencakup periode 5 tahun yang terkenal dengan sebutan “Pelita” (Pembangunan Lima Tahun) Pelita yang dimaksud adalah:
  1. Pelita I (1 April 69–31 Maret 74): Menekankan pada pembangunan bidang pertanian.
  2. Pelita II (1 April 74-31 Maret 79): Tersedianya pangan, sandang, perumahan, sarana dan prasarana, menyejahterakan rakyat, dan memperluas kesempatan kerja.
  3. Pelita III (1 April 79-31 Maret 84): Menekankan pada Trilogi Pembangunan.
  4. Pelita IV (1 April 84-31 Maret 89): Menitikberatkan sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri sendiri.
  5. Pelita V ( 1 April 89-31 Maret 94): Menitikberatkan pada sektor pertanian dan industri.
  6. Pelita VI (1 April 94-31 Maret 1999): Masih menitikberatkan pembangunan pada sektor bidang ekonomi yang berkaitan dengan industri dan pertanian serta pembangunan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagai pendukungnya<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> “Sistem Perencanaan Pembangunan Pada Zaman Orde Baru”  
<http://202.52.131.11/node/520853>

Kegiatan perencanaan tahunan yang selama beberapa dekade di masa orde baru dilaksanakan secara skematis, dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Sumber: Bappenas dalam Dedy Supriadi Bratakusumah.

Keterangan:

Kandep: Kantor Departemen

Kanwil: Kantor Wilayah

DUP : Daftar Usulan Proyek

## Penganggaran dan Penyusunan APBN/APBD

Di Indonesia era Orde Baru sistem anggaran yang dipakai adalah sistem anggaran berimbang di mana diusahakan agar penerimaan dan pengeluaran seimbang. Pada praktiknya keseimbangan tersebut sebenarnya bersifat “simbolik”, karena pada dasarnya yang terjadi adalah anggaran defisit, di mana defisit ini ditutup melalui pinjaman luar negeri. Kebijakan ini tidak dirubah dalam pemerintahan awal reformasi. Sementara itu, pola penyajian di masa sebelum ini adalah pola “T”, atau yang identik dengan neraca, sementara pola terbaru mempergunakan pola “I” atau menjadikan sisi penerimaan (yang sebelumnya ada di sisi kiri) dan sisi pengeluaran (yang biasanya di sisi kanan) berada dalam satu lajur yang sama). Di sisi pengeluaran dibagi secara klasikal menjadi dua kelompok: anggaran rutin dan anggaran pembangunan,

ditambah pembayaran/cicilian utang.<sup>26</sup>

Pada dasarnya, prinsip penyusunan anggaran ini sudah baik dan memiliki pola baku yang standar. Namun, bukan berarti pola ini tertutup untuk penyempurnaan, karena di dalamnya terdapat satu bias dalam pemahaman pembangunan. Bahwa ada perbedaan antara “rutin” dan “pembangunan”, padahal keduanya dapat disamakan, bahkan dapat dikatakan berhimpitan. Misalnya “belanja barang” akan mendorong investasi di industri yang menyuplai kebutuhan belanja barang tersebut. Kedua, anggaran tersebut memadai untuk kondisi keuangan pemerintahan yang kuat, dukungan pemberi pinjaman luar negeri yang baik, dan pemerintahan yang terpusat.<sup>27</sup>

Saat ini Indonesia berada dalam kondisi yang mempertanyakan seluruh asumsi dasar yang menjadi pondasi dari penyusunan anggaran tersebut. Kondisi obyektif ini mendorong Indonesia untuk mencoba merumuskan kembali model perencanaan pembangunan dalam bentuk anggaran yang lebih memadai.<sup>28</sup>

Persamaannya, pada kedua anggaran tersebut isinya relatif sama. Di sisi penerimaan adalah penerimaan dalam negeri yang terdiri dari penerimaan pajak dan bukan pajak (termasuk pendapatan dari minyak dan gas bumi), serta pinjaman dari luar negeri (termasuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, yaitu disatu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah

<sup>26</sup> Mahatmi Saronto dan R. Wrihatnolo, *Rekonseptualisasi Perencanaan Pembangunan: Suatu Pemikiran*. [http://www.google.co.id/#q=sistem+perencanaan+era+orde+baru&hl=id&prmd=imvns&ei=OZP6TtmNkoPZrQfx\\_KTnDw&start=90&sa=N&bav=on.2,or.r\\_gc\\_r\\_pw,.cf.osb&fp=43f18e099b5d1123&biw=1366&bih=585](http://www.google.co.id/#q=sistem+perencanaan+era+orde+baru&hl=id&prmd=imvns&ei=OZP6TtmNkoPZrQfx_KTnDw&start=90&sa=N&bav=on.2,or.r_gc_r_pw,.cf.osb&fp=43f18e099b5d1123&biw=1366&bih=585)

<sup>27</sup> Sumardi, *Reformasi Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara di Indonesia*, *Jornal of Rural and Development*, Volume 1 Nomor 1, Februari 2010

<sup>28</sup> Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, pemerintah dalam era reformasi telah melakukan koreksi secara menyeluruh atas sistem keuangan negara yang dipergunakan pada masa Pemerintahan Orde Baru. Koreksi pertama adalah dengan mengintegrasikan anggaran negara dengan meniadakan perbedaan antara anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Kontrol atas APBN kini sepenuhnya berada ditangan Menteri Keuangan. Sementara itu, peranan anggaran *nonbugeter* semakin dikurangi. (Lihat: Sumardi, *ibid*)

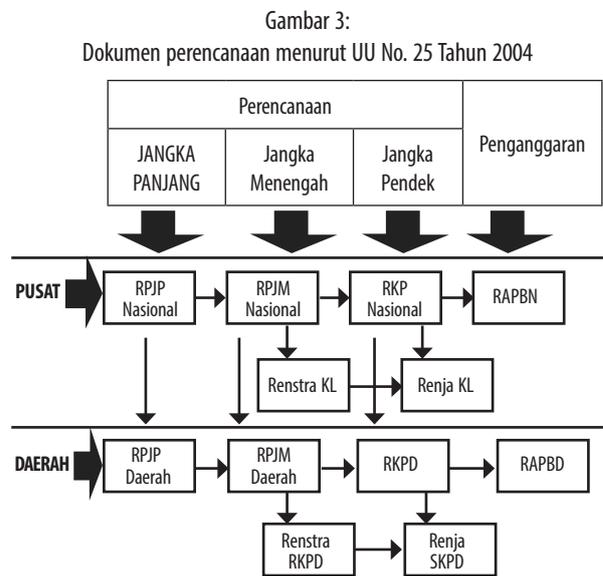
dalam satu tahun anggaran tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.<sup>29</sup>

### Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca Reformasi Sebagai Perbandingan

Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2000 tentang Proenas, menyebutkan beberapa dokumen perencanaan yaitu:

1. GBHN 1999-2004
2. Program Pembangunan Nasional (Propenas)
3. Pola Dasar Pembangunan Nasional (Poldas Nasional)
4. Rencana Strategis (Renstra)
5. Rencana Pembangunan tahunan (Repeta)
6. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Kemudian setelah keluarnya UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN, mekanisme dan dokumen perencanaan dapat dijelaskan sebagai berikut:



Sumber: Sumardi, 2010

Sedangkan menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dokumen perencanaan sebagai berikut:

<sup>29</sup> Irwan Tuafiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Sekolah Pascasarjana UGM, 2009), h. 1

Tabel 1:  
Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah  
menurut UU No. 32 Tahun 2004

NO	NAMA DOKUMEN	SIFAT DOKUMEN	ISI POKOK	FUNGSI
1.	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)	Perencanaan Induk untuk jangka waktu 20 tahun.	1. Visi & Misi 2. Arah Kebijakan & Strategi pemb. daerah mengacu RPJP Nasional	Komitmen politis Daerah Untuk Mewujudkan Cita-Cita Masyarakat
2.	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM)	Perencanaan Manajerial Untuk masa 5 tahun	1. Prioritas Daerah 2. Program/Agenda Pembangunan Daerah sbg penjabaran dari Visi, Misi dan program Kepala Daerah	Berisi: - Arah kebijakan keuangan daerah - Strategi pembangunan daerah - Kebijakan umum, - Program satuan kerja Perangkat Daerah - Lintas satuan kerja perangkat daerah - Program kewilayahan disertai rencana kerja regulatif & pendanaan indikatif
3.	Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)	Perencanaan Penjabaran dari RPJM utk jangka waktu 1 tahun.	Berisi: - Rancangan kerangka ekonomi daerah - Prioritas pemb. daerah - Rencana kerja dan pendanaannya	Refleksi dari Kemampuan Pemerintah Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Berdasarkan Kewenangan Yang Ada Maupun berdasarkan partisipasi masyarakat
4	Renstra-SKPD	Perencanaan Induk SKPD	visi, misi, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya berpedoman pada RPJM Daerah dan bersifat indikatif	Refleksi dari Kemampuan SKPD Menjalankan Fungsi Berdasarkan Tupoksi.
5	Renja-SKPD	Penjabaran Renstra SKPD	Renstra SKPD dan mengacu kepada RKP, memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.	Refleksi dari operasional SKPD dalam melaksanakan program kerja tahunan, sesuai Tupoksi.
6	APBD	Oprasional dari Dokumen perencanaan yang dilakukan untuk 1 tahun anggaran	Gambaran Keuangan dalam satu tahun yang terdiri dari penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan.	Arah Kebijakan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran.

Sumber: Diolah sendiri, dari berbagai sumber

### Pembentukan APBN dan APBD di Era Reformasi

Dasar penyusunan (penetapan) APBN adalah Pasal 23 UUD 1945, UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 14 Tahun 2004 tentang pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Negara. Pemerintah mengajukan Rancangan APBN dalam bentuk RUU

tentang APBN kepada DPR. Sebelum menyampaikan RUU APBN sebenarnya Pemerintah bersama DPR telah melakukan beberapa kali pembahasan, pembahasan pertama biasanya dilakukan pada bulan Februari sampai dengan bulan Agustus dimana pada awal Januari Pemerintah menyampaikan Nota Keuangan beserta semua lampirannya kepada DPR yang disampaikan dengan amanat dari Presiden RI dalam sidang Paripurna bersma antara para anggota Dewan dan para Menteri/Ketua Lembaga.

Setelah diadakan penelaahan dan proses pembicaraan/dengan pendapat dalam Komisi DPR/Panitia Anggaran dengan Pemerintah, pembahasan lebih lanjut antara panitia anggaran dengan Menteri Keuangan dengan atau tanpa Bappenas. Pada tahapan ini juga diadakan rapat komisi antara masing-masing komisi (Komisi I sampai Komisi IX) dengan mitra kerja masing-masing.

Tahap kedua adalah proses finalisasi penyusunan RAPBN oleh Pemerintah, kemudian diajukan RUU APBN untuk mendapat persetujuan pada sidang Paripurna DPR. Jika disetujui maka akan menjadi Undang-undang dan Presiden akan mengundangkannya, jika tidak disetujui oleh DPR, maka pemerintah akan melaksanakan anggaran sesuai dengan jumlah anggaran yang terdapat pada APBN tahun sebelumnya<sup>30</sup>.

Adapun prinsip penyusunan APBN dari segi pendapatan dilakukan pada tiga asumsi, yaitu:

- Intensifikasi penerimaan anggaran dalam jumlah dan kecepatan penyebaran
- Intensifikasi penagihan dan pemungutan piutang negara
- Penuntutan ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh negara dan penuntutan denda.

Sedangkan prinsip penyusunan APBN dari segi pengeluaran, dilakuakn atas tiga asumsi, yaitu:

- Hemat, efisien, dan sesuai kebutuhan.
- Terarah, terkendali, sesuai dengan rencana program atau kegiatan.

<sup>30</sup> Lihat: UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23 ayat (2) "Anggaran pendapatan dan belanja diterapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu".

3. Semaksimal mungkin menggunakan produk dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan atau potensi nasional.

Adapun prinsip penyusunan APBN dari segi pendapatan dilakukan pada tiga asumsi, yaitu:

1. Intensifikasi penerimaan anggaran dalam jumlah dan kecepatan penyebaran
2. Intensifikasi penagihan dan pemungutan piutang negara
3. Penuntutan ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh negara dan penuntutan denda.

Sedangkan prinsip penyusunan APBN dari segi pengeluaran, dilakukn atas tiga asumsi, yaitu:

1. Hemat, efisien, dan sesuai kebutuhan.
2. Terarah, terkendali, sesuai dengan rencana program atau kegiatan.
3. Semaksimal mungkin menggunakan produk dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan atau potensi nasional.

Ada beberapa ketidak harmonisan system perencanaan pemabangunan di era reformasi.<sup>31</sup>

1. Ada 4 (empat) Undang-undang yang mengatur perencanaan pembangunan dan penganggaran, yaitu: UU No. 25 Tahun 2004 mengatur khusus mengenai perencanaan, sementara UU No. 17 Tahun 2003 mengatur pengelolaan keuangan Negara dan daerah, sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, mengatur perencanaan dan penganggaran di daerah. Serta UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN. Artinya, proses perencanaan dan penganggaran di daerah harus mengacu keempat undang-undang ini.
2. Berdasarkan ketentuan UU No. 25 Tahun 2004, Pasal 19 ayat (3) menyebutkan: "RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik". Sedangkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 150 ayat (3) huruf e menyebutkan: "RPJP Daerah dan RPJM Daerah sebagaimana disebut pada ayat (3) huruf a dan

b ditetapkan dengan Perda berpedoman kepada Peraturan Pemerintah"

Menurut Maria Farida Indrati S. Fungsi Peraturan Daerah dan fungsi Peraturan Kepala Daerah berbeda sifatnya: Fungsi Peraturan Daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi sedangkan fungsi Peraturan Kepala Daerah ini merupakan fungsi delegasian dari Peraturan Daerah, atau dari suatu Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>32</sup>

3. Ketentuan Pasal 150 ayat (3) huruf a dan b UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan:

*Rencana Pembangunan Jangka Panjang daerah disingkat dengan RPJP daerah untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP nasional;*

*Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah daerah yang selanjutnya disebut RPJM Daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM nasional;*

Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2004, menyebutkan:

*"RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program"*

4. Berdasarkan ketentuan Pasal 150 ayat (1) huruf c UU No. 32 Tahun 2004 bahwa:

*"Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah daerah yang selanjutnya disebut RPJM Daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah*

<sup>31</sup> Imam Mahdi, *Harmonisasi Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Kajian Khusus RPJM Provinsi)*, Disertasi, Program Doktor Fak. Hukum Universitas Brawijaya, 2012

<sup>32</sup> Maria Farida Indrati S., (1), *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, Tahun 2007), h. 232-234

*dengan memperhatikan RPJM nasional;*

Persoalan yang muncul dalam pembentukan RPJM Daerah Provinsi yang harus bepedoman kepada RPJM Nasional, hal ini terjadi karena berkemungkinan pemilihan Kepala Daerah pelaksanaannya terjadi lebih dahulu dari pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden atau sebaliknya maka, RPJM Daerah Provinsi akan disusun berdasarkan RPJM Nasional yang disusun berdasarkan visi dan misi Presiden telah berganti.

5. Disharmoni UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004. Kedua UU ini, juga mengatur hal yang berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran di daerah, padahal UU No. 25 Tahun 2004 telah mengatur secara rinci tentang Perencanaan Pembangunan Daerah.
6. Disharmoni antara UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 33 Tahun 2004, juga mengatur perencanaan tahunan dan penganggaran daerah, UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 33 Tahun 2004. Hal ini dapat dilihat hampir sebagian Pasal dan ayat pada UU No. 33 Tahun 2004, khususnya berkaitan dengan penyusunan APBD, merupakan "*copy paste*" dari UU No. 17 Tahun 2003. Perbedaannya, hanyalah pergantian beberapa kata dan penambahan satu ayat atau lebih dalam Pasal-pasal nya, namun tetap mengisaratkan hal yang sama. Beberapa Pasal dari aturan tersebut mengatur hal yang sama.<sup>33</sup> Pada dasarnya, pencatuman kembali aturan ke dalam aturan yang lain, bukan suatu larangan, namun sebaiknya jika mengatur hal yang sama cukup merujuk aturan yang terdahulu. Sehingga tidak terkesan melakukan pemborosan aturan atau kurang kreatif dalam penyusunan undang-undang, yang dapat menjadi preseden buruk bagi para aparat di daerah dalam penyusunan Perda.
7. RPJPD membatasi penyampaian visi dan misi calon Kepala Daerah dan RPJM Daerah, artinya para calon Kepala Daerah dalam berkampanye

menyampaikan visi-misi dan programnya tidak boleh terlepas dari RPJP Daerah. Sebagai ilustrasi, jika ada 5 calon Kepala Daerah, maka akan terjadi perebutan isu yang ada dalam RPJP Daerah. Di samping itu perencanaan jangka panjang juga memiliki landasan hukum yang lemah. RPJP Nasional yang ditetapkan dengan undang-undang dan RPJP Daerah dengan Perda, dapat saja berubah atau diganti, seiring dengan pergantian pemerintahan nasional maupun daerah. Akibatnya, RPJP Daerah bisa saja terus dirubah pada saat pergantian pemerintahan sehingga tidak berbeda dengan RPJM Daerah yang selalu dirumuskan 5 tahunan.

8. Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tidak disebutkan keharusan mengikutkan masyarakat, hal ini berbeda dengan penyusunan RPJP Daerah dan RPJM Daerah. Padahal RKPD merupakan program tahunan yang langsung dirasakan oleh masyarakat. Hanya partisipasi masyarakat dalam RKPD dimaksudkan sebagai pendorong dalam hal pendanaan pembangunan. UU No. 33 Tahun 2004, penyusunan RKPD dinyatakan hanya mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan tidak disebutkan sebagai penjabaran RPJM Daerah. UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN yang dinyatakan sebagai pedoman jangka panjang dalam sistem pembangunan nasional untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, akan tetapi justru berkemungkinan tidak akan dijadikan pedoman oleh daerah-daerah karena beberapa kendala, seperti telah disebutkan di atas.

## Penutup

Dari kajian di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. GBHN memenuhi syarat sebagai pedoman untuk menyusun perencanaan pembangunan nasional, sehingga tidak terjadi ketidak harmonisan dalam membentuk regulasi pelaksanaannya, karena dibentuk oleh tim dan drafnya dari pemerintah di bahas oleh MPR.
2. GBHN lebih difokuskan kepada pencapaian tujuan Negara daripada tujuan politik pemerintah yang

<sup>33</sup> Lihat: Ketentuan Pasal 16, 18, 19, dan Pasal 20 UU No. 17 Tahun 2003 yang redaksinya sama dengan Pasal 70, 71, 72 dan 73 UU No. 33 Tahun 2004.

mempunyai kepentingan sesuai dengan visi dan misi pada saat kampanye.

3. Permemberlakuan kembali GBHN tetap akan menjadi polemik, oleh karena itu harus dilakukan dengan cara-cara elegan dan tidak ada kepentingan politik tertentu, seperti ada kekhawatiran akan mengembalikan system demokrasi seperti di era orde lama.
4. Berkaitan dengan perlunya amandemen UUD NRI Tahun 1945, harus direnci secara rigit pasal-pasal yang akan di amandemen.

### Pustaka Acuan

Amin, M. Ali Basyah, dalam: *Desentralisasi Dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan*, Peny. Soemitro Djojohadikusumo, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989.

Bratakusumah, Dedy Supriadi, "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Ekonomi Politik Baru Pasca Amandemen UUD 1945", Seminar Nasional diselenggarakan oleh Forum Regional Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan, Program Pascasarjana IPB bekerjasama dengan Himpunan Perencana Wilayah dan Perdesaan, di Jakarta, 2 Juli 2003.

Damanhuri, Didin S., *Pilar-pilar Reformasi Ekonomi-Politik*, (Jakarta: CIDES (Pustaka Hidayah), 1999

Djunaedi, Achmad, *Penomena Perkembangan Perencanaan Kota dan Daerah di Indonesia dalam Era Otonomi Daerah*" Pidato pengukuhan Guru Besar Fakultas Teknik UGM pada tanggal 5 Juli 2003 di Yogyakarta.

Esmara, Hendara, *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1986).

Indrati S, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, Tahun 2007).

Koesoemahatmadja, Djenal Hosen, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: Alumni, 1979.

Lubis, M. Solly, *Manajemen Strategis Pembangunan Hukum*, (Bandung: Penerbit Cv. Mandar Maju, 2011)

Lukman, Marcus, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan*

*dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Naional. (Suatu Studi Pada Pembangunan Lima Tahun III, IV, dan V di Provinsi Kalimantan Barat)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 1997.

Mahdi. Imam, *Harmonisasi Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Kajian Khusus RPJM Provinsi)*, Disertasi, Program Doktor Fak. Hukum Universitas Brawijaya, 2012

Malley, Michael, "Daerah, Sentralisasi dan Perlawanan" dalam Donald K. Emmerson (ed.), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Jakarta: PT Gramedia, 2001.

Muchsan dan Fadilla Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang: Avirroes, 2002.

Nurhasanah, Nena, Akibat Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Tidak Transparan, <http://newberkeley.wordpress.com/2010/07/02/good-governance-tata-pemerintahan-yang-baik/>.

Rasyid, Ryas, Otonomi Daerah: Latar Belakang dan masa depannya, dalam Syamsuddin Haris, Ed, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2005, hlm. 6

Ritonga, Irwan Tuafiq, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Sekolah Pascasarjana UGM, 2009.

Saronto, Mahatmi dan R. Wrihatnolo, *Rekonseptualisasi Perencanaan Pembangunan*, Yogyakarta: Andi, 2002.

Saronto, Mahatmi dan R. Wrihatnolo, *Rekonseptualisasi Perencanaan Pembangunan*

*Sistem Perencanaan Pembangunan Pada Zaman Orde Baru*" <http://202.52.131.11/node/520853>

*Suatu Pemikiran.* [http://www.google.co.id/#q=sistem+perencanaan+era+orde+baru&hl=i+d&prmd=imvns&ei=0ZP6TtmNKoPZrQfx\\_KTnDw&start=90&sa=N&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.,cf.osb&fp=43f18e099b5d1123&biw=1366&bih=585](http://www.google.co.id/#q=sistem+perencanaan+era+orde+baru&hl=i+d&prmd=imvns&ei=0ZP6TtmNKoPZrQfx_KTnDw&start=90&sa=N&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.,cf.osb&fp=43f18e099b5d1123&biw=1366&bih=585)

Sumardi, *Reformasi Pengelolaan dan Pertanggung-jawaban Keuangan Negara di Indonesia*, Jurnal of Rural and Development, Volume 1 No

Suparmoko, M., *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktik*, Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 1996.

Swasono, Sri Edi, *Ekonomi Kerakyatan*, artikel, [http://www.ekonomirakyat.Org/edisi\\_2/artikel\\_9.htm](http://www.ekonomirakyat.Org/edisi_2/artikel_9.htm), di akses 27 Desember 2011.

Tjokroamidjojo, Bintoro, *Perencanaan Pembangunan*, (Jakarta: PT. Gunung Agung, 1985).

Wasistiono, Sadu, bahan diskusi dengan SKPD kabupaten asmat provinsi Papua tanggal 30 juli 2010:[http://www.ipdn.ac.id/wakilrektor/wp-content/uploads/PENYUSUNAN\\_RENCANA\\_PEMBANGUNAN\\_DAERAH.pdf](http://www.ipdn.ac.id/wakilrektor/wp-content/uploads/PENYUSUNAN_RENCANA_PEMBANGUNAN_DAERAH.pdf) ;.