

PROSPEK DAN TANTANGAN IMPLEMENTASI RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG NASIONAL 2005 - 2025



1945 - 1967



1967 - 1998



1998 - 1999



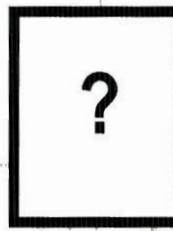
1999 - 2001



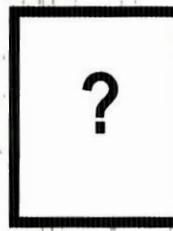
2001 - 2004



2004 - 2009



2009 - 2014



2014 - 2019



2019 - 2024

ISBN : 978-979-9052-42-1

DR. H. ALFITRA SALAMM, APU

**PUSAT PENGAJIAN PENGOLAHAN DATA DAN
INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI**

PROSPEK DAN TANTANGAN IMPLEMENTASI RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG NASIONAL 2005 - 2025



1945 - 1967



1967 - 1998



1998 - 1999



1999 - 2001

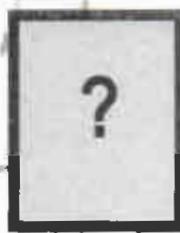


2001 - 2004

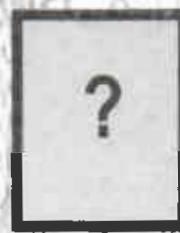


2004 - 2009

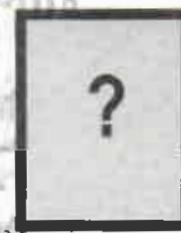
U N X G A L



2009 - 2014



2014 - 2019



2019 - 2024

ISBN : 978-979-9052-42-1

DR. H. ALFITRA SALAMM, APU

PUSAT PENGAJIAN PENGOLAHAN DATA DAN

INFORMASI

SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

JAKARTA

2007

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025

Penyunting: Alfitra Salam

Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, 2007



ISBN:978-979-9052-42-1

Copyright © 2007

Sanksi Pelanggaran Pasal 44:

Undang-undang Nomor 12 Tahun 1997 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1987 tentang Hak Cipta sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987:

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi ijin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarakan, mengedarkan, atau menjual kepada umum, suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

ISBN : 978-979-9052-42-1

Dicetak oleh :
CV. AGHRINO ABADI

SEKAPUR SIRIH

Assalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakaaatuh.

Awal tahun 2007, pemerintah bersama DPR telah menyelesaikan proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan masalah perencanaan pembangunan nasional jangka panjang. Produk legislasi tersebut adalah UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional Tahun 2005-2025. Proses terbentuknya UU No 17 Tahun 2007 melewati proses yang cukup panjang, seperti melakukan dengar pendapat umum dengan para pakar dan ahli, hampir 100 orang pakar dan ahli memberikan sumbang saran untuk memperbaiki naskah ini serta melakukan kunjungan ke daerah dalam rangka mencari masukan dari pemerintah setempat yang melibatkan para stakeholder setempat.

Lahirnya UU ini sebagai konsekuensi yaitu, *pertama*, ditiadakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional, dan *kedua*, diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya, untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, keberadaan suatu dokumen Negara yang memuat tentang rencana pembangunan jangka panjang sangat diperlukan. Selain itu UU ini lahir karena jiwa reformasi yang diharapkan masyarakat pada tahun 1998 yang ingin terjadinya perubahan dalam UUD Tahun 1945.

UU No. 17 Tahun 2007 memuat berbagai hal menyangkut pengertian-pengertian, materi muatan RPJP Nasional, Pemantauan dan Evaluasi terhadap pelaksanaan RPJP Nasional dan RPJP Daerah, dan ruang untuk melakukan penyesuaian terhadap RPJM Nasional dan RPJP Daerah yang telah ada. UU ini juga memiliki lampiran yang merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan dari UU No 17 Tahun 2007. Lampiran tersebut berisi Visi, Misi, dan Arah Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Pelaksanaan RPJP Nasional Tahun 2005-2025.

Tujuan yang ingin dicapai dengan ditetapkannya UU No 17 Tahun 2007 adalah untuk: (a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional, (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antardaerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah, (c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, (d) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan (e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Untuk mencapai beberapa tujuan pokok sebagaimana dimaksud di atas, maka rencana pembangunan jangka panjang membutuhkan tahapan dan skala prioritas yang akan menjadi agenda dalam rencana pembangunan jangka menengah.

Pentingnya perencanaan pembangunan juga pernah mengungkapkan Visi Indonesia 2030 oleh Yayasan Indonesia Forum, bahwa pendapatan per kapita Indonesia pada tahun 2030 sebesar 18.000 dollar per tahun. Hal ini wajar saja sebagai pandangan masyarakat, tetapi mengingat UU No 17 Tahun 2007 telah diundangkan, maka semua pihak tetap berpedoman pada UU ini.

Rangkaian materi muatan UU No. 17 Tahun 2007 di atas kiranya adalah suatu hal yang perlu dipahami oleh berbagai kalangan, seperti pemimpin Negara, pemimpin daerah, para pejabat Negara, para pejabat public, kalangan akademisi, serta masyarakat yang mempunyai kepentingan langsung dan kepentingan tidak langsung dalam hal merencanakan suatu pembangunan di Negara ini.

Namun demikian, kiranya berbagai sumbangan pemikiran dalam rangka memperkaya dan melihat secara lebih detail atas beberapa hal yang menjadi materi muatan UU No. 17 Tahun 2007 adalah tetap merupakan suatu hal yang sangat penting untuk diperhatikan dan menjadi catatan lebih lanjut. Buku yang berjudul "**Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025**" ini, kiranya dapat diletakkan dalam konteks salah satu bentuk sumbangan pemikiran akademis dimaksud.

Melalui penerbitan buku ini, diharapkan dapat semakin memperkaya berbagai analisis imiah tentang masing-masing bidang dan sub-sub bidang yang terkandung di dalam dokumen legislasi menyangkut perencanaan pembangunan nasional sebagaimana dimuat oleh UU No. 17 Tahun 2007. Para penulis dalam buku ini adalah tenaga ahli yang diperbantukan dalam Pansus khususnya dalam membantu Pimpinan Pansus selama pembahasan RUU ini. Secara konseptual para penulis lebih memahami bidang dan sub bidang yang diatur dalam UU No 17 Tahun 2007, mengingat mereka lebih merupakan pemikir yang selama ini banyak membantu Anggota DPR dalam menjalankan fungsinya termasuk fungsi legislasi. Oleh sebab itu saya mengucapkan banyak terima kasih kepada para penulis yang telah membantu kami selama dalam pembahasan RUU ini dan ide untuk menulis segala konsepsi ke dalam buku ini patut dihargai, mengingat selama ini pembahasan RUU seakan-akan selalu terlupakan, mudah-mudahan melalui buku ini gambaran dan konsepsi yang berhubungan dengan perencanaan pembangunan sudah dapat tergambaran

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Jakarta, Desember 2007

H. Hardisoesilo

Mantan Ketua Pansus DPR RI RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

KATA PENGANTAR

Buku ini berjudul “PROSPEK DAN TANTANGAN IMPLEMENTASI RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG NASIONAL 2005-2025”, merupakan karya dari para Peneliti di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Buku ini merupakan tinjauan dan analisis dari berbagai bidang terhadap implementasi dan tantangan ke depan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Dengan berlandaskan pada UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 dan berdasarkan pada perencanaan pembangunan nasional yang selama ini berlangsung, buku ini mencoba melihat aspek-aspek pembangunan ekonomi, social, politik, hukum, dan hubungan internasional ke depan.

Berbagai kajian dan analisis dalam buku ini akan sangat bermanfaat bagi masyarakat luas untuk memahami tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Indonesia sebagaimana tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2007. Buku ini sebagai salah satu bentuk sumbangan pemikiran akademis dalam rangka sosialisasi terhadap UU No. 17 Tahun 2007.

Sebagai Sekretaris Jenderal DPR RI, saya menghargai segenap upaya penulis yang telah menuangkan pemikirannya dalam buku ini, dan mendorong agar di masa mendatang dihasilkan buku-buku lain yang bermanfaat, baik bagi Pimpinan dan Anggota DPR RI maupun bagi masyarakat luas umumnya.

Terimakasih.

Jakarta, Desember 2007
Sekretaris Jenderal DPR RI

FAISAL JAMAL, SH, MSi
NIP: 210000607

PENGANTAR EDITOR

RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG NASIONAL (RPJPN) 2005-2025: PETA BUTA PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh:

DR. H. Alfitra Salamm, APU

Ahli Peneliti Utama LIPI

Staf Khusus Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal

Kalau boleh disederhanakan, yang mempertemukan negara dan masyarakat adalah ketika negara memiliki hak, dan sekaligus kewajiban, untuk mengelola, mengurus, menertibkan, mengamankan, melindungi, dan ujungnya, mensejahterakan masyarakat dalam sebuah wilayah politik tertentu. Itu artinya, substansi dari hak dan kewajiban tersebut adalah bagaimana negara membangun masyarakat. Dalam hal ini negara harus memiliki konsep, strategi, tujuan, dan cara-cara yang rasional dan visibel dalam urusan-urusan yang menjadi tanggungjawabnya. Berdasarkan itu, negara memiliki pedoman yang pasti dalam menyelenggarakan dirinya, yang dalam hal ini dimandatkan kepada pemerintah yang sedang berkuasa.

Buku yang berjudul *Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025* mengulas berbagai prospek dan tantangan pembangunan dari berbagai bidang dalam 20 tahun ke depan. Diawali dengan tulisan Ronny Sautma Hotma Bako yang berjudul “Perencanaan Pembangunan di Bidang Hukum”, pembangunan di bidang hukum diulas dengan cermat. Masalah hukum merupakan alat dan sarana vital dalam pelaksanaan pembangunan dalam segala arahnya. Itulah sebabnya, tulisan ini menjadi sangat berharga.

Sementara itu, tulisan Mandala Harefa yang berjudul “Prospek dan tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Ekonomi dan Infrastruktur,” secara menarik dan penting mencoba mengulas strategi “negara reformasi” membangun perekonomian pada masa-masa yang akan datang. Tidak kalah pentingnya, tulisan Sri Nurhayati Qodriyatun, “Pembangunan Sosial dalam Perencanaan Pembangunan Nasional,” juga sangat menarik mengingat masalah ini di Indonesia dalam rentang waktu yang cukup lama, pada masa-masa sebelumnya, bukan prioritas utama bagi negara. Kita tahu, terbukti kemudian masalah-masalah sosial merupakan preseden signifikan bagi maju mundurnya negara Indonesia.

Tulisan Prayudi, "RPJPN 2005-2025 Sebagai Landasan Pembangunan Politik Memperkuat Demokrasi," mempersoalkan RPJPN dari sisi bagaimana RPJPN menjadi landasan pembangunan politik dalam memperkuat bangunan demokrasi yang dicitakan. Masalah demokrasi dan demokratisasi tak pelak merupakan masalah amat penting di Indonesia mengingat belakangan ini muncul masalah bahwa pembangunan demokrasi yang berlebihan justru membuat Indonesia asyik dengan pesta demokrasi tersebut dan pembangunan di bidang lain menjadi kedodoran.

Hal lain yang sering diabaikan, tetapi sesungguhnya juga sangat penting adalah bagaimana pandangan RPJPN dalam arah kebijakan hubungan internasional. Persoalan itu secara menarik diuraikan oleh Suhartono dalam tulisannya "Perencanaan Pembangunan dan Pembuatan Kebijakan Demokratis: Kasus Arah Kebijakan Hubungan Internasional dalam RPJPN." Tidak dapat dipungkiri bahwa relasi-relasi internasional, ketika Indonesia merupakan bagian dari masyarakat internasional, keberadaan kekuatan dan skenario-skenario lain di luar Indonesia selayaknya terus menerus diperhitungkan.

Secara khusus saya ingin menambahkan persoalan lain yang tampaknya tidak menjadi perhatian utama tulisan-tulisan di atas, yakni mempersoalkan rasionalitas dan visibilitas RPJPN dan seberapa jauh RPJPN tersebut berpeluang untuk dipraktikkan secara konsisten dan konstan. RPJPN memang rencana strategis tentang pembangunan nasional, baik dalam derivasinya per lima tahun yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), maupun dalam satuan yang lebih pendek, yakni rencana pembangunan per tahun atau Rencana Kerja Pemerintah (RPK), maupun dalam satuan-satuan kerja per kementerian ataupun per departemental (Renja-KL).

Perlu dicatat bahwa tujuan ditetapkannya Undang-Undang RI No. 17 tentang RPJPN 2005-2025 adalah: (a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional, (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah, (c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, (d) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan (e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Sementara itu, visi RPJPN 2005-20025 adalah *Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur*.

Tujuan misi (Arah, Tahapan, dan Prioritas) tersebut diimplementasikan ke dalam delapan misi pembangunan nasional, yakni sebagai berikut.

- (1) Terwujudnya masyarakat Indonesia yang berakhhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, adan beradab.
- (2) Terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera.
- (3) Terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan.
- (4) Terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan negara dari ancaman baik dalam negeri maupun luar negeri.
- (5) Terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan.
- (6) Terwujudnya Indonesia yang asri dan lestari.
- (7) Terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.
- (8) Terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan dunia internasional.

Rincian kontekstualisasi persoalan, baik dalam memetakan situasi dan kondisi awal pembangunan, maupun pemetaan tujuan akhir cukup jelas dan rinci. Persoalannya adalah bagaimana semua itu dapat diterapkan, dikontrol (aspek pemantauan dan evaluasi) sehingga cita-cita strategis RPJPN dapat terlaksana dengan baik, atau paling tidak target minimal dapat tercapai. Hal inilah yang membuat paradigma yang dikembangkan RPJPN menjadi sesuatu yang bermasalah dalam aspek rasionalitas ataupun visibilitasnya. Sebab-sebabnya adalah sebagai berikut.

Pertama, dalam RPJPN itu masyarakat Indonesia dilihat sebagai satu kesatuan tunggal. Padahal dalam praktiknya hal itu tidak bisa dilakukan begitu saja sehingga strategi perencanaan pembangunan seperti direncanakan dalam RPJPN akan menghadapi kendala-kendala yang secara kontekstual juga berbeda-beda, baik pada aras budaya, ekonomi, infrastruktur, teknologi, keberadaan SDM dan SDA, norma-norma dan sebagainya. Memang, asumsi yang dibangun adalah bahwa semua dalam kendali wacana NKRI, tetapi dalam praktiknya hal itu hingga kini belum terlaksana dengan semestinya. Memang, peluang daerah atau lokal-lokal terbuka lebar untuk menderivasi RPJPN sesuai dengan karakter daerahnya masing-masing. Akan tetapi, peluang itu justru menyebabkan kontekstualitas RPJPN menjadi sangat longgar.

Kedua, RPJPN juga tidak mencoba memetakan secara rinci dan kontekstual tentang kendala-kendala dan kesulitan dalam mempraktikkan strategi rencana

pembangunan. Dalam hal ini, RPJPN memang dikemas secara ringkas, mendasar, dan makro. Akan tetapi, paradigma yang bersifat “struktural,” sering mengabaikan aspek-aspek yang besifat historis, budaya, sosiologis, bahkan psikologis masyarakat Indonesia. Hal ini berkaitan dengan karakter masyarakat Indonesia yang berbeda-beda, baik karena agama, kepercayaan lokal-lokal, hingga situasi “batin” masyarakat Indonesia tentang keinginan “masa depan” seperti apa yang diharapkan masyarakat Indonesia belum tergambaran secara cukup jelas dan dapat diterima bersama. Dalam pengertian yang lebih spesifik, kita tidak bisa mendeskripsikan secara memuaskan apa yang dimaknai sebagai Indonesia mandiri, maju, adil dan makmur.

Memang, tentu kita tidak perlu berdebat untuk hal-hal yang bersifat multi-interpretasi tersebut. Akan tetapi, mengabaikan hal itu juga akan menimbulkan pertanyaan panjang yang dikemudian hari bisa jadi tidak akan pernah selesai. Di samping itu, target kemandirian, maju, adil dan makmur yang “dirumuskan” dan dikuantifikasi dalam RPJPN tersebut berdasarkan ukuran standar siapa dan yang mana? Hal tersebut menuntut kejelasan lebih lanjut. Artinya, rumus dan pengertian yang bersifat ideal sering mengabaikan antara yang senyatanya dan yang seharusnya.

Ketiga, hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah memperhitungkan perubahan paradigma hubungan pusat-daerah. Seperti kita tahu, setelah otonomi diberlakukan, dengan semua salah kaprahnya, “penguasa-penguasa lokal,” lebih tertarik memperhatikan bagaimana “memapangkan kekuasaannya sendiri”, ketimbang memperhatikan pembangunan masyarakatnya sesuai dengan koridor RPJPN. Memang secara teknis dan administratif hal itu sangat mungkin dilakukan ketika rencana pembangunan di daerah “diandaikan” mengacu ke RPJPN, dalam bentuk RPJP Daerah dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Akan tetapi, kita juga tahu sama tahu bahwa sesuatu yang berjalan tidak sebagaimana mestinya berjalan dalam praktik “tahu sama tahu.”

Keempat, pemetaan tentang geografi ekonomi, sosial, politik, dan budaya juga tidak mendapat rincian yang memadai sehingga sistem prioritas dan penanganan untuk kasus-kasus yang bersifat insidental menjadi tidak jelas. Dalam praktiknya, geo-ekonomi di Indonesia bukan peta-peta ekonomi yang menghubungkan antara kota-kota di Indonesia, tetapi beberapa di antaranya menghubungkan kota-kota di Indonesia dengan Singapura, Kuala Lumpur, dan sebagainya. Hubungan ekonomi antara daerah di Indonesia sendiri nyaris tidak semesra hubungan Riau dengan Singapura, misalnya.

Ketidakjelasan empat hal di atas menyebabkan RPJPN lebih sebagai “peta buta” rencana pembangunan nasional. Istilah peta buta secara sekilas memang terkesan negatif, tetapi di sini tidak dimaksudkan dalam pengertian itu. Seperti halnya kita juga tahu, peta buta itu adalah bahwa kondisi awal (lihat keterangan dalam Kondisi Umum seperti dijelaskan dalam UU RPJPN tahun 2005-2025/UU RI No. 17 th. 2007) dan tujuan akhirnya kita tahu, tetapi jalan ke arah itu masih harus “dicari-cari sendiri” sesuai dengan partisipasi kreativitas masyarakat yang menjadi subjek dan objek pembangunan. Dalam RPJPN, negara hanya menyediakan peta buta berupa arah dan rambu-rambu, tetapi yang mempraktikannya adalah masyarakat Indonesia itu sendiri. Kita perlu memperhitungkan bahwa partisipasi dan kreativitas masyarakat dalam mengisi peta buta tersebut berbeda-beda sehingga dalam praktiknya kelak sangat mungkin RPJPN berjalan tidak sebagai mana mestinya.

Widya Graha LIPI, 18 Januari 2008

DAFTAR ISI

SEKAPUR SIRIH – halaman i
KATA PENGANTAR – halaman iii
PENGANTAR EDITOR – halaman iv

DAFTAR ISI – halaman ix
DAFTAR TABEL – halaman xi
DAFTAR GAMBAR – halaman xi

Bagian Pertama – halaman 1
PERENCANAAN PEMBANGUNAN BIDANG HUKUM
Ronny Sautma Hotma Bako

Bagian Kedua – halaman 31
**PROSPEK DAN TANTANGAN IMPLEMENTASI RENCANA
PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG EKONOMI DAN INFRASTRUKTUR**
Mandala Harefa

Bagian Ketiga – halaman 69
**PEMBANGUNAN SOSIAL DALAM
PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**
Sri Nurhayati Qodriyatun

Bagian Kempat – halaman 104
**RPJPN TAHUN 2005-2025 SEBAGAI LANDASAN
PEMBANGUNAN POLITIK MEMPERKUAT DEMOKRASI**
Prayudi

Bagian Kelima – halaman 130
**PERENCANAAN PEMBANGUNAN
DAN PEMBUATAN KEBIJAKAN DEMOKRATIS:
KASUS ARAH KEBIJAKAN HUBUNGAN INTERNASIONAL
DALAM RPJPN**
Suhartono

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel - 1 Format Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 1959-2025	6
Tabel - 2 Model Perencanaan Pembangunan	12
Tabel - 3 Tahapan dan Skala Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Bidang Hukum	26
Tabel - 4 Target Pertumbuhan dalam RPJM Nasional 2004-2009 (dalam %)	54

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Siklus Pembangunan Nasional Era Soeharto	4
Gambar 2. Proses dan Macam Bagian Perencanaan Strategis	41
Gambar 3. Proses Penyusunan RPJPN	46



Bagian Pertama

PERENCANAAN PEMBANGUNAN

BIDANG HUKUM

Oleh :

Ronny Sautma Hotma Bako*

* Penulis adalah Peneliti Madya bidang Hukum dengan konsentrasi Hukum Konstitusi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan

BAB I

PENDAHULUAN

Sejarah Perencanaan Pembangunan

Sejak Indonesia memproklamirkan kemerdekaan tahun 1945 sampai saat ini, negara Indonesia mempunyai perencanaan pembangunan dalam setiap periode pemerintahan, baik di era pemerintahan Soekarno sampai dengan era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Perencanaan pembangunan selama dekade ini ada yang tersusun secara sistematis dan terencana, ada juga yang bersifat visioner. Masing-masing perencanaan pembangunan mempunyai kekurangan dan kelebihan antara satu dengan yang lain.

Di masa pemerintahan Orde Lama belum ada perencanaan pembangunan yang disusun secara sistematis. Ada beberapa dokumen yang berkaitan dengan rencana pembangunan jangka panjang yang disusun pada masa itu, antara lain UU tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun (1956 – 1960) dan UU tentang Pembangunan Nasional (1961 – 1969). Namun pada masa itu perencanaan pembangunan lebih dilandaskan pada pidato-pidato Presiden Soekarno.

Di era pemerintahan Soekarno dikenal program Komite Pembangunan Strategis (KPS) tahun 1947, tetapi karena Komite ini dibentuk pada saat revolusi melawan penjajahan Belanda, mengakibatkan KPS tidak memungkinkan untuk melaksanakan perencanaan pembangunan.

Pada tanggal 14 Agustus 1950, pemerintah menyusun suatu program yang disebut Program Banteng yang tujuannya adalah menciptakan pengusaha pribumi Indonesia dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan dalam rangka pemberian kredit. Di tahun 1951 pemerintah menyusun Rencana Urgensi Perekonomian (RUP) yang sering disebut dengan *Sumitro Plan*. Dalam perjalanan RUP juga tidak berhasil, maka diciptakan Rencana Lima Tahun Pertama Tahun 1955 – 1960. Rencana ini juga senasib dengan rencana pembangunan sebelumnya, khususnya karena persoalan politik masih diutamakan, yaitu masalah pengembalian Irian Barat.

Sebelum berakhirnya RUP, pemerintahan menyiapkan program delapan tahunan dengan ditetapkannya Rencana Pembangunan Semester Berencana Delapan Tahun (1959 – 1967). Dalam perjalannya program ini senasib dengan program perencanaan pembangunan yang sebelumnya yaitu mengalami kegagalan juga.

Ketidakberhasilan atau kegagalan program perencanaan pembangunan di era pemerintahan orde lama selain karena masih minimnya bangsa Indonesia dalam bernegara juga karena seringnya terjadi perubahan sistem kenegaraan seperti jatuh bangunannya pemerintahan serta lemahnya parlemen dalam menjalankan fungsinya.

Di era pemerintahan Soeharto yang dimulai pada November 1966 – Mei 1998. Soeharto telah meletakkan fondasi dalam rencana pembangunan nasional. Soeharto menyusun strategi pembangunan yang dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN yang ditetapkan oleh MPR dengan Ketetapan MPR-RI, berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktik ketatanegaraan selama ini. Ketetapan MPR ini menjadi landasan hukum bagi presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita).

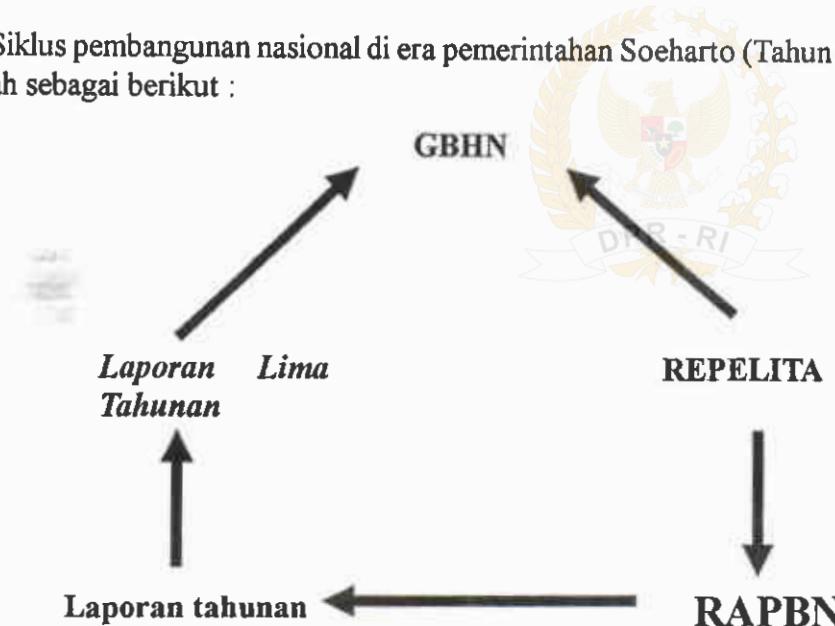
Penetapan secara formil melalui Ketetapan MPR sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan Negara*”. Adanya dominasi pemerintah dalam mempersiapkan Rancangan GBHN dari sudut ketatanegaraan dianggap sebagai suatu konvensi ketatanegaraan. Di sisi lain ada yang berpandangan bahwa : 1) adanya kedudukan Presiden yang kuat dalam sistem ketatanegaraan atau sering disebut *executive heavy*, 2) Presiden berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam penyusunan Repelita, pemerintah wajib memperhatikan dengan sungguh-sungguh saran DPR, tetapi dalam praktik, dominasi eksekutif terhadap legislatif makin kuat sehingga hampir dipastikan tidak ada saran dari DPR terhadap Repelita.

GBHN terbagi atas Pembangunan Jangka Panjang I (PJP I) yang berlangsung selama 25 tahun, yaitu sejak Repelita I (tahun 1969/1970) sampai Repelita V (tahun 1993/1994), dan Pembangunan Jangka Panjang II (PJP II) yang direncanakan berlangsung selama 25 tahun, sejak Repelita VI (tahun 1994/1995) sampai dengan Repelita X (tahun 2018/2019). Dasar hukum dari diberlakukannya Pelita yaitu dengan Keputusan Presiden (Keppres). Pendanaan Pelita dilakukan melalui APBN melalui UU APBN, dan di era pemerintahan Soeharto, telah ada 92 UU di bidang APBN. Oleh Soeharto pelaksanaan APBN diatur melalui Keppres.

¹ Faisal Basri memandang bahwa RAPBN adalah suatu produk yang berfungsi untuk menggambarkan arah kebijakan-kebijakan makro ekonomi yang hendak dijalankan pemerintah dalam rangka meningkatkan pembangunan nasional, oleh sebab itu kebijakan moneter dan kebijakan fiskal paling tidak memiliki fungsi : 1) alat stabilisasi ekonomi, 2) perangkat incentif dan disincentif, 3) instrumen pemerataan; serta 4) penggerak dan pengarah pertumbuhan ekonomi pada umumnya dan industrialisasi pada khususnya, lihat Faisal Basri, “*Ekonomi Politik Kebijakan Anggaran dalam Peraturan Analisis APBN*”, Setjen DPR RI, Jakarta, 1993, hal 20-21.

Untuk menjalankan program pembangunan tersebut maka masing-masing Pelita didukung pendanaannya yang dituangkan dalam APBN. RAPBN¹ disampaikan oleh Presiden atas nama Pemerintah kepada DPR, yang mana RAPBN harus disahkan oleh DPR setiap tahunnya.

Siklus pembangunan nasional di era pemerintahan Soeharto (Tahun 1968 - 1998) adalah sebagai berikut :



Gambar-1. Siklus Pembangunan Nasional Era Soeharto

Namun pada tahun ketiga Repelita VI pada tahun 1997 terjadi krisis yang berkepanjangan dan membuyarkan perencanaan PJP II. Harapan dari Soeharto, pemimpin nasional pada masa itu sebenarnya ingin meletakkan Negara Indonesia sejajar dengan Negara maju di dunia ini, hanya saja Soeharto mundur pada tahun 1998, sehingga program PJP II tidak berjalan sebagaimana mestinya.²

Efek domino dari turunnya Soeharto, program perencanaan pembangunan nasional melalui Repelita VI dilanjutkan BJ Habibie sampai berakhirnya masa kepemimpinannya tahun 1999. Pasca dari turunnya Soeharto dan dimasa pemerintahan BJ Habibie diadakannya pemilihan umum (pemilu) tahun 1999. Hasil terbesar dari pemilu 1999 yaitu menghasilkan MPR dan DPR periode 1999 – 2004.

² Ketidakberhasilan PJP II, bukan saja karena tumbangnya Soeharto tahun 1998, tetapi juga karena diadakannya amandemen terhadap UUD 1945 yang mengakibatkan Indonesia menjadi Negara yang tidak mempunyai arah dan tujuan pembangunan yang berkepanjangan. Fenomena yang tanpa arah ini juga diperparah dengan iklim reformasi di segala bidang.

MPR periode pemilu 1999 mengadakan Sidang Umum MPR-RI yang salah satu agendanya yaitu melakukan proses amandemen terhadap UUD Tahun 1945. Selain itu di masa MPR periode 1999 – 2004, MPR telah menetapkan Ketetapan MPR-RI No IV/MPR-RI/1999 tentang GBHN Tahun 1999 – 2004. GBHN 1999 – 2004 memberikan gambaran kondisi umum kehidupan bernegara pada saat ini, serta visi, misi dan arah kebijakan pembangunan sebagai acuan penyelenggara pembangunan selama lima tahun ke depan.

Tanda-tanda tidak digunakannya GBHN sebagai program perencanaan pembangunan nasional, yaitu dilakukannya amandemen Pasal 3 UUD Tahun 1945 menjadi 3 ayat, dalam ketiga ayat tersebut tidak termaktub kekuasaan MPR untuk menetapkan GBHN. Menyikapi ditiadakannya GBHN sebagai program perencanaan pembangunan nasional, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR No VII/MPR-RI/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, dan dalam salah satu visi Indonesia masa depan adalah merumuskan cita-cita luhur bangsa sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD Negara RI tahun 1945.

Euforia reformasi yang menuntut dijadikannya perubahan secara besar-besaran di segala bidang juga berdampak ke agenda perencanaan pembangunan nasional. Diawali dengan dijadikannya amandemen terhadap UUD Tahun 1945 yang diikuti dengan dijadikannya pemilihan umum secara langsung terhadap pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD serta pemilihan umum secara langsung terhadap presiden dan wakil presiden.

Efek domino dari perubahan di segala bidang, mewajibkan presiden dan wakil presiden terpilih mengimplementasikan program-program yang disampaikan dalam masa kampanyenya sebagai program perencanaan pembangunan nasional jangka menengah (RPJM) Nasional melalui Peraturan Presiden No 7 Tahun 2005. Konsekuensi lain dari ditiadakannya GBHN dan sesuai dengan arahan dari UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) maka diundangkanlah UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional Tahun 2005 – 2025.

Semua agenda perencanaan pembangunan nasional saat ini tidak lepas dari pengalaman negara ini dalam menyusun dan melaksanakan perencanaan pembangunan nasional sejak Indonesia merdeka sampai di era millennium ini. Setiap fase pelaksanaan perencanaan pembangunan mempunyai nilai historis tersendiri dan mempunyai implikasi politik, hukum dan kemasyarakatan dan setiap fase keberlakuan program perencanaan pembangunan mempunyai kelebihan dan kekurangannya, yang mana hal tersebut harus dipelajari sehingga pengalaman buruk itu tidak terulang lagi.

Begitu panjang perjalanan sejarah pembangunan yang telah kita lalui. Jika dilihat format perencanaanya maka ada beberapa format perencanaan pembangunan yang telah kita lalui, yaitu :

Tabel -1

Format Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 1959 – 2025

No	Format Perencanaan	Bentuk Hukum	Periode
1.	Tahunan	UU APBN	1968 – sampai saat ini
		Rencana Pembangunan Tahunan (Repcta ³) dalam UU APBN	<ul style="list-style-type: none"> - Abdurachman Wahid (2001) - Megawati (2002 – 2004)
		PP No 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	<ul style="list-style-type: none"> - Megawati (2002 – 2004) - Susilo Bambang Yudhoyono (2005 – 2009)
2	Lima tahunan	UU tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun (1956 – 1960).	Soekarno
		Ketetapan MPR ⁴ tentang GBHN	<ul style="list-style-type: none"> - Soeharto (1968 – 1998) - Habibie (1998 – 1999) - Abdurachman Wahid (1999 – 2001) - Megawati (2002 – 2004)
		Keputusan Presiden tentang Repelita	Soeharto (1968 – 1998)
		Peraturan Presiden No 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional	Susilo Bambang Yudhoyono (2004 – 2009)
3	Delapan Tahun	Rencana Pembangunan Semesta Berencana Delapan Tahun (Tahun 1961 – 1969)	Orde Lama (peralihan pemerintahan Soekarno dan Soeharto)
4	Dua puluh tahunan	UU No 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional	Susilo Bambang Yudhoyono (2004 – 2009)
5	Dua puluh lima tahunan	Keputusan Presiden tentang Pembangunan Jangka Panjang I	Soeharto (1968 – 1993)
		Keputusan Presiden tentang PJP II	Soeharto (1993 – 1998)

Sumber : diolah penulis dari berbagai sumber, 2007

³ Sesuai dengan Keputusan Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPR Tanggal 13 Juni 2002, Status REPETA bukan sebagai undang-undang tersendiri, tetapi merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan APBN-nya. Hal ini mengacu kepada ketentuan Pasal 4 UU No 25 Tahun 2000 tentang Propenas.

⁴ Ketetapan MPR-RI No IV/MPR/1973 tentang GBHN, Ketetapan MPR-RI No II/MPR/1978 tentang GBHN, Ketetapan MPR-RI No IV/MPR/1983 tentang GBHN, Ketetapan MPR RI No II/MPR/1988 tentang GBHN, Ketetapan MPR-RI No II/MPR/1993 tentang GBHN.

Perencanaan Pembangunan Di bidang Hukum

Salah satu perencanaan pembangunan nasional dalam GBHN adalah perencanaan pembangunan hukum. Hanya saja dalam GBHN 1973 – GBHN 1988 perencanaan pembangunan hukum masuk ke dalam perencanaan pembangunan bidang politik. Hal ini disebabkan karena perencanaan pembangunan hukum belum menjadi prioritas perencanaan pembangunan nasional. Selama ini perencanaan pembangunan hukum dalam GBHN 1973 – 1988 masih dititikberatkan kepada terciptanya ketertiban dan kepastian hukum yang dilakukan melalui :

1. Melakukan kodifikasi dan unifikasi hukum,
2. Menertibkan fungsi-fungsi lembaga hukum,
3. Meningkatkan kemampuan dan kewibawaan penegak hukum

Perencanaan pembangunan di bidang hukum dari kurun waktu mengalami perubahan. Di era awal GBHN, perencanaan pembangunan hukum tidak berdiri sendiri baru di era GBHN 1993, perencanaan pembangunan hukum berdiri sendiri sebagai salah satu program perencanaan pembangunan nasional. Waktupun berjalan dari masa ke masa. Reformasi perencanaan pembangunan semula didasarkan kepada GBHN, lalu berdasarkan GBHN 1999, perencanaan pembangunan disandarkan kepada Propenas dan dalam Propenas disusun suatu Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) sebagai bagian tidak terpisahkan dalam APBN.

Perencanaan pembangunan di bidang hukum pasca amandemen UUD Tahun 1945, masih menggunakan Ketetapan MPR-RI No IV Tahun 1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004. GBHN Tahun 1999 – 2004 memuat arah kebijakan penyelenggaraan negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara, termasuk lembaga tinggi negara dan seluruh rakyat Indonesia dalam melaksanakan penyelenggaraan negara dan melakukan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan dan pengembangan pembangunan dalam kurun waktu 1999 – 2004.

Mengingat pembangunan hukum termasuk salah satu program pembangunan tahun 1999 – 2004, maka arah kebijakan pembangunan hukum berdasarkan Ketetapan MPR RI No IV/MPR/1999 adalah sebagai berikut:

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya Negara hukum.
2. Menata sistem nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbarui perundangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk

ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum serta menghargai hak asasi manusia.
4. Meningkatkan ratifikasi konvensi internasional terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang.
5. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan serta pengawasan yang efektif.

Pada tahun 2004 ketika terjadi pergantian kepimpinan nasional dan efek dari pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, maka program calon presiden dan wakil presiden menjadi dasar Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan telah diundangkan dengan Peraturan Presiden No 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional Tahun 2004 – 2009.

Pentingnya pembangunan bidang hukum tergambar dari salah satu misi dari 8 misi dalam UU No 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional, yaitu “Mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum” dalam bentuk : 1) memantapkan kelembagaan demokrasi yang lebih kokoh, 2) memperkuat peran masyarakat sipil, 3) memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah, 4) menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengomunikasikan kepentingan masyarakat, 5) melakukan pemberahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan 6) meningkatkan budaya hukum dan menegakan hukum secara adil, konsekuensi tidak diskriminatif dan memihak pada rakyat kecil.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

Indonesia sebagai Negara hukum, sudah selayaknya pemerintah menermpatkan bidang hukum sebagai salah satu prioritas utama untuk dimasukkan dalam rencana pembangunan, baik dalam rencana pembangunan jangka menengah maupun rencana pembangunan jangka panjang. Hanya saja sejarah membuktikan bahwa selama ini, bidang hukum belum dijadikan prioritas utama dalam rencana pembangunan.

Hal ikhwal perlunya perencanaan pembangunan bidang hukum telah dipersoalkan oleh beberapa narasumber ketika dilakukannya Rapat Dendar Pendapat Umum (RDPU) dalam Pansus RPJPN, ketika itu. Misalnya Ismail Suny⁵ berpandangan bahwa sejak amandemen ketiga UUD 1945, tidak dikenal lagi GBHN. Selain itu sistem DPR dan pemerintahan berubah. Anggota DPR dipilih secara langsung dalam pemilu demikian juga presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung dalam pemilu. Visi dan misi pasangan presiden dan wakil presiden yang disampaikan pada kampanye menjadi dasar dari pembangunan Negara, juga menjadi model pembangunan jangka menengah. Kalaupun visi dan misi presiden akan ditingkatkan bentuk hukumnya, maka harus tetap mendapatkan persetujuan dari DPR. Jadi DPR bisa menerima atau menolak rencana pembangunan yang diajukan oleh presiden terpilih.

Pakar lainnya Harun Alrasyid⁶ mengatakan bahwa dalam UUD 1945 tidak ada perintah untuk model pembangunan jangka panjang (20 tahun). Kalaupun presiden akan membuat model perencanaan pembangunan, itu adalah urusan presiden dan DPR tinggal mengawasi saja. Hal ini sejalan dengan prinsip presidensil dalam sistem ketatanegaaan kita. Pendapat Harun juga pernah diungkapkan oleh Ronny Bako⁷, bahwa sistem perundang-undangan yang ada bila dikaitkan dengan perencanaan saat ini dipersiapkan untuk jauh ke depan selama 20 tahun, sehingga calon presiden dan wakil presiden mendatang dipaksakan untuk mematuhi perencanaan yang diatur dalam UU SPPN dan UU RPJPN. Jadi tampak tidak adanya konsistensi antara UUD 1945 dengan sistem peraturan perundang-undangan.

Harry Tjan Silalahi⁸ juga mengungkapkan bahwa tidak ada dasar untuk membentuk RPJP 5 tahun atau RPJP untuk 20 tahun. Selain itu tidak lazin membentuk UU untuk

⁵ Ismail Suny dalam RDPU dengan Pansus RPJPN DPR RI tanggal 30 Agustus 2005. Lihat *Risalah RUU RPJPN 2005-2025 Buku I*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2006.

⁶ Ibid.

⁷ Ronny Bako, "Pembahasan Atas Proses dan Arah Perencanaan Pembangunan Hukum Pasca Amandemen Konstitusi dan Partisipasi LSM dan Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan Hukum" disampaikan pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional, Jakarta 22 November 2005, hal 145.

⁸ Sekretariat Jenderal DPR RI, Op cit.

5 tahun atau 20 tahun, kalau ada UU yang tidak disetujui oleh rakyat maka rakyat dapat mengajukan hak uji ke Mahkamah Konstitusi, Solly Lubis⁹ berpandangan bahwa model rancangan perencanaan pembangunan tidak jauh berbeda dengan GBHN di era pemerintahan Soeharto. Hal yang berbeda adalah jika di jaman Soeharto bentuk hukum GBHN adalah Ketetapan MPR, maka RPJPN bentuk hukumnya adalah UU. Masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangannya. Kalau GBHN sudah diketahui kelebihan dan kekurangannya, sedangkan kalau UU RPJPN belum diketahui sampai sejauhmana kelebihan dan kekurangannya.

Pakar lain Atmadja¹⁰ menyatakan bahwa RPJPN adalah hal yang diperintahkan oleh UU SPPN, dan RPJPN merupakan tindak lanjut di bidang administrasi untuk kepentingan masyarakat di bidang pembangunan. Pandangan lain datang dari Maria¹¹ yang memandang materi muatan dalam RPJPN terlampaui muluk dan bahasa malaikat. Bila dikaitkan dengan bahasa UU, seharusnya bahasanya harus konkret dan tidak menimbulkan multi tafsir. Hal ini juga dilihat oleh Rifky Assegaf¹², misalnya dalam masalah bantuan hukum. Dalam permasalahan tersebut perlu dikonkritkan antara bantuan hukum individual dan bantuan hukum struktural.

Dalam RDPU beberapa waktu lalu, Atmadja¹³ mengatakan model perencanaan pembangunan hakikatnya berupa rencana yang dalam Hukum Administrasi disebut rencana. Menurut *Belisante* kata rencana merupakan peraturan yang bersangkut paut dengan mengusahakan sepenuhnya mewujudkan suatu keadaan yang teratur, tindakan yang saling berkaitan dari administrasi negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang teratur/tertib. Dalam kerangka yang lebih komprehensif model perencanaan pembangunan dalam sistem hukum yang diartikan sebagai keseluruhan aturan hukum dan prosedur spesifik yang diterapkan oleh otoritas formal dan dapat dilihat dari dua segi:

1. Model perencanaan pembangunan merupakan dokumen politik sebagai formulasi untuk mencapai tujuan yang diidealkan atau untuk mencapai tujuan negara.
2. Model perencanaan pembangunan sebagai rencana yang merupakan tindakan-tindakan yang bertautan dengan tercapainya keadaan tertentu yang tertib.

⁹ Solly Lubis dalam RDPU dengan Pansus RPJPN DPR RI tanggal 5 September 2005. Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Rifky Assegaf dalam RDPU dengan Pansus RPJPN DPR RI tanggal 1 Maret 2006. Ibid.

¹³ Atmadja, "Perencanaan Pembangunan Perspektif Hukum", makalah disampaikan pada RDPU Pansus RUU RPJPN Tahun 2005 – 2025, Jakarta 30 Agustus 2005.

Atmadja juga mengatakan bahwa model perencanaan pembangunan baik sebagai dokumen politik maupun sebagai tindakan-tindakan berkedudukan sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai tujuan yang diidealkan dan dasar hukum kebijakan bagi administrasi Negara dalam lapangan tertentu (tugas umum pemerintahan) baik di pusat maupun di daerah¹⁴.

Berdasarkan sudut pandang yang lain, Bivitri Susanti¹⁵ menggunakan dokumentasi pengembangan hukum dibandingkan perencanaan pembangunan hukum, karena:

1. problematik hukum seakan dilihat sebagai sesuatu yang secara sederhana dapat dibangun. Mengapa hukum perlu dibangun? Siapa yang membangun? Apa bentuk bangunannya bila hukum dapat dibangun?
2. bila hukum dipahami sebagai suatu dinamika, maka bagaimana hukum bisa direncanakan? Bila arah dan desain bangunan hukum di Indonesia memang direncanakan? Bagaimana praktiknya selama ini dan bagaimana kemudian hukum dilihat sebagai respons atas dinamika masyarakat

Berdasarkan sudut pandang dari beberapa narasumber di atas, maka pada umumnya narasumber setuju akan perlunya perencanaan hukum. Hanya saja perencanaan hukum harus bersifat konkret dan dapat diimplementasikan ke masyarakat.

Dalam UU SPPN, RPJPM ataupun dalam RUU RPJP Nasional dan UU APBN, sebenarnya penataan atas perencanaan bidang hukum sudah diatur secara normatif. Bahkan bila kita lihat perjalanan sejarah selama ini, model perencanaan pembangunan hukum merupakan bagian dari model perencanaan pembangunan pada umumnya. Adapun model perencanaan pembangunan pada umumnya tergambar pada tabel di bawah ini.

¹⁴ ibid

¹⁵ Bivitri Susanti, "Memaknai Kata Partisipasi Dalam Pengembangan Hukum", makalah disampaikan pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional, Jakarta 21 – 22 November 2005, hal 4.

Tabel - 2.
Model Perencanaan Pembangunan

No	Pemerintahan	Model Perencanaan	Tahun	Dasar Hukum
1	Soeharto (1966 -1998)	GBHN	1967-1998	Tap MPR tentang GBHN Keppres tentang Repelita Keppres tentang Pelaksanaan APBN
2	Habibie (1998-1999)	GBHN	1998-1999	Tap MPR tentang GBHN
3	Abdurrahman Wahid (1999-2001)	GBHN	1999-2001	Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN
		Repeta dalam APBN	2000-2001	UU No. 25 Tahun 2000 tentang Propenas
			2000-2020	Tap MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi dan Misi
4	Megawati (2001-2004)	Repeta dalam APBN	2001-2004	UU No. 25 Tahun 2000 tentang Propenas
			2000-2020	Tap MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
5	Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009)	Repeta dalam APBN	2005	UU No. 36 Tahun 2004 tentang APBN 2005 Diubah dengan UU No. 1 Tahun 2005 tentang APBN 2005
		RKP sebagai penjabaran RPJM Nasional untuk bahan APBN	2005	UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN jo PP No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah jo Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional 2004-2009
		RPJP Nasional, implementasinya diwujudkan dalam APBN dan RKP	2005-2025	UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional 2005-2025.

Sumber : Kerangka Acuan Diskusi Hukum Atas RUU tentang RPJP Nasional, (Ronny Bako, 2005).

Jadi model perencanaan pembangunan yang bersifat umum, mengikat model perencanaan pembangunan lainnya, termasuk model perencanaan pembangunan hukum. Selain itu bila diperhatikan berdasarkan sistem hukum dalam perundangan, sebenarnya perencanaan hukum sudah cukup pengaturannya, tapi dalam implementasi perencanaan hukum masih belum sesuai dengan pengaturannya. Hal ini bisa terjadi karena belum adanya sinkronisasi kelembagaan serta belum memadainya anggaran di bidang hukum, sebab anggaran perencanaan bidang hukum tidak semata-mata berada pada instansi yang berhubungan dengan lembaga hukum tersebut.

Hal lain yang bisa diperhatikan, bahwa selama ini ternyata terhadap program perencanaan hukum, belum dapat diisi oleh pihak-pihak yang berkepentingan terhadap program tersebut. Hal ini disebabkan masih kurangnya koordinasi di antara sesama lembaga yang berkepentingan dengan perencanaan hukum serta masih tingginya ego di antara lembaga tersebut. Untuk itu fungsi MUSRENBANG yang dilakukan oleh Bappenas harus digunakan sebaik mungkin oleh lembaga-lembaga tersebut untuk mengisi program yang berhubungan dengan perencanaan bidang hukum.

Penulis sependapat dengan Mochmad Fajrul Falakh¹⁶ yang mengatakan bahwa reorientasi pembangunan hukum merupakan masalah yang krusial. Oleh sebab itu seharusnya kita tidak lagi berbicara tentang pembangunan hukum, tetapi melakukan restorasi bidang hukum dengan mengisi program perencanaan bidang hukum secara sistematis.

Salah satu implikasi reformasi juga berdampak kepada perencanaan pembangunan hukum, terutama dengan adanya peran serta masyarakat dan instansi pemerintah untuk mengisi perencanaan pembangunan hukum. Salah satu diadakannya *Law Summit*, yaitu forum pertemuan beberapa pimpinan lembaga-lembaga penegak hukum yang diselenggarakan untuk menyatakan komitmen bersama antara segenap unsur penegak hukum dan lembaga swadaya masyarakat. Tujuan¹⁷ dari kegiatan *Law Summit* untuk melanjutkan dan mendorong percepatan reformasi dalam bidang penegakan hukum terutama menyangkut penanggulangan KKN dalam rangka mewujudkan aparatur penegak hukum yang bersih, berwibawa serta dipercaya oleh masyarakat.

Untuk menindaklanjuti keberadaan UU Propenas, maka implementasi dari keberadaan program pembangunan diwujudkan dalam pengaturan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) sebagai bagian dari APBN. Repeta sendiri mulai bergulir pada APBN Tahun Anggaran 2001 – 2004. Di dalam Repeta dan APBN tersebut, juga diatur perencanaan pembangunan hukum bersama-sama perencanaan pembangunan nasional lainnya. Jadi di masa tahun 2001 – 2004, maka penyusunan RUU RAPBN TA 2001 – 2004, di dalamnya terdapat Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA).

Di sisi lain, dengan diundangkannya UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka perencanaan pembangunan pada umumnya dan perencanaaan

¹⁶ M Fajrul Falaakh, "Amandemen UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional", makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional, 21- 22 November 2005.

¹⁷ Kemitraan/Partnership, "Pembentahan Lembaga Penegak Hukum Dalam Rangka Memulihkan Kepercayaan Masyarakat Terhadap Supremasi Hukum", Jakarta 16 April 2004, hal 3.

pembangunan di bidang hukum mengalami perubahan sistem perencanaan. Implementasi dari UU No 17 Tahun 2003 sudah tergambar pada APBN TA 2004 sampai saat ini.

Perubahan program pembangunan sudah dapat digambarkan, dan masing-masing program pembangunan sudah dapat dipilah berdasarkan pihak yang mengelola program pembangunan dan dipilah berdasarkan fungsi-fungsi program pembangunan. Berdasarkan pemilihan program tersebut maka sifat akuntabilitas program pembangunan sudah dapat diketahui oleh publik. Oleh sebab itu, berkaca kepada perencanaan program pembangunan di bidang hukum, maka program pembangunan hukum dapat ditemukan di sejumlah lembaga Negara atau instansi yang melaksanakan kegiatan program pembangunan hukum.

Era Pemerintahan Soeharto (1968 – 1998)

Di era pemerintahan Soeharto, perencanaan pembangunan hukum disandarkan kepada Ketetapan MPR No II/MPR/1993 tentang GBHN Tahun 1993 – 1998 dan Ketetapan MPR No II/MPR/1998 tentang GBHN 1998 – 2003. Hanya saja pelaksanaan GBHN 1998 – 2003 tidak berjalan sebagaimana mestinya, karena mundurnya Soeharto pada tahun 1998.

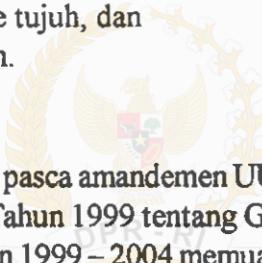
Dalam GBHN 1993 pembangunan hukum diwujudkan melalui 1) pembangunan materi hukum; 2) aparatur penegak hukum, dan 3) sarana dan prasarana hukum. Pembangunan materi hukum meliputi : a) aturan tertulis maupun; b) tidak tertulis yang berlaku dalam penyelenggaraan segenap dimensi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, yang bersifat mengikat bagi semua penduduk.

Untuk menyempurnakan GBHN 1993, maka tahun 1998 MPR membuat GBHN 1998 yang berbeda dengan GBHN 1993 dengan judul Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. Hal ini sejalan dengan pandangan MPR yang mulai menyadari bahwa selama ini dalam merencanakan pembangunan nasional, pembangunan sektor hukum hanya ditempatkan sebagai komplementer rencana pembangunan nasional, khususnya sektor ekonomi. Hal ini berakibat pelaksanaan pembangunan berjalan tanpa kendali.

Perencanaan pembangunan bidang hukum pada Tap MPR II/1998 tergambar pada ;

1. Asas hukum pada pembangunan nasional;

2. Pembangunan jangka panjang kedua;
3. Sasaran bidang pembangunan jangka panjang kedua;
4. Arah pembangunan jangka panjang kedua;
5. Pembangunan lima tahun ketujuh;
6. Sasaran bidang pembangunan lima tahun ke tujuh, dan
7. Kebijakan pembangunan lima tahun ketujuh.



Era Pemerintahan Pasca Reformasi

Perencanaan pembangunan di bidang hukum pasca amandemen UUD Tahun 1945, masih menggunakan Ketetapan MPR-RI No IV Tahun 1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004. GBHN Tahun 1999 – 2004 memuat arah kebijakan penyelenggaraan Negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara, termasuk lembaga tinggi Negara dan seluruh rakyat Indonesia dalam melaksanakan penyelenggaraan Negara dan melakukan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan, dan pengembangan pembangunan dalam kurun waktu 1999 – 2004.

Mengingat pembangunan hukum termasuk salah satu program pembangunan tahun 1999 – 2004, maka arah kebijakan pembangunan hukum berdasarkan Ketetapan MPR RI No IV/MPR/1999 adalah sebagai berikut :

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya Negara hukum.
2. Menata sistem nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbarui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaian dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.
3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum serta menghargai hak asasi manusia.
4. Meningkatkan ratifikasi konvensi internasional terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang.
5. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan serta pengawasan yang efektif.

Berdasarkan ketentuan Ketetapan MPR No IV/MPR/1999, maka program pembangunan hukum terdiri atas ;

1. Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Program Pemberdayaan Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegak Hukum Lainnya;
3. Program Penuntasan Kasus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme serta Pelanggaran Hak Asasi Manusia;
4. Program Peningkatan Kesadaran Hukum dan Pengembangan Budaya Hukum.

Untuk mengefektifkan GBHN 1999 maka disusunlah suatu rencana kerja pembangunan secara lebih rinci dan terukur dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang dipersiapkan oleh Bappenas. Rancangan Propenas yang diusulkan oleh pemerintah dibahas bersama dengan DPR dan menghasilkan UU No 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004. Di dalam UU Propenas disusun suatu konsensus dan komitmen bersama bangsa Indonesia dalam rencana pembangunan yang berskala nasional yang dijadikan payung untuk melaksanakan pembangunan dengan tidak hanya memusatkan perhatian pada pembangunan pemerintah pusat, tetapi juga memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk berkembang.

Perencanaan Hukum Berdasarkan UU No 25 Tahun 2000

UU No 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004 telah menggariskan beragam kebijakan pembangunan hukum yang dinilai akan memberikan pijakan normatif bagi berbagai program reformasi hukum berskala nasional yang dilakukan oleh penyelenggara Negara. Propenas menjadi tolok ukur institusi negara dalam menyelenggarakan pembangunan hukum. Semua instansi negara di lingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif telah merencanakan atau melaksanakan berbagai program reformasi hukum yang dicantumkan dalam Propenas¹⁸

Mengingat bahwa pembangunan hukum termasuk salah satu program pembangunan di antara 9 program pembangunan dalam UU No 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004, maka dalam program pembangunan hukum dilakukan melalui ; 1) mewujudkan supremasi hukum, dan 2) mewujudkan pemerintahan yang bersih. Untuk mewujudkan pembangunan hukum tersebut, maka masing-masing program pembangunan hukum yang akan

¹⁸ M Fajrul Falaakh, " *Peta Reformasi Hukum di Indonesia* " , Diskusi Terbatas KHN dengan ORNOP, Jakarta 7 - 8 Oktober 2002.

diwujudkan digambarkan hal tentang: 1) masalah dan tantangan; 2) strategi kebijakan; dan 3) program-program pembangunan hukum.

Perencanaan Pembangunan Hukum dalam Repeta

Secara umum dalam Repeta disebutkan bahwa program pembangunan hukum diwujudkan melalui program:

1. pembentukan peraturan perundang-undangan,
2. pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya,
3. penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, dan
4. peningkatan kesadaran hukum dan pengembangan budaya hukum.

Perencanaan Pembangunan Hukum di dalam APBN

Konsekuensi perencanaan pembangunan di bidang hukum yang berdiri sendiri dalam APBN adalah setiap perencanaan pembangunan di bidang hukum sudah dianggarkan dalam APBN. Dalam APBN terdapat beberapa program perencanaan pembangunan hukum, antara lain:

1. Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Program Pemberdayaan Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegak Hukum Lainnya;
3. Program Penuntasan kasus KKN serta Pelanggaran HAM; dan
4. Program Peningkatan Kesadaran Hukum dan Pengembangan Budaya Hukum.

Perencanaan Pembangunan Hukum Berdasarkan Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005.

Perencanaan pembangunan bidang hukum dalam Peraturan Presiden No 7 Tahun 2005 masuk pada Bagian III tentang Agenda Menciptakan Indonesia Yang Adil dan Demokratis, yang pada bagian ini terbagi atas 7 bab, yaitu 1) Bab 9 tentang Pemberian Sistem dan Politik Hukum, 2) Bab 10 tentang Penghapusan Diskriminasi Dalam Berbagai Bentuk. 3) Bab 11 tentang Penghormatan, Pengakuan dan Penegakan Atas Hukum dan Hak Asasi Manusia, 4) Bab 12 tentang Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan Serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak; 5) Bab 13 tentang Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah; 6) Bab 14 tentang Penciptaan Tata Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa7) Bab 15 tentang Perwujudan Lembaga Demokrasi Yang Makin Kokoh. Di antara 7 bagian di atas, maka perencanaan pembangunan bidang hukum termasuk pada bagian pemberian sistem dan politik hukum.

Adapun program pembangunan di bidang hukum adalah :

1. Program Perencanaan Hukum.
2. Program Pembentukan Hukum.
3. Program Peningkatan Kinerja Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegakan Hukum Lainnya.
4. Program Peningkatan Kualitas Profesi Hukum, dan
5. Program Peningkatan Kesadaran Hukum dan Hak Asasi Manusia.



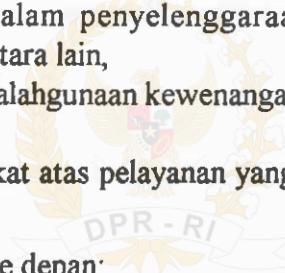
BAB III **PERENCANAAN PEMBANGUNAN HUKUM** **MENURUT UU NO 17 TAHUN 2007**

Kondisi Umum Bidang Hukum

Kondisi saat ini yang berhubungan dengan pembangunan bidang hukum antara lain:

1. Dalam era reformasi upaya perwujudan sistem hukum nasional terus dilanjutkan mencakup beberapa hal .
 - a. Pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis telah mempunyai mekanisme untuk membentuk hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, yaitu berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ditetapkannya undang-undang tersebut, proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan dengan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan.
 - b. Penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif terus dilanjutkan, Perubahan Keempat UUD 1945 membawa perubahan mendasar di bidang kekuasaan kehakiman dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi yang mempunyai hak menguji UU terhadap UUD 1945 dan Komisi Judisial yang akan melakukan pengawasan terhadap sikap tindak dan perilaku hakim. Peningkatan kemandirian hakim berdasarkan UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman membawa membawa perubahan bagi terselenggaranya *check and balances* dalam penyelenggaraan negara dengan beralihnya kewenangan administratif, organisasi dan keuangan lembaga peradilan kepada Mahkamah Agung. Peningkatan kemandirian tidak berarti lepas dari kontrol dan pengawasan, dengan dibentuknya Komisi Judisial yang komposisi keanggotaanya cukup representatif, maka pengawasan dan kontrol terhadap kemandirian lembaga peradilan, pembentukan sistem hukum nasional dapat dilakukan lebih berhasil, dan penyelenggaraan fungsi negaradi bidang hukum dapat dilakukan secara lebih efektif dan efisien.¹⁹

¹⁹ Bagian ini sudah mengalami perubahan dari naskah aslinya. Perubahan ini sebagai konsekwensi pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah dan hasil masukan dari kegiatan RDPU yang dilakukan Pansus DPR dengan beberapa pakar dan hasil kunjungan ke sejumlah daerah.

- 
- c. Pelibatan seluruh komponen masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum nasional yang dicita-citakan.
2. Hingga saat ini pelaksanaan program pembangunan aparatur hukum masih menghadapi berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan.²⁰ Permasalahan tersebut antara lain,
- masih terjadinya praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN, dan
 - belum terwujudnya harapan masyarakat atas pelayanan yang cepat, murah, manusiawi dan berkualitas.

Tantangan pembangunan bidang hukum ke depan:

1. Mewujudkan sistem hukum nasional yang mantap, yaitu mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan HAM berdasarkan keadilan dan kebenaran. Dalam RDPU²¹ yang dilakukan oleh Pansus dengan pakar Ismail Suny dan Harry Tjan Silalahi, kedua narasumber mengungkapkan bahwa tidak adanya GBHN mengakibatkan pembangunan hukum perlu diatur demi tegaknya supremasi hukum dan HAM. Untuk menjawab tantangan pembangunan di bidang hukum di masa mendatang maka beberapa rumusan dalam RUU RPJPN perlu diubah mengingat saat ini kekuasaan pembentukan UU berada di tangan DPR.
2. Perubahan birokrasi yang mendasar mengakibatkan banyak permasalahan di bidang hukum yang belum terselesaikan. Permasalahan ini makin meningkat kompleksitasnya dengan desentralisasi, demokratisasi, globalisasi dan revolusi teknologi informasi. Proses demokratisasi yang dijalankan telah membuat rakyat semakin sadar akan hak dan tanggung jawabnya. Partisipasi masyarakat menjadi tema dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tingkat partisipasi masyarakat yang rendah akan membuat aparatur negara tidak dapat menghasilkan kebijakan pembangunan yang tepat. Kesiapan aparatur Negara dalam mengantisipasi proses demokratisasi ini perlu dicermati agar mampu memberikan pelayanan yang dapat memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas dan kualitas yang prima dari kinerja organisasi publik. Globalisasi juga membawa perubahan yang mendasar pada sistem dan mekanisme pemerintahan. Revolusi teknologi dan informasi (TI) akan mempengaruhi terjadinya perubahan manajemen penyelenggaraan Negara dan pemerintahan. Pemanfaatan TI dalam bentuk *e-government*, *e-procurement*, *e-business* dan *cyber law* selain akan menghasilkan pelayanan publik yang lebih

²⁰ ibid

²¹ Sekretariat Jenderal DPR RI, Op. Cit.

cepat, lebih baik, dan lebih murah, juga akan meningkatkan diterapkannya prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik. Dalam kunjungan kerja²² Pansus ke Institut Teknologi Surabaya (ITS), IAIN Sunan Ampel Surabaya mengatakan perlu diatur tentang mekanisme terhadap kontrol sosial terhadap birokrasi, termasuk pengawasan terhadap birokrasi di bidang supremasi hukum.

Visi dan Misi Pembangunan Nasional

Visi pembangunan nasional tahun 2005- 2025 adalah Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil dan Makmur. Semula visi yang diusulkan pemerintah dalam draft RUU adalah Indonesia Yang Mandiri, Maju dan Adil. Tetapi setelah perdebatan panjang dalam panitia kerja, akhirnya diputuskan adanya penambahan kata Makmur sebagai bagian dari visi Indonesia di masa mendatang. Hal ini juga sebagai hasil masukan dari kegiatan RDPU²³ yang dilakukan Pansus dan hasil kunjungan kerja ke sejumlah daerah²⁴ dan perguruan tinggi²⁵.

Bila visi ini dikaitkan dengan pembangunan bidang hukum, maka visi tentang Adil dan Makmur digambarkan sebagai keadilan dan kemakmuran yang harus tercermin pada semua aspek kehidupan. Semua rakyat mempunyai kesempatan yang sama dalam: (a)meningkatkan taraf kehidupan; (b) memperoleh lapangan pekerjaan; (c) mendapatkan pelayanan sosial, pendidikan dan kesehatan; (d)mengemukakan pendapat; (e) melaksanakan hak politik; (f)mengamankan dan mempertahankan negara; serta (g) mendapatkan perlindungan dan kesamaan di depan hukum.

Misi pembangunan nasional yang berhubungan dengan pembangunan hukum adalah misi tentang mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum adalah :

1. memantapkan kelembagaan demokrasi yang lebih kokoh,
2. memperkuat peran masyarakat sipil,
3. memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah,

²² Kunjungan kerja Pansus ke ITS dalam rangka mencari masukan terhadap RUU RPJPN yang diselenggarakan pada tanggal 19 Juli 2006 di Surabaya.

²³ Ada beberapa pandangan dari beberapa pakar dalam RDPU, misalnya Harry Tjan Silalahi mengatakan bahwa visi dan misi pembangunan nasional ada pada seorang presiden yang memerintah dan tidak bisa visi dan misi tersebut dijadikan dasar untuk presiden mendatang dan DPR dan Presiden mendatang tidak ada keharusan untuk menggunakan visi dan misi dalam RUU RPJPN

²⁴ Bappeda Sumatera Utara mengusulkan Visi, yaitu Indonesia Yang Maju, Mandiri, Adil dan Sejahtera, sedangkan Pemda NTT mengusulkan agar perlu dimasukkan visi Indonesia sebagai negara Kepulauan, sedangkan Pemda Maluku mengusulkan Indonesia Yang Stabil, Maju, Mandiri dan Adil Berdasarkan Pancasila

²⁵ Mappadantji di Makassar mengatakan bahwa visi dan misi pembangunan dalam RPJPN masih berorientasi pada pembangunan fisik atau ekonomi, sedangkan Universitas Jember mengusulkan Visi yaitu Indonesia Yang Maju, Tangguh dan Adil, sedangkan ITS mengusulkan visi Indonesia Yang Bermoral, Beradab, Damai, Bersatu, Demokratis, Adil dan Sejahtera.

4. menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengomunikasikan kepentingan masyarakat;
5. melakukan pemberahan struktur hukum;
6. meningkatkan budaya hukum;
7. menegakkan hukum secara adil, konsekuensi, tidak diskriminatif dan memihak pada rakyat kecil.

Arah Tahapan dan Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005 – 2025 Bidang Hukum

Arah, tahapan dan prioritas pembangunan jangka panjang 2005 – 2025 dapat dilakukan melalui tujuan pembangunan jangka panjang yaitu:

1. mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahapan pembangunan,
2. menuju masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945.

Sebagai ukuran tercapainya Indonesia yang maju, mandiri, dan adil, pembangunan nasional dalam 20 tahun mendatang diarahkan pada pencapaian 8 sasaran pokok, dan sasaran pokok yang berhubungan dengan pembangunan di bidang hukum adalah terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan,²⁶ ditunjukkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Terciptanya supremasi hukum²⁷ dan penegakkan HAM²⁸ yang bersumber pada Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945 serta tertatanya hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodasi dan aspiratif. Terciptanya penegakan hukum tanpa memandang kedudukan, pangkat dan jabatan seseorang demi supremasi hukum dan terciptanya penghormatan pada hak-hak asasi manusia.
2. Menciptakan landasan konstitusional untuk memperkuat kelembagaan demokrasi.
3. Memperkuat peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan politik.
4. Memantapkan kelembagaan nilai-nilai demokrasi yang menitikberatkan pada prinsip-prinsip toleransi, nondiskriminasi dan kemitraan.
5. Terwujudnya konsolidasi demokrasi pada berbagai aspek kehidupan politik yang dapat diukur dengan adanya pemerintah yang berdasarkan hukum, birokrasi yang profesional dan netral, masyarakat sipil, masyarakat politik dan masyarakat ekonomi yang mandiri, serta adanya kemandirian nasional.

²⁶ Sasaran pokok di bidang hukum sudah mengalami perubahan dari naskah pada draft RUU RPJPN, sehingga konsekwensinya butir-butir pada sasaran pokok di bidang hukum juga mengalami perubahan

²⁷ Dalam RDPU Harkristuti mengatakan bahwa supremasi hukum dapat terlaksana bila penegakan hukum yang berorientasi kepada Pancasila dan UUD 1945, tertatanya sistem hukum nasional dan terwujudnya konsolidasi demokrasi melalui a) pemerintahan yang berdasar hukum, b) birokrasi yang profesional dan netral dan c) masyarakat yang madani.

²⁸ Dalam RDPU dan kunjungan kerja Pansus, seperti usulan dari Pemda NTT, IAN Sunan Ampel Surabaya, ITS Surabaya, mengatakan hal tentang penegakan HAM perlu diatur dalam RPJPN

Di bidang pembangunan hukum arah pembangunan bidang hukum kepada arah mewujudkan bangsa yang berdaya saing. Hal ini sejalan bahwa daya saing yang tinggi akan menjadikan Indonesia siap menghadapi tantangan-tantangan globalisasi dan mampu memanfaatkan peluang yang ada. Untuk mewujudkan bangsa yang berdaya saing, maka arah pembangunan jangka panjang diarahkan kepada reformasi hukum dan birokrasi.

Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum, dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan HAM, kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam angka penyelenggaraan negarayang makin tertib, lancar serta berdaya saing global.

Arah pembangunan hukum lainnya yaitu pembangunan aparatur negara. Arah ini merupakan hal baru yang diusulkan DPR mengingat bahwa pelaksana dari reformasi hukum terletak kepada birokrasi, untuk itu birokrasipun perlu direformasi. Adapun arah pembangunan hukum pada birokrasi terletak pada pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah, agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya.

Arah pembangunan jangka panjang di bidang hukum yang lebih spesifik terletak pada arah untuk mewujudkan Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum. Demokratis yang berlandaskan hukum adalah landasan penting untuk mewujudkan pembangunan yang maju, mandiri dan adil. Demokrasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan dan memaksimalkan potensi masyarakat serta meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan negara. Hukum pada dasarnya bertujuan untuk memastikan munculnya aspek-aspek positif dan menghambat aspek negatif kemanusiaan serta memastikan terlaksananya keadilan untuk semua warga negara tanpa memandang dan membedakan kelas sosial, ras, etnis, agama maupun gender. Hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan terjaminnya hak-hak dasar masyarakat secara maksimal.

Untuk mewujudkan Indonesia yang demokratis dan adil dilakukan dengan (1) memantapkan pelembagaan demokrasi yang lebih kokoh; (2) memperkuat peran masyarakat sipil sehingga proses pembangunan partisipatoris yang bersifat *bottom up* bisa berjalan; (3) menumbuhkan masyarakat tanggap (*responsive community*) yang akan mendorong semangat sukarela (*spirit of voluntarism*) yang sejalan dengan makna gotong royong, (4) memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah; (5)

menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengkomunikasikan kepentingan masyarakat; (6) melakukan pemberahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakkan hukum secara adil, konsekuensi, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil.

Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, yang mencakup (1) pembangunan materi hukum,²⁹ (2) struktur hukum termasuk aparat hukum, (3) sarana dan prasarana hukum, (4) perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum, serta (5) penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.

Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan HAM, kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancar.

Pembangunan materi hukum diarahkan untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, yang mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pembangunan hukum.

Perencanaan hukum sebagai bagian dari pembangunan materi hukum harus diselenggarakan dengan memerhatikan berbagai aspek yang mempengaruhi baik di dalam masyarakat sendiri maupun dalam rangka pergaulan masyarakat internasional yang dilakukan secara terpadu dan meliputi semua bidang pembangunan sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara serta dapat mengantisipasi perkembangan zaman.

Pembentukan hukum diselenggarakan melalui proses secara terpadu dan demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, serta

²⁹ Pemda Maluku mengusulkan kiranya dalam pembangunan materi hukum, perlu juga dipikirkan nilai-nilai hukum adat yang hidup di masyarakat yang disesuaikan dengan Pancasila dan UUD 1945 serta pertimbangan dinamika dan perkembangan masyarakat di tingkat regional maupun global.

menghasilkan produk hukum beserta peraturan pelaksanaan yang dapat diaplikasikan pelaksanaannya secara efektif, dengan didukung oleh penelitian dan pengembangan hukum yang didasarkan pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Penelitian dan pengembangan hukum diarahkan pada semua aspek kehidupan sehingga hukum nasional selalu dapat mengikuti perkembangan dan dinamika pembangunan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, baik kebutuhan saat ini dan maupun masa depan. Untuk meningkatkan kualitas penelitian dan pengembangan hukum, diperlukan kerja sama dengan berbagai komponen lembaga terkait baik di dalam maupun di luar negeri.

Pembangunan struktur hukum diarahkan untuk memantapkan dan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum, profesi hukum dan badan peradilan sehingga aparatur hukum mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional. Kualitas dan kemampuan aparatur hukum dikembangkan melalui peningkatan kualitas dan profesionalisme melalui sistem pendidikan dan pelatihan dengan kurikulum yang akomodatif terhadap setiap perkembangan pembangunan; dan pengembangan sikap aparatur hukum yang menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran, keterbukaan dan keadilan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta bertanggung jawab dalam bentuk prilaku yang teladan. Aparatur hukum dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional perlu didukung oleh sarana dan prasarana hukum yang memadai serta diperbaiki kesejahteraannya agar di dalam melaksanakan tugas dan kewajiban aparatur hukum dapat berjalan dengan baik dan terhindar dari pengaruh dan intervensi pihak-pihak dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Penerapan dan penegakan hukum dan HAM dilaksanakan secara tegas, lugas dan profesional, dan tidak diskriminatif dengan tetap berdasarkan pada penghormatan terhadap HAM, keadilan dan kebenaran, terutama dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan persidangan yang transparan, dan terbuka dalam rangka mewujudkan tertib sosial dan disiplin sosial, sehingga dapat mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang mantap dan dinamis. Penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM) dilakukan terhadap berbagai tindak pidana, terutama yang akibatnya dirasakan langsung oleh masyarakat luas, antara lain tindak pidana korupsi; kerusakan lingkungan dan penyalahgunaan narkotik.

Pemantapan lembaga peradilan sebagai implikasi satu atap pada Lembaga Mahkamah Agung secara terus menerus melakukan (1) pengembangan lembaga peradilan; (2) peningkatan kualitas dan profesionalisme hakim pada semua lingkungan peradilan; (3) dukungan serta perbaikan sarana dan prasarana pada semua lingkungan peradilan sehingga dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap citra

lembaga peradilan sebagai benteng terakhir pencari keadilan.

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

Penuntasan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan aparatur negara dicapai dengan (1) penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik pada semua tingkat dan lini pemerintahan dan pada semua kegiatan; (2) pemberian sanksi yang seberat-beratnya kepada pelaku penyalahgunaan kewenangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (3) peningkatan intensitas dan efektivitas pengawasan aparatur negara melalui pengawasan internal, pengawasan fungsional dan pengawasan masyarakat; serta (4) peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip ketatapemerintahan yang baik.

Pentahapan Program Pembangunan Jangka Panjang Bidang Hukum³⁰

Ide perlunya ada pentahapan dalam RPJPN pertama kali diungkapkan oleh Bomer Pasaribu dan ide ini disambut baik oleh anggota Pansus lainnya. Adapun pentingnya pentahapan dalam RPJPN adalah antara lain sebagai berikut :

1. Sistem ketatanegaraan yang sudah berubah, seperti adanya pemilihan secara langsung atas presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota DPR, DPD. Akibat sistem ketatanegaraan berubah, berimplikasi kepada kalender ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945.
2. Perlunya kesinambungan program pembangunan jangka panjang antara presiden yang satu dengan presiden yang mendatang,³¹ sehingga program pembangunan dapat mencapai target pembangunan.

³⁰ Usulan dari Fraksi-fraksi DPR untuk memasukkan pentahapan dan skala prioritas pembangunan jangka panjang.

³¹ Dalam pengantar pembahasan yang disampaikan Menteri Negara PPNI/Kepala Bappenas tanggal 27 September 2006, diungkapkan bahwa periodisasi dan penetapan target 5 tahun baik pada RPJMN maupun RPJMD menurut kami tidak perlu diatur dalam UU ini. Hal ini untuk menghindari beberapa pihak bahwa RPJPN akan membatasi hak para calon presiden terpilih dalam menyusun visi, misi dan programnya.

3. Ketentuan menimbang butir b pada RUU RPJPN yang menyebutkan “*bahwa dengan keterbatasan sumber daya yang dimiliki Indonesia memerlukan perencanaan pembangunan jangka panjang untuk menentukan arah dan prioritas kegiatan pembangunan yang arah dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh UUD Tahun 1945*”.

Setelah melalui sederetan perdebatan dan diskusi dalam Pansus dan hasil kegiatan RDPU dan kunjungan kerja ke daerah dan beberapa perguruan tinggi, akhirnya disepakati perlunya pentahapan dalam perencanaan pembangunan, termasuk perencanaan pembangunan di bidang hukum.

Untuk mencapai sasaran pokok di bidang pembangunan hukum, maka pembangunan jangka panjang di bidang hukum membutuhkan tahapan dan skala prioritas yang akan menjadi agenda dalam rencana pembangunan jangka menengah. Tahapan dan skala prioritas yang ditetapkan mencerminkan urgensi permasalahan yang hendak diselesaikan tanpa mengabaikan permasalahan lainnya. Oleh karena itu, tekanan pada skala prioritas dalam setiap tahapan berbeda-beda, tetapi semua itu harus berkesinambungan dari periode ke periode berikutnya dalam rangka mewujudkan sasaran pokok jangka panjang.

Setiap sasaran pokok dalam delapan misi pembangunan jangka panjang dapat ditetapkan prioritasnya dalam masing-masing tahapan. Prioritas masing-masing misi dapat diperbaiki kembali menjadi prioritas utama. Prioritas utama menggambarkan makna strategis dan urgensi permasalahan.

Tabel - 3
Tahapan dan Skala Prioritas Pembangunan Jangka Panjang
Bidang Hukum

RPJM	Arah dan tujuan	Tahapan dan Skala Prioritas
Ke-I 2005-2009	Untuk menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis dan yang tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat.	Rasa aman dan damai Terjaganya NKRI Tertanganinya berbagai kerawanan Meningkatnya keadilan dan penegakan hukum Terciptanya landasan hukum untuk memperkuat kelembagaan demokrasi Terciptanya landasan bagi upaya penegakan supremasi hukum dan penegakan HAM Tertantanya sistem hukum Terjalinnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan yang lebih tinggi

		<p>Tertatanya kelembagaan birokrasi dalam mendukung percepatan</p> <p>Terwujudnya tata kepemerintahan yang baik</p>
Ke-2 2010-2014	Memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan mencakankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing ekonomi	<p>Kondisi aman dan damai di berbagai daerah</p> <p>Meningkatnya dasar pertahanan dan keamanan negara</p> <p>Meningkatnya kesadaran dan penegakan hukum</p> <p>Tercapainya konsolidasi penegakan supremasi hukum dan penegakan HAM</p> <p>Kelanjutan penataan sistem hukum nasional</p>
Ke-3 2015-2019	Memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan mencakankan pencapaian daya saing kompetitif di perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat	<p>Kondisi aman dan damai yang makin mantap diseluruh wilayah</p> <p>Kesadaran dan penegakan hukum dalam berbagai aspek kehidupan berkembang makin mantap</p> <p>Profesionalisme aparatur Negaradi pusat dan daerah makin mampu mendukung pembangunan nasional</p>
Ke-4 2020-2024	Mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing	<p>Kelembagaan politik dan hukum telah tercipta</p> <p>Konsolidasi demokrasi yang kokoh dalam berbagai aspek kehidupan politik serta supremasi hukum dan penegakan HAM</p> <p>Terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat</p> <p>Terjaganya keutuhan wilayah NKRI dan kedaulatan negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri</p> <p>Terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap yang bersumber pada Pancasila dan UUD NegaraRI Tahun 1945 dalam mendorong supremasi hukum</p> <p>Terwujudnya tata kepemerintahan yang baik, berish dan berwibawa yang berdasarkan hukum</p> <p>Birokrasi yang profesional dan netral</p>

BAB IV

PENUTUP

Banyak studi yang menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan mempunyai kontribusi yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi bagi suatu negara. Jepang, Korea Selatan, Hongkong dan Taiwan adalah contoh Negara-negara di Asia Timur yang berhasil menerapkan perencanaan pembangunan dengan tetap memberikan ruang bagi kekuatan pasar internasional.

Fenomena negara untuk menetapkan suatu program perencanaan pembangunan juga dilakukan oleh Malaysia dengan *Vision 2020*, Vietnam dengan *big bang reform* 1991 yang disebut dengan *Doi Moi* atau China dengan *big bang reform* 1979 yang telah menempatkan China sebagai negara yang disegani di dunia saat ini. Fakta sejarah juga membuktikan bahwa pengalaman negara yang memiliki program perencanaan pembangunan nasional telah menaikkan gengsi negaranya di antara sesama negara di dunia ini.

Indonesia juga termasuk negara yang menerapkan perencanaan pembangunan. Dimulai dari era Orde Lama hingga era reformasi, perencanaan pembangunan dilakukan. Namun secara teori, perencanaan pembangunan baru dilakukan di masa Orde Baru, yaitu pada masa pemerintahan Soeharto yang memperkenalkan GBHN sebagai titik tolak perencanaan pembangunan jangka panjang. Hingga akhirnya, dengan diamandemennya UUD 1945, GBHN ditidakan, dengan tidak adanya GBHN sebagai pedoman bagi proses pembangunan mengakibatkan Indonesia menjadi negara yang tidak mempunyai arah dan tujuan pembangunan dalam jangka panjang.

Upaya untuk membangun kembali Indonesia melalui perencanaan pembangunan, sedikit demi sedikit mulai dibenahi. Pertama dengan lahirnya Ketetapan MPR No. VII/MPR-RJ/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Kemudian muncul berbagai macam peraturan perundangan yang lahir sebagai konsekuensi dari ditiadakannya GBHN, hingga lahir UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional Tahun 2005-2025.

UU No. 17 Tahun 2007 telah meletakkan barometer perencanaan pembangunan pada umumnya, termasuk perencanaan pembangunan di bidang hukum. Oleh sebab itu segala sesuatu yang telah diatur mengenai perencanaan pembangunan di bidang hukum menurut UU No. 17 Tahun 2007 telah tergambaran dengan jelas. Hal ini makin jelas dengan adanya pentahapan dan skala prioritas perencanaan pembangunan pada umumnya, khususnya perencanaan pembangunan di bidang hukum yang dalam

RPJM ke-1, jelas disebutkan adanya perencanaan pembangunan di bidang hukum yang harus menjadi prioritas di masa pemerintahan SBY dan JK.

Diundangkannya UU No. 17 Tahun 2007 juga sebagai bagian konsekuensi dari adanya amandemen UUD 1945 dan sebagai peraturan pelengkap dan pelaksana dari sejumlah peraturan perundang-undangan, khususnya UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Oleh sebab itu wajar saja UU No. 17 Tahun 2007 menjadi UU cukup komprehensif yang mengatur perencanaan pembangunan nasional termasuk perencanaan pembangunan di bidang hukum.

Walaupun UU No. 17 Tahun 2007 sebagai peraturan terpenting di masa kini dan masa mendatang, UU No. 17 Tahun 2007 merupakan UU yang lebih menitikberatkan kepada visioner perencanaan pembangunan di masa mendatang. Oleh sebab itu, perlu ada tindak lanjut dari UU No. 17 Tahun 2007, baik tindak lanjut dari kegiatan dan program yang diamanatkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 dan tindak lanjut dari pelaksana pembangunan di negara ini, di masa kini dan masa mendatang.

Perencanaan pembangunan di bidang hukum sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 perlu mendapat dukungan dan peran serta masyarakat dalam menindaklanjuti program yang telah digariskan dalam UU No. 17 Tahun 2007 atau peraturan pelaksananya. Oleh sebab itu perlu ada konsistensi dari pemerintah dalam menindaklanjuti program pembangunan di bidang hukum dalam UU No. 17 Tahun 2007.

Daftar Pustaka

- Bako, Ronny. 2005. “*Pembahasan Atas Proses dan Arah Perencanaan Pembangunan Hukum Pasca Amandemen Konstitusi dan Partisipasi LSM dan Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan Hukum*”, Jakarta : Seminar Pengkajian Hukum Nasional.
- Bappenas, 2007. *Pendapat Akhir Pemerintah pada Rapat Paripurna DPR-RI Pembahasan Tingkat II/Pengambilan Keputusan Atas RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025*, Jakarta.
- Basri, Faisal, 1993. “*Ekonomi Politik Kebijakan Anggaran dalam Peraturan Analisis APBN*”, Jakarta : Setjen DPR RI.
- Departemen Keuangan RI, *Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004 – 2005*, Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan RI, 2006.
- Falaakh, Fajrul. 2002. “*Peta Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta
- . 2005. “*Amandemen UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional*”, Jakarta : Seminar Pengkajian Hukum Nasional.
- Risalah Pansus RUU RPJPN, Buku Pertama dan Kedua, Jakarta, 2006.
- Setjen DPR RI, *Laporan Singkat Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPR RI Tanggal 13 Juni 2002*, Jakarta, 13 Juni 2002.
- Susanti, Bivitri. 2005. “Memaknai Kata Partisipasi Dalam Pengembangan Hukum”, Jakarta : Seminar Pengkajian Hukum Nasional.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.
- Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004-2009.



Bagian Kedua

**PROSPEK DAN TANTANGAN IMPLEMENTASI RENCANA
PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG EKONOMI
DAN INFRASTRUKTUR**

Oleh :

Mandala Harefa

* Penulis adalah Peneliti bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta.

BAB I

PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia kini telah masuk dalam era abad ke 21, dimana negara-negara di dunia termasuk negara Indonesia telah mengalami transformasi sendi-sendi kehidupan. Kondisi ini jelas ditandai oleh berbagai perubahan besar dan dengan tempo yang sangat cepat. Dengan terjadinya proses perubahan atau reformasi tersebut, menimbulkan sejumlah tantangan baru yang harus dijawab oleh bangsa Indonesia. Tantangan-tantangan pada sisi ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar berpengaruh sangat besar terhadap konstelasi tatanan dalam pengelolaan negara Indonesia. Namun, dengan adanya perubahan tersebut tentunya juga merupakan peluang yang harus dimanfaatkan, tetapi disisi lain kondisi yang ada tersebut memunculkan pula kendala yang harus diatasi sehingga proses reformasi seharusnya menguntungkan dan tidak malah merugikan masa depan bangsa Indonesia.

Sebelum adanya perubahan besar terhadap konstitusi, negara Indonesia merancang masa depan berdasarkan undang-Undang Dasar 1945. Kondisi yang jelas ini tidak mudah, dan tidak mungkin tanpa mengalami pergeseran dalam perjalanannya. Namun, yang penting, sebelum reformasi Indonesia telah memiliki wawasan masa depan walaupun hasilnya tidak sesuai dengan harapan.

Menurut sistem konstitusi, rakyat menentukan masa depan yang dikehendaki secara tidak langsung. Dijelaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara, dengan memperhatikan perkembangan, menentukan haluan negara dalam garis besar. Ini yang disebut Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Segala apa yang dilakukan dengan nama pembangunan, harus didasarkan pada GBHN. Presiden sebagai mandataris MPR berkewajiban melaksanakan GBHN tersebut. GBHN pada dasarnya adalah kehendak politik, dan lebih bersifat menunjukkan arah. Untuk pelaksanaannya, GBHN kemudian dijabarkan dalam sebuah sistem perencanaan lima tahunan yang dinamakan rencana pembangunan lima tahun (Repelita).

Repelita, berdasarkan pada arahan-arahan GBHN, mengandung sasaran-sasaran dan upaya untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut. Repelita, selain merumuskan apa yang ingin diwujudkan, juga mengenali tantangan-tantangan yang dihadapi serta kendala-kendala dan peluang-peluang untuk mengatasi tantangan itu. Jadi, repelita mengandung visi mengenai masa depan dan bagaimana niat untuk mewujudkannya.

Amandemen UUD 1945 telah merubah seluruh tatanan dalam pengelolaan negara. Meskipun tidak ada lagi GBHN, UUD 1945 tetap mengamanatkan adanya RPJPN untuk menentukan arah dan prioritas pembangunan jangka panjang. Pencapaiannya dilakukan secara bertahap setiap tahun. RPJPN tersebut merupakan amanat yang harus dilaksanakan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dasarnya adalah UU 25 Tahun 2004 Pasal 13 ayat (1) serta penjabarannya yaitu PP 20 dan 21 Tahun 2004. SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Perubahan yang sangat drastis ini merupakan konsekwensi dari amandemen UUD 1945 menjadikan kehidupan bangsa bernegara ini mengalami perubahan yang amat mendasar, antara lain; MPR menjadi sama dengan lembaga tinggi lainnya; dimana 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 mewujukkan cita-cita bangsa bernegara, atau lebih sempit lagi akan merubah sistem perencanaan pembangunan nasional dalam jangka panjang. Permasalahannya dengan sistem pemilihan presiden secara langsung tentunya sulit menjamin kelangsungan pembangunan negara Indonesia. Hal ini terkait dengan kampanye presiden yang mengemukakan perencanaan pembangunan ekonomi sesuai masa jabatan yang hanya lima tahun dan paling lama hanya 10 tahun atau bila terpilih kembali pada periode berikutnya.

Oleh karena itu dengan adanya atau terbitnya Undang Undang No 17 tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN), bangsa Indonesia telah memiliki acuan pembangunan untuk jangka waktu 20 tahun ke depan, atau rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN). Undang-undang ini merupakan acuan atau pedoman bagi kepala pemerintahan yang masa tugasnya hanya 5 tahun sesuai dengan tahun periode politik agar dapat berkesinambungan dalam mencapai Visi dan Misi negara ke depan. Selain itu juga mencakup soal visi, misi, tahapan, dan prioritas pembangunan berbagai bidang yang berdimensi jangka panjang, dengan penjabaran dan pelaksanaan dimasukkan dalam empat periode rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), dengan perencanaan tahap pertama 2005-2009, kedua 2010-2014, ketiga 2015-2019, dan tahap keempat 2020-2024

Melalui UU No 17 tahun 2007, diharapkan akan memberikan ruang bagi daerah untuk merumuskan rencana pembangunan daerah yang memiliki akses keterkaitan

dan sinkronisasi dengan rencana pembangunan nasional yang tentunya disesuaikan dengan potensi masing-masing daerah. Dalam menyusun rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD), seperti yang diamanatkan oleh UU No 17 tahun 2007 dan UU lain yang terlebih dulu ada, Pemda masih terkendala dengan belum terbitnya regulasi dalam bentuk PP yang mengatur tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah. Memang permasalahannya adalah karena pemilihan kepala daerah pemilihannya juga dilakukan secara langsung, dimana masing-masing kepala daerah telah mempunyai perencanaan daerahnya. Namun demikian para kepala daerah harus mengacu dan menyesuaikan dengan perencanaan pembangunan nasional. Demikian pula daerah yang baru atau akan melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung tema kampanye hendaknya mengacu pada tujuan akhir perencanaan pembangunan nasional yakni kemakmuran rakyat. Memang dalam hal ini seharusnya berharap telah disiapkan PP untuk segera diterbitkan, sehingga formulasi rencana pembangunan daerah, baik jangka panjang, menengah atau tahunan akan tetap berada pada koridor yang dapat dipertanggungjawabkan dari aspek normatifnya.

Krisis ekonomi yang kita alami sudah 10 tahun, dan kondisi perekonomian kita masih terpuruk. Dalam Pidato Kenegaraan Januari 2007 Presiden SBY menyebutkan bahwa di Indonesia terdapat sebanyak 19,2 juta rumah tangga miskin atau sekitar 36,3 persen. Namun Bank Dunia menyebutkan 108 juta rumah tangga miskin (49 persen) di Indonesia dan merupakan yang terbesar dan terburuk dalam 36 tahun terakhir. Dalam realita seiring dengan melonjaknya angka kemiskinan, angka pengangguran juga makin meledak. Tahun 2004, pengangguran terbuka di Indonesia mencapai 9,7 persen, sementara tahun 2005 meningkat menjadi 10,3 persen. Dengan kesulitan ekonomi yang berkepanjangan, pengangguran diperkirakan meningkat menjadi 11,1 persen tahun 2006.

Dengan menetapkan pemerintah menargetkan angka penduduk miskin dan pengangguran kurang dari 5% pada 2025. Target ini menjadi bagian dari sasaran pokok 20 tahun ke depan dengan mengacu pada UU Nomor 17/2007 tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Dalam mencapai target-target tersebut tentunya tidak saja diperlukan perencanaan yang matang, dengan penentuan skala prioritas yang terukur dan kerjasama antar pemerintah pusat dan daerah dalam bingkai negara kesatuan. Hal ini dalam upaya mengakomodasi perencanaan masing-masing daerah sesuai potensi yang ada. Hal ini terkait dengan pemberlakuan undang-undang otonomi daerah, dimana ada sinkronisasi paradigma manajemen pemerintah daerah mengalami pergeseran yang sangat drastis, yaitu dari yang sebelumnya serba sentralistik menuju sistem yang desentralistik. Dalam

situasi demikian, pemerintah daerah dituntut dapat memanfaatkan sumber daya (*resources*) yang ada di daerahnya masing-masing secara lebih optimal. Dengan demikian, perlu ada perumusan kembali strategi melalui implementasi sistem perencanaan yang lebih komprehensif dan sistematis dan berkesinambungan, walaupun terjadi pergantian kepemimpinan nasional.



BAB II

KONSEP PERENCANAAN PEMBANGUNAN EKONOMI

Dengan perkembangan akhir-akhir ini, para ilmuwan dari berbagai jurusan ilmu pengetahuan, para pejabat publik dan badan-badan pemerintahan, memberikan perhatian sangat besar kepada berbagai aspek mengenai pembangunan ekonomi. Berbagai kegagalan dalam pembangunan ekonomi seperti krisis tahun 1997 di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, mendorong para ahli pembangunan ekonomi untuk mencari akar permasalahannya. Telah lama aspek-aspek yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi menjadi topik penting, yang merupakan bagian dari ilmu ekonomi.

Sebenarnya pembahasan masalah pembangunan ekonomi bukanlah merupakan suatu perkembangan baru dalam ilmu ekonomi, karena beberapa ahli ilmu ekonomi klasik yang terkemuka telah menyinggung berbagai aspek mengenai pembangunan ekonomi dalam berbagai pendapat mereka.¹ Dengan demikian kurang tepatlah untuk menganggap ekonomi pembangunan suatu bidang kajian baru dalam ilmu ekonomi. Mungkin lebih tepat bisa dikatakan bahwa analisa-analisa mengenai masalah pembangunan yang sekarang ini dilakukan oleh ahli-ahli ekonomi merupakan kembalinya perhatian kepada persoalan pembangunan ekonomi.

Berbagai pandangan ahli-ahli ekonomi mengenai berbagai aspek yang berkaitan dengan masalah pembangunan ekonomi di negara-negara yang sedang melakukan transformasi sekarang ini dikenal sebagai ilmu ekonomi pembangunan atau lebih dikenal sebagai ekonomi pembangunan.²

Hal-hal penting yang berkaitan dengan masalah ekonomi pembangunan adalah mengenai kegiatan perekonomian suatu negara berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi, pendapatan perkapita, investasi, perdagangan dalam dan luar negeri, tenaga kerja, kemiskinan, moneter, sektor-sektor pertanian, industri, sumber daya alam (SDA), pendidikan dan masalah infrastruktur yang berkaitan dan mendukung terciptanya pembangunan ekonomi.

¹ Adam Smith, yang dianggap sebagai bapak dari Ilmu ekonomi, menjadi terkenal analisanya dalam permasalahan yang berkaitan dengan sebab-sebab suatu negara mengalami pembangunan. Analisanya dapat dibaca dalam bukunya berjudul ; An Inquiry Into the true nature and Causes of the Wealth of Nations atau secara singkat disebut dengan The Wealth of Nations yang telah terbit pada tahun 1776.

² Dalam hal ini perlu dipahami, bahwa di antara pengertian pembangunan ekonomi dan ekonomi pembangunan, pembangunan ekonomi dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh suatu negara untuk mengembangkan dan memajukan ekonomi dan taraf kehidupan masyarakatnya. Sedangkan ekonomi pembangunan merupakan suatu cabang ilmu ekonomi yang mengkaji masalah-masalah itu serta menciptakan perkembangan ekonomi yang diharapkan.

Pengalaman selama ini, usaha pembangunan ekonomi dilakukan di negara-negara yang tengah berusaha keluar dari berbagai permasalahan ekonomi. Karena perencanaan kebijakan ekonomi tidak akan mencapai hasil yang diharapkan bila dalam perumusan kebijakannya didasarkan kepada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat ekonomi saja. Masalah pembangunan merupakan suatu jalinan dan masalah sosial, ekonomi, politik, administrasi, hukum dan sebagainya yang saling berpengaruh dan saling berkaitan. Dengan demikian dapat ditelaah masalah pembangunan ekonomi dalam pandangan yang lebih luas dan mempertimbangkan bukan hanya efisiensi pembangunan, namun juga implikasi timbal balik dari perubahan sosial-politik dan budaya. Perlunya mengkaji masalah pembangunan berjangka panjang bukan hanya menyangkut kepada analisa yang bersifat kuantitatif dan statistik belaka. Namun yang tidak kalah penting adalah tanpa mengabaikan faktor-faktor yang berkaitan dengan institusional.

Dalam bukunya W.A lewis *The Theory of Economic Growth*³ berpandangan bahwa ruang lingkup analisa ekonomi pembangunan perlu diperluas. Hal ini perlu dalam usaha menunjukkan faktor-faktor penting yang bersifat ekonomi maupun non-ekonomi yang harus ada untuk menciptakan akselerasi pembangunan di negara-negara yang sedang berkembang, terlebih yang tengah mengalami krisis ekonomi.

Walupun demikian kebijaksanaan pembangunan ekonomi selalu ditujukan untuk mempertinggi dalam arti yang seluas-luasnya. Kegiatan pembangunan ekonomi selalu dipandang sebagai sebahagian dan keseluruhan usaha pembangunan pembangunan yang dijalankan oleh suatu negara. Pembangunan ekonomi hanya meliputi usaha negara dan masyarakat untuk mengembangkan perekonomian dan meningkatkan tingkat pendapatan masyarakatnya, sedangkan keseluruhan kegiatan pembangunan meliputi juga usaha-usaha pembangunan sosial, politik, dan kebudayaan. Dengan melihat pembatasan tersebut, maka pengertian pembangunan ekonomi pada umumnya didefinisikan sebagai suatu proses yang menyebabkan pendapatan perkapita penduduk suatu masyarakat meningkat dalam jangka panjang.⁴

Dari definisi tersebut, maka pembangunan ekonomi memiliki tiga sifat penting, yaitu (i) merupakan suatu proses yang berarti merupakan perubahan yang terjadi terus-menerus dan berkelanjutan, (ii) upaya untuk menaikkan tingkat pendapatan per kapita, dan (iii) kenaikan pendapatan perkapita masyarakat harus terus berlanjut dalam jangka panjang. Jadi pemebangunan ekonomi merupakan suatu perencanaan sebagai

³ W.A Lewis, *The Theory Of Economic Growth*, Allen&Uwin, London, 1957

⁴ Sadono Sakirno, *Ekonomi Pembangunan ; Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1985, Hal. 13

berkaitan dan saling mempengaruhi antar faktor-faktor yang menghasilkan pembangunan ekonomi yang dapat terlihat antara kegiatan ekonomi dan taraf kesejahteraan masyarakat.

Jadi dalam prakteknya pembangunan ekonomi dipandang sebagai adanya kenaikan pendapatan perkapita. Karena kenaikan ini merupakan suatu pencerminan dari timbulnya perbaikan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Laju pertumbuhan ekonomi suatu negara ditunjukan dengan menggunakan tingkatan kenaikan Produk domestik bruto (PDB) atau *Gross Domestic Product* (GDP).

Namun hal ini menjadi salah kaprah dalam menilai bahwa perbaikan ini akan tercapai seiring dengan tingkat kesejahteraan masyarakat. Karena pertambahan PDB tidak memperbaiki pemerataan kesejahteraan seluruh masyarakat. Hal ini dapat terjadi pada saat tingkat pertambahan PDB sama dengan atau lebih rendah dari pada tingkat pertambahan penduduk, maka pendapatan perkapita akan tetap sama atau menurun. Selain itu timbulnya permasalahan distribusinya, karena adanya kesenjangan tingkat perekonomian masyarakat, dan regional yang minim sumberdayanya. Hal ini berakibat PDB tidak dapat memperbaiki tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat.

Hal ini juga dikritisi, karena kegiatan ekonomi sangat memusatkan pemikiran atau terfokus bagaimana menciptakan pembangunan ekonomi yang pesat dengan menciptakan pertambahan pendapatan nasional dan perkapita semaksimal mungkin dengan mengorbankan sumber daya alam dan mengabaikan faktor-faktor non ekonomi.⁵ Padahal seharusnya pertumbuhan ekonomi tidak mengabaikan permasalahan menciptakan pemerataan pendapatan dengan adanya pusat pertumbuhan baru dengan memanfaatkan sumber daya alam yang terbatas dan tidak terbarukan.

Kritikan tersebut tidak selalu benar, karena dalam implementasinya penyusunan kebijakan pembangunan dan perencanaan pembangunan yang selama ini dilakukan para ahli bidang ekonomi pembangunan, upaya peningkatan pendapatan per kapita bukanlah satu-satunya tujuan utama yang hendak dicapai. Disamping untuk memaksimalkan tingkat pendapatan nasional dan pendapatan per kapita, kebijaksanaan dan perencanaan pembangunan seharusnya memiliki banyak tujuan. Yang paling sering dinyatakan adalah menciptakan pembangunan ekonomi yang hasilnya dapat dinikmati secara merata oleh masyarakat, pembangunan yang seimbang antar berbagai daerah sesuai potensinya, menciptakan lapangan kerja semaksimal mungkin dan melindungi usaha-usaha nasional.

⁵ *Ibid*, hal. 15

Dalam mencapai tujuan tersebut, tentunya negara harus memiliki perencanaan dengan tahapan yang jelas. Karena perencanaan sebagai upaya mempercepat proses pembangunan ekonomi dan mempersiapkan fondasi ekonomi yang lebih kokoh dalam pembangunan ekonomi jangka panjang. Masih banyak perbedaan pemahaman tentang perencanaan pembangunan ekonomi, dan masih banyak dokumen perencanaan nasional atau pernyataan dari para pemimpin politik yang mengemukakan pemahamannya secara individu. Demikian pula diantara para pakar ekonomipun belum ada kesepahaman tentang pengertian perencanaan pembangunan ekonomi.

Namun bila mengutip dari pakar ekonomi pemenang hadiah nobel, Arthur Lewis dalam bukunya berjudul *Development Planning*, membagi perencanaan dalam pengertian, yaitu :⁶

- (i) Dalam banyak literatur istilah perencanaan seringkali dihubungkan dengan faktor letak geografis. Di negara sedang berkembang hal seperti ini sering disebut dengan istilah perencanaan kota dan negara atau perencanaan tata guna lahan atau perencanaan fisik, perencanaan kota dan regional yang berkaitan dengan tata guna lahan berdasarkan fungsi dan kegiatan.
- (ii) Perencanaan memiliki arti keputusan penggunaan dana pemerintah di masa yang akan datang, jika pemerintah memiliki dana untuk dibelanjakan.
- (iii) Ekonomi berencana adalah ekonomi di mana setiap unit produksi hanya memanfaatkan sumberdaya manusia, bahan baku dan peralatan yang dialokasikan dengan jumlah tertentu.
- (iv) Perencanaan kadangkala berarti setiap penentuan sasaran kegiatan yang dihasilkan oleh pemerintah melalui perusahaan negara atau swasta yang mana hal ini diterapkan oleh sebagian besar negara yang sedang berkembang, terutama untuk sektor-sektor yang strategis.
- (v) Penetapan sasaran untuk perekonomian secara keseluruhan dalam upaya mengalokasikan semua tenaga kerja, devisa, SDA dan sumber daya lainnya ke berbagai bidang perekonomian.
- (vi) Perencanaan kadang kala dipakai untuk menggambarkan sarana yang digunakan pemerintah untuk mendorong sasaran-sasaran yang ditetapkan sebelumnya kepada usaha privat.

Demikian pula beberapa pendapat para ahli yang dirangkum oleh Conyers&Hills pada tahun 1994, mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan

⁶ Arthur.W. Lewis, *Development Planning: The Essentials of Economic Policy*, Unwin University Books, George Allen & Unwin Ltd, 1996

berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.⁷ Definisi tersebut mengedepankan 4 unsur dasar perencanaan, yakni:

1. *Pemilihan.* "Merencanakan berarti memilih," dalam pernyataan Julius Nyerere (mantan Presiden Tanzania) ketika menyampaikan pidato Repelita II Tanzania pada tahun 1969. Artinya, perencanaan merupakan proses memilih di antara berbagai kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan, tetapi melalui tahapan-tahapan. Hal itu menyiratkan bahwa hubungan antara perencanaan dan proses pengambilan keputusan sangat erat. Oleh karena itu, banyak buku mengenai perencanaan membahas pendekatan-pendekatan alternatif dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan dan urutan tindakan di dalam proses pengambilan keputusan.
2. *Sumber daya.* Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya. Penggunaan istilah "sumber daya" di sini menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Sumber daya di sini mencakup sumber daya manusia; sumber daya alam (tanah, air, hasil tambang, dan sebagainya); sumber daya modal dan keuangan. Perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumber daya yang tersedia itu digunakan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, kuantitas dan kualitas sumber daya tersebut sangat berpengaruh dalam proses memilih di antara berbagai pilihan tindakan yang ada.
3. *Tujuan.* Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan. Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan tujuan: Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh seorang perencana adalah bahwa tujuan-tujuan mereka kurang dapat dirumuskan secara tepat. Sering kali tujuan-tujuan tersebut didefinisikan secara kurang tegas, karena kadang kala tujuan-tujuan tersebut ditetapkan oleh pihak lain yang kurang memahami perencanaan jangka panjang.
4. *Perencanaan mengacu ke masa depan.* Salah satu unsur penting dalam perencanaan adalah unsur waktu. Tujuan-tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, perencanaan berkaitan dengan masa depan yang berdurasi 20 sampai 30 tahun.

⁷Diana Conyers and Peter Hills, *An Introduction to Development Planning in the third World*, John Wiley & Sons 1994

Walau tidak adanya kesepakatan mengenai pengertian baku mengenai perencanaan ekonomi, namun sebagian besar para ekonom beranggapan bahwa perencanaan ekonomi adalah bagaimana pengendalian dan pengaturan suatu perekonomian dengan sengaja oleh negara untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu didalam jangka waktu tertentu pula. Demikian pula dengan pendapat Wijoyo Nitisastro, bahwa perencanaan pada dasarnya menentukan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu dan pilihan-pilihan di antara cirri-ciri alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Penentuan tujuan yang meliputi jangka waktu tertentu maupun bagaimana cara-cara tersebut terlebih dahulu diperlukan kriteria dan ukuran tertentu

Berkaitan dengan proses perencanaan negara yang berjangka panjang tersebut harus melalui beberapa tahapan yang mana pada saat tujuan⁸ berupa visi dan misi yang ditetapkan oleh penyelengara negara dan diterjemahkan dalam sebuah dokumen yang merupakan keputusan bersama parlemen mengenai target pertumbuhan, pemerataan kesejahteraan rakyat, penciptaan lapangan kerja, distribusi pendapatan, pengurangan kemiskinan dan faktor-faktor pendukungnya. Para elit politik eksekutif dan legislatif harus menetapkan prioritas-prioritas tujuan untuk mengarahkan para perencana. Biasanya indikator merupakan fungsi dan target-target yang menjadi misi yang jumlahnya cukup banyak. Namun biasanya pada tahapan pertama dalam perencanaan jangka panjang lebih diprioritaskan dalam proses perencanaan perekonomian.

Pada tahapan kedua, dalam perencanaan tersebut negara harus mengukur ketersediaan sumberdaya-sumberdaya yang langka selama periode perencanaan tersebut. Negara harus menghitung kemampuan penerimaan, jumlah tabungan, penerimaan ekspor, bantuan luar negri, kemampuan tenaga kerja serta prasarana infrastruktur jalan, pelabuhan, listrik dan lainnya. Bagimana pula kendala-kendalanya yang menjadi kelemahan dalam perencanaan jangka panjang baik itu institusi dan administrasinya.

Kemudian pada tahapan ketiga seperti yang telah dikemukakan adalah bagaimana memilih berbagai strategi yang digunakan dalam pelaksanaan dalam mencapai tujuan nasional. Hal yang tidak kalah pentingnya pada tahapan ini adalah dalam menetapkan proyek sarana prasarana infrastruktur seperti tansportasi jalan raya, pelabuhan laut, jaringan irigasi pertanian, sarana pendidikan, kesehatan masyarakat, jangkauan listrik dan telepon. Yang juga termasuk hal penting dalam tahapan perencanaan nasional

⁸ Lincoln Arsyad, Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah, BPFE, Yogyakarta, 1999, Hal 23-24

adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan harga, seperti nilai kurs, tingkat sukubunga, tingkat upah, pengaturan pajak atau subsidi.

Dalam perencanaan tahapan yang penting adalah melaksanakan proses pemilihan kegiatan-kegiatan yang mungkin dan penting untuk mencapai tujuan nasional (*welfare function*) tanpa terganggu oleh adanya hambatan sumberdaya dan institusi. Hasil dari proses ini adalah apa yang disebut dengan strategi pembangunan (*development strategy*) yang mengatur kegiatan yang dilakukan selama beberapa tahun.

Konsep perencanaan strategis untuk pembangunan sektor publik secara singkat, berdasar rangkuman dari beberapa pustaka antara lain: Bryson, 1988; Bryson dan Einsweiler, 1988; Gordon, 1993; Djunaedi, 1995, perencanaan strategis untuk sektor publik mempunyai karakteristik sebagai berikut:⁹

- (1) Dipisahkan antara rencana strategis dengan rencana operasional. Rencana strategis memuat antara lain: visi, misi, dan strategi (arah kebijakan); sedangkan rencana operasional memuat program dan rencana tindakan (aksi).
- (2) Penyusunan rencana strategis melibatkan secara aktif semua *stakeholders* di masyarakat (dengan kata lain, Pemerintah bukan satu-satunya pemeran dalam proses perencanaan strategis).
- (3) Tidak semua isu atau masalah dipilih untuk ditangani. Dalam proses perencanaan strategis, ditetapkan isu-isu yang dianggap paling strategis atau fokus-fokus yang paling diprioritaskan untuk ditangani.
- (4) Kajian lingkungan internal dan eksternal secara kontinyu dilakukan agar pemilihan strategi selalu “*up to date*” berkaitan dengan peluang dan ancaman di lingkungan luar dan mempertimbangkan kekuatan dan kelemahan yang ada di lingkungan internal. (gambar 2)

⁹ Bruton, Michael; dan David Nicholson. 1985. "Strategic land use planning and the British development plan system". *Town Planning Review*. Vol. 56, No. 1, Januari 1985: hal. 21-41.

Bryson, John M.. *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1988

Bryson, John M. dan R.C. Einsweiler (eds.). *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*: Planners Press, American Planning Association, Chicago, Illinois, 1988

Gordon, Gerald L.. *Strategic Planning for Local Government*. ICMA, Washington, DC, 1993

Gambar 2. Proses Dan Macam Bagian Perencanaan Strategis



Sejauh ini ada dua konsep visi pembangunan Indonesia yang telah dikembangkan. Pertama adalah visi pembangunan berupa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025 yang telah disusun oleh Bappenas sebagaimana tercermin dalam UU 17/2007. Kedua adalah visi yang dikembangkan oleh Yayasan Indonesia forum yang dikenal dengan visi Indoneia 2030.

Inti gagasan visi 2025 bertumpu pada UUD 45 yaitu Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur yang dicapai melalui 8 misi. Kondisi Indonesia yang demikian dicapai melalui beberapa tahapan pembangunan. Tahapan pertama menekankan pada pembangunan masyarakat dan tahapan selanjutnya menekankan pada pembangunan daya saing.

Sementara itu visi pembangunan 2030 menekankan pada tercapainya sebuah negara maju yang unggul di dalam pengelolaan kekayaan alam. Untuk mencapai visi tersebut diperlukan 3 tahapan yaitu:

- 1) tahap pembentahan dimana pertumbuhan ekonomi mencapai 5-7%,
- 2) tahap akselerasi dengan pertumbuhan sebesar 9-11% dan
- 3) tahap keberlanjutan dengan pertumbuhan 7-9%.

Visi tersebut dicapai melalui instrumen modal sosial, modal manusia, modal alam dan fisik. Sedangkan faktor-faktor kunci sukses dari pencapaian tersebut terletak pada

- 1) kepemilikan kolektif dan inklusif
- 2) kelembagaan yang kuat dan efektif
- 3) kepemimpinan yang baik
- 4) konsensus masyarakat dan kerekatan sosial.

Visi yang diluncurkan pada bulan Maret 2006 menimbulkan perdebatan yang luas di publik. Ada beberapa hal yang perlu diklarifikasi untuk lebih memperjelas posisi dari visi tersebut :

1. Visi 2030 bukan merupakan substitusi dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), melainkan sebagai pelengkap.
2. Visi yang diluncurkan masih merupakan kerangka gagasan yang masih terus dikembangkan melalui diskusi-diskusi dengan berbagai kelompok di dalam masyarakat.
3. Visi tersebut memang bertolak lebih dahulu dari mimpi. Bertolak dari mimpi, visi tersebut dikaitkan dengan kondisi obyektif untuk melihat kemungkinan-kemungkinannya..

Di dalam membicarakan hal ini perlu diskusi yang panjang dan diperlukan berbagai tanggapan dan gagasan. Beberapa tanggapan mengingatkan adanya sejumlah kelemahan dalam penyusunan sebuah visi dan peramalan. Kelemahan dari kebanyakan ramalan-ramalan dalam melihat perkembangan suatu masyarakat adalah terlalu menekankan pada kecenderungan tetapi mengabaikan kecenderungan yang berlawanan (*counter trend*). Padahal pemikiran dialektis diperlukan untuk mengatasi kelemahan pemikiran satu arah. Sebab pemikiran tentang kecenderungan yang satu arah kurang memperhitungkan faktor penderitaan manusia.

Untuk itu peramalan dan menyusun visi memerlukan pula perhatian terhadap visi-visi dan mimpi-mimpi berbagai kelompok di dalam masyarakat. Peran politik dan negara menjadi sangat penting dalam hal ini. Negara menjembatani kelompok-kelompok sosial yang berbeda. Dengan demikian modal sosial menjadi faktor yang perlu dipertimbangkan dalam hal ini tetapi juga perlu dilihat secara lebih kritis. Hal ini karena pengembangan modal sosial menemui sejumlah tantangan seperti reorganisasi oligarki, new bonding, dan negatif social capital dan dominasi proses pengambilan keputusan oleh kelompok-kelompok. Untuk itu *linking social capital* penting untuk dilakukan.

Di dalam menyusun visi sangat penting untuk mempertimbangkan kondisi obyektif yang ada saat ini maupun sejarah pembangunan Indonesia. Pembangunan saat ini ditandai oleh dua defisit, yaitu defisit belanja sosial dan defisit institusi. Defisit belanja

sosial Indonesia terlalu besar bahkan dibanding negara-negara tetangga sekalipun. Agar perspektif visi dapat lebih luas maka penyusunan visi memerlukan keterlibatan yang lebih terbuka pada kelompok-kelompok masyarakat. *Open method of coordination* dapat digunakan sebagai langkah penyusunan visi tersebut. Metodenya lebih memperhatikan faktor networking daripada hirarki yang cenderung satu arah.

Faktor historis penting pula untuk dijadikan dasar bagi penyusunan visi. Ini menjawab pertanyaan yang belum pernah terjawab dengan baik; ‘apa masalah yang mendasar dari krisis Indonesia yang tak kunjung selesai’. Beberapa permasalahan yang perlu diperhitungkan dalam menyusun visi tersebut adalah ketimpangan sosial ekonomi antar daerah dan antar kelompok sosial. Negara juga harus melihat masyarakat sebagai warga negara bukan sebagai konsumen.

Pada dasarnya diperlukan mengenai metode penyusunan visi yang melibatkan semua elemen masyarakat yang mempertimbangkan aspek sosial, budaya, ekonomi dan politik masyarakat, bukan semata-mata aspek ekonomi saja. Pendekatan ini harus terepresentasi dalam berbagai indikator yang digunakan. Hal tersebut telah diakomodir dalam proses pembahasan RPJPN 2005-2025 yang akan dibahas lebih lengkap pada bab selanjutnya.

BAB III

PERENCANAAN PEMBANGUNAN EKONOMI 2005-2025

Proses yang Panjang

Proses pembahasan RUU RPJPN cukup memakan waktu yang lama bila dilihat sejak masuknya surat Presiden RI Nomor: RU.01/PU/III/2005 tanggal 18 Maret 2005. Pemerintah pada waktu itu menyampaikan RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025 kepada DPR-RI, yang telah dibacakan dalam Rapat Paripurna tanggal 25 Maret 2005. Proses selanjutnya pada Rapat Paripurna tanggal 31 Mei 2005 telah disahkan pembentukan Panitia Khusus dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan DPR RI Nomor: 02/DPR RI/TV/2004-2005, tertanggal 31 Mei 2005.

Pansus bersama-sama Pemerintah mengawali pembahasan RUU RPJPN ini pada Rapat Kerja Pertama tanggal 23 Agustus 2005 dengan acara mendengarkan penjelasan Pemerintah yang pada waktu itu diwakili oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas yang pada saat itu masih dijabat oleh Sri Mulyani Indarwati. Kemudian fraksi-fraksi memberikan pandangan pendapat terhadap Rancangan Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025 tersebut.

Mengingat kompleksnya naskah RUU Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RUU-RPJPN) Tahun 2005–2025 ini, yang mencakup berbagai bidang, maka Pansus melakukan pembahasan dengan suatu mekanisme, dimana pada tahap pertama (tahap persiapan), lebih dahulu (a) menghimpun, menyerap, dan mengkaji masukan dari 78 orang para pakar, praktisi, lembaga, dalam Rapat Dengar Pendapat Umum; (b) meminta/menerima kajian akademis dari 25 perguruan tinggi, dan telah direspon (c) mengadakan Lokakarya di 5 (lima) Provinsi, di dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat daerah, yaitu Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi D.I. Yogyakarta, Provinsi Sulawesi Selatan, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang diikuti pula oleh sejumlah pemerintah daerah di sekitarnya; (d) mengadakan lokakarya/seminar di 2 (dua) Perguruan Tinggi, yaitu Universitas Indonesia dan ITS Surabaya, yang juga diikuti pula oleh sejumlah perguruan tinggi di sekitarnya. (e) meminta pertimbangan kepada DPD, guna memenuhi ketentuan Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Perlu disampaikan bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) telah memberikan pertimbangannya terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Selain itu DPR RI melalui Pansus RPJPN juga telah menerima masukan tertulis dari berbagai masyarakat antara lain dari Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia, Dewan Koperasi Indonesia dan lain-lain. Dan selanjutnya dalam rangka persiapan Pansus juga melakukan kunjungan ke Jerman dan India.

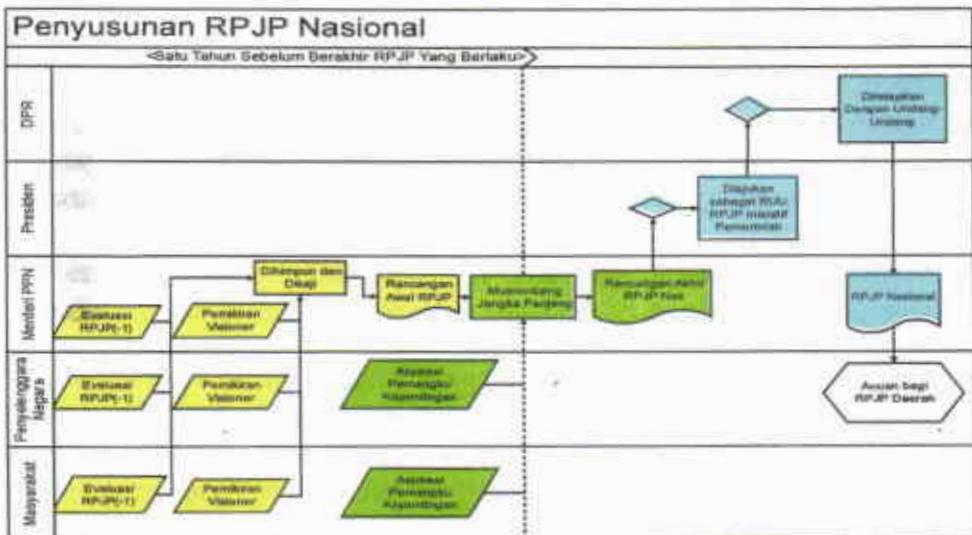
Pada proses tahapan selanjutnya merupakan pembahasan materi RUU RPJPN berikut lampirannya, dimana dalam hal ini a) Tim Kecil Pansus mengkaji dan menyusun pembulatan atas berbagai masukan dari: para pakar hasil RDPU, hasil lokakarya di 5 provinsi, dan hasil seminar di dua perguruan tinggi, serta menampung Daftar Isian Masalah fraksi-fraksi. b) Hasil pembulatan yang dilakukan oleh Tim Kecil Pansus tersebut selanjutnya dijadikan DIM Pansus, sebagai bahan pembahasan dalam rapat-rapat dengan pemerintah. c) selama kurun waktu satu setengah tahun, yaitu sejak 27 Juni 2005 hingga 8 Desember 2006, Pansus telah menyelesaikan seluruh proses pembahasan materi RUU RPJPN dalam Rapat Intern, Rapat Kerja (Raker), Rapat Panitia Kerja (Panja), Rapat Tim Perumus (Timmus), Rapat Tim Kecil (Timcil), dan Rapat Tim Sinkronisasi (Timsin) yang diakhiri pada Rapat Kerja terakhir Pansus RPJPN dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas Paskah Suzetta, pada tanggal 8 Desember 2006 dini hari dan telah berhasil menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 beserta lampirannya yaitu naskah RPJPN nya.

Namun sebelum diserahkan ke DPR RI, penyusunan rencana jangka panjang lebih dahulu dimulai dengan pengumpulan bahan-bahan evaluasi pembangunan pada periode sebelumnya baik yang dilakukan oleh lembaga perencana, lembaga penyelenggaran negara, maupun masyarakat dari pusat dan daerah. Pada saat yang sama juga dilakukan pengumpulan pemikiran-pemikiran visioner baik yang dilakukan oleh lembaga perencana, lembaga penyelenggaran negara, maupun oleh masyarakat. Berdasarkan kedua bahan ini Menteri Perencanaan menyusun rancangan awal RPJP Nasional.

Rancangan Awal RPJP Nasional selanjutnya dibahas dalam Musrenbang RPJP Nasional yang hadiri oleh segenap pemangku kepentingan baik dari kalangan akademisi, dunia usaha, lembaga-lembaga non-pemerintah, para penyelenggaran negara, maupun individu yang berminat terhadap pemikiran-pemikiran jangka panjang. Dengan mempertimbangkan aspirasi para pemangku kepentingan yang tertampung dalam Musrenbang ini, Rencangan Awal diatas diperbaiki menjadi Rencangan Akhir RPJP Nasional.

Sebelum diajukan ke DPR, Rancangan Akhir RPJP tersebut disampaikan ke Presiden dan telah dibahas dalam Sidang Kabinet, karena ini menyangkut visi dan misi yang dikemukakan presiden. Rancangan Akhir RPJP Nasional selanjutnya diajukan ke DPR sebagai Rancangan Undang Undang tentang RPJP Nasional inisiatif Pemerintah. Setelah melewati proses legislasi dan disetujui untuk diundangkan, RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang Undang.

Ada beberapa rumusan baru yang terkait dengan ketentuan yang telah ada, antara lain kurun waktu Rencana pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) sesuai dengan kurun waktu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Rencana Perubahan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) harus disusun dengan mengacu kepada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sesuai dengan karakteristik dan potensi daerah. Selanjutnya RPJP Daerah dijabarkan lebih lanjut dalam RPJM Daerah yang merupakan visi dan misi Kepala Daerah terpilih. Adapun mengenai periodisasi RPJM Daerah disepakati bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah tidak dapat mengikuti periodisasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dikarenakan Pemilihan Kepala Daerah tidak dilaksanakan secara bersamaan waktunya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Disamping itu kepala daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah dilantik menetapkan RPJM Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.



Sumber : BAPPENAS

Gambar 3. Proses Penyusunan RPJPN

Kondisi Saat Kini

A. Ekonomi

Bila melihat naskah lampiran RPJPN, dijelaskan menjelang timbulnya krisis ekonomi pada tahun 1997, pembangunan ekonomi sesungguhnya sedang dalam optimisme yang tinggi sehubungan dengan keberhasilan pencapaian pembangunan jangka panjang pertama. Namun, berbagai upaya perwujudan sasaran pembangunan praktis terhenti akibat krisis yang melumpuhkan perekonomian nasional. Rapuhnya perekonomian di negara-negara kawasan Asia Tenggara menunjukkan bahwa pondasi ekonomi negara-negara di kawasan Asia Tenggara, termasuk Indonesia belum kuat menahan gejolak eksternal. Pertumbuhan cukup tinggi yang berhasil dipertahankan cukup lama lebih banyak didorong oleh peningkatan akumulasi modal, tenaga kerja dan pengurasan sumber daya alam daripada peningkatan dalam produktivitas perekonomian secara berkelanjutan.

Dari krisis tersebut terangkat kelemahan mendasar bahwa kemajuan selama ini belum diikuti oleh peningkatan efisiensi dan perbaikan tata kelola kelembagaan ekonomi yang akhirnya meruntuhkan kepercayaan para pelaku, baik di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, di samping rentan terhadap gangguan eksternal, struktur perekonomian seperti itu akan sulit berkembang jika dihadapkan pada kondisi persaingan yang lebih ketat, baik pada pemasaran hasil produksi maupun pada peningkatan investasi, dalam era perekonomian dunia yang makin terbuka.

Krisis tahun 1997 telah meruntuhkan pondasi perekonomian nasional. Dalam kurun waktu kurang dari satu tahun nilai tukar merosot drastis mencapai sekitar Rp15.000,00 per US \$ 1. Implikasinya, utang pemerintah dan swasta membengkak dan mengakibatkan permintaan agregat domestik terus menurun sampai dengan pertengahan 1998. Akibatnya, PDB mengalami kontraksi sekitar 13 persen pada tahun tersebut. Banyaknya perusahaan yang bangkrut mengakibatkan jumlah pengangguran meningkat tajam hampir tiga kali lipat, yaitu sekitar 14,1 juta orang; jumlah masyarakat miskin meningkat hampir dua kali lipat, dari sekitar 28 juta orang pada tahun 1996 menjadi sekitar 53 juta orang pada tahun 1998. Hingga tahun 2004, angka kemiskinan masih tinggi (sekitar 30 juta jiwa) dan jumlah pengangguran masih sekitar 10 juta jiwa.

Dengan berbagai program penanganan krisis yang diselenggarakan selama periode transisi politik, kondisi mulai membaik sejak tahun 2000. Perbaikan kondisi tersebut ditunjukkan dengan beberapa indikator sebagai berikut. Defisit anggaran negara turun dari 3,9 persen PDB pada tahun 1999/2000 menjadi 1,1 persen PDB pada tahun

2004, stok utang Pemerintah/PDB dapat ditekan di bawah 60 persen, dan cadangan devisa terus meningkat dalam empat tahun terakhir menjadi USD 35,4 miliar pada tahun 2004. Nilai tukar dapat distabilkan pada tingkat sekitar Rp9.000,00 per US \$ 1 dan inflasi ditekan di angka sekitar 6,0 persen pada tahun 2004.

Terkendalinya nilai tukar dan laju inflasi tersebut memberikan ruang gerak bagi kebijakan moneter untuk secara bertahap menurunkan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Penurunan suku bunga SBI tersebut diikuti penurunan suku bunga simpanan perbankan secara signifikan, tetapi belum sepenuhnya diikuti oleh penurunan suku bunga kredit perbankan. Meskipun belum optimal, penurunan suku bunga itu telah dimanfaatkan oleh perbankan untuk melakukan restrukturisasi kredit, memperkuat struktur permodalan, dan meningkatkan penyaluran kredit, terutama yang berjangka waktu relatif pendek. Di sektor riil, kondisi yang stabil tersebut memberikan kesempatan kepada dunia usaha untuk melakukan restrukturisasi keuangan secara internal.

Berbagai kinerja di atas telah berhasil memperbaiki stabilitas ekonomi makro. Walaupun demikian, kinerja tersebut belum mampu memulihkan pertumbuhan ekonomi ke tingkat seperti sebelum krisis. Hal tersebut karena motor pertumbuhan masih mengandalkan konsumsi. Sektor produksi belum berkembang karena sejumlah permasalahan berkenaan dengan tidak kondusifnya lingkungan usaha, yang menyurutkan gairah investasi, di antaranya praktik ekonomi biaya tinggi, termasuk praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta berbagai aturan yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah. Selain itu, sulitnya pemulihan sektor investasi dan ekspor juga disebabkan oleh lemahnya daya saing nasional, terutama dengan makin ketatnya persaingan ekonomi antarnegara. Lemahnya daya saing tersebut, juga diakibatkan oleh rendahnya produktivitas SDM serta rendahnya penguasaan dan penerapan teknologi di dalam proses produksi. Permasalahan lain yang juga punya pengaruh kuat ialah terbatasnya kapasitas infrastruktur di dalam mendukung peningkatan efisiensi distribusi. Penyelesaian yang berkepanjangan dari semua permasalahan sektor riil di atas akan mengganggu kinerja kemajuan dan ketahanan ketahanan perekonomian nasional, yang pada gilirannya dapat mengurangi kemandirian bangsa.

Walaupun secara bertahap berkurang, jumlah penduduk miskin masih cukup tinggi, baik di kawasan perdesaan maupun di perkotaan, terutama pada sektor pertanian dan kelautan. Oleh karena itu, kemiskinan masih menjadi perhatian penting dalam pembangunan 20 tahun yang akan datang. Luasnya wilayah dan beragamnya kondisi sosial budaya masyarakat menyebabkan masalah kemiskinan di Indonesia menjadi

sangat beragam dengan sifat-sifat lokal yang kuat dan pengalaman kemiskinan yang berbeda. Masalah kemiskinan bersifat multidimensi, karena bukan hanya menyangkut ukuran pendapatan, melainkan karena juga kerentanan dan kerawanan orang atau masyarakat untuk menjadi miskin. Selain itu, kemiskinan juga menyangkut kegagalannya dalam pemenuhan hak dasar dan adanya perbedaan perlakuan seseorang atau kelompok masyarakat dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

B. Sarana dan Prasarana

Demikian pula dijelaskan dalam lampiran RPJPN kondisi sarana dan prasarana di Indonesia saat ini masih ditandai oleh rendahnya aksesibilitas, kualitas, ataupun cakupan pelayanan. Akibatnya, sarana dan prasarana yang ada belum sepenuhnya dapat menjadi tulang punggung bagi pembangunan sektor riil termasuk dalam rangka mendukung kebijakan ketahanan pangan di daerah, mendorong sektor produksi, serta mendukung pengembangan wilayah.

Pengembangan prasarana penampung air, seperti waduk, embung, danau, dan situs, masih belum memadai sehingga belum dapat memenuhi penyediaan air untuk berbagai kebutuhan, baik pertanian, rumah tangga, perkotaan, maupun industri terutama pada musim kering yang cenderung makin panjang di beberapa wilayah sehingga mengalami krisis air.

Dukungan prasarana irigasi yang mengalami degradasi masih belum dapat diandalkan karena hanya mengandalkan sekitar 10 persen jaringan irigasi yang pasokan airnya relatif terkendali karena berasal dari bangunan-bangunan penampung air, dan sisanya hanya mengandalkan ketersediaan air di sungai. Selain itu, laju pengembangan sarana dan prasarana pengendali daya rusak air juga masih belum mampu mengimbangi laju degradasi lingkungan penyebab banjir sehingga bencana banjir masih menjadi ancaman bagi banyak wilayah.

Sejalan dengan perkembangan ekonomi wilayah, banyak daerah telah mengalami defisit air permukaan, sedangkan di sisi lain konversi lahan pertanian telah mendorong perubahan fungsi prasarana irigasi sehingga perlu dilakukan penyesuaian dan pengendalian. Pada sisi pengembangan institusi pengelolaan sumber daya air, lemahnya koordinasi antarinstansi dan antardaerah otonom telah menimbulkan pola pengelolaan sumber daya air yang tidak efisien, bahkan tidak jarang saling berbenturan. Pada sisi lain, kesadaran dan partisipasi masyarakat, sebagai salah satu prasyarat terjaminnya keberlanjutan pola pengelolaan sumber daya air, masih belum mencapai tingkat yang diharapkan karena masih terbatasnya kesempatan dan kemampuan yang dimiliki.

Krisis ekonomi berdampak pada menurunnya kualitas sarana dan prasarana, terutama jalan dan perkeretaapian yang kondisinya sangat memprihatinkan. Pada tahun 2004 sekitar 46,3 persen total panjang jalan mengalami kerusakan ringan dan berat serta terdapat 32,8 persen panjang jalan kereta api yang ada sudah tidak dioperasikan lagi. Selain itu, jaringan transportasi darat dan jaringan transportasi antarpulau belum terpadu.

Sebagai negara kepulauan atau maritim, masih banyak kebutuhan transportasi antarpulau yang belum terpenuhi, baik dengan pelayanan angkutan laut maupun penyeberangan. Peran armada nasional menurun, baik untuk angkutan domestik maupun internasional sehingga pada tahun 2004 masing-masing hanya mampu memenuhi 54 persen dan 3,5 persen. Padahal sesuai dengan konvensi internasional yang berlaku, armada nasional berhak atas 40 persen pangsa pasar untuk muatan ekspor-impor dan 100 persen untuk angkutan domestik. Untuk angkutan udara, dengan penerapan kebijakan multi-operator angkutan udara perusahaan penerbangan relatif mampu menyediakan pelayanan dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat. Di samping masalah yang disebabkan oleh krisis ekonomi, pembangunan prasarana transportasi mengalami kendala terutama yang terkait dengan keterbatasan pembiayaan pembangunan, operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana transportasi, serta rendahnya aksesibilitas pembangunan sarana dan prasarana transportasi di beberapa wilayah terpencil belum terpadunya pembangunan transportasi dan pembangunan daerah bagi kelompok masyarakat umum, sehingga penyediaan transportasi terbatas pelayanannya. Demikian pula kualitas pelayanan angkutan umum yang makin menurun, terjadi tingkat kemacetan dan polusi di beberapa kota besar yang makin parah, serta tingkat kecelakaan yang makin tinggi. Di sisi lain, peran serta swasta belum berkembang terkait dengan kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang belum kondusif.

Dalam era globalisasi, informasi mempunyai nilai ekonomi untuk mendorong pertumbuhan serta peningkatan daya saing bangsa. Masalah utama dalam pembangunan pos dan telematika adalah terbatasnya kapasitas, jangkauan, serta kualitas sarana dan prasarana pos dan telematika yang mengakibatkan rendahnya kemampuan masyarakat mengakses informasi. Kondisi itu menyebabkan semakin lebarnya kesenjangan digital, baik antardaerah di Indonesia maupun antara Indonesia dan negara lain. Dari sisi penyelenggara pelayanan sarana dan prasarana pos dan telematika (*sisi supply*), kesenjangan digital itu disebabkan oleh (a) terbatasnya kemampuan pembiayaan operator sehingga kegiatan pemeliharaan sarana dan prasarana yang ada dan pembangunan baru terbatas; (b) belum terjadinya kompetisi yang setara dan masih tingginya hambatan masuk (*barrier to entry*) sehingga peran dan mobilisasi dana swasta belum optimal; (c) belum berkembangnya sumber dan mekanisme pembiayaan

lain untuk mendanai pembangunan sarana dan prasarana pos dan telematika, seperti kerja sama pemerintah-swasta, pemerintah-masyarakat, serta swasta-masyarakat; (d) masih rendahnya optimalisasi pemanfaatan sarana dan prasarana yang ada sehingga terdapat aset nasional yang tidak digunakan (*idle*); (e) terbatasnya kemampuan adopsi dan adaptasi teknologi; (f) terbatasnya pemanfaatan industri dalam negeri sehingga ketergantungan terhadap komponen industri luar negeri masih tinggi; dan (g) masih terbatasnya industri aplikasi dan materi (*content*) yang dikembangkan oleh penyelenggara pelayanan sarana dan prasarana. Terkait dengan kemampuan masyarakat untuk memanfaatkan pelayanan sarana dan prasarana dari sisi permintaan, kesenjangan digital disebabkan oleh (a) terbatasnya daya beli (*ability to pay*) masyarakat terhadap sarana dan prasarana pos dan telematika; (b) masih rendahnya kemampuan masyarakat untuk memanfaatkan dan mengembangkan teknologi informasi dan komunikasi; dan (c) terbatasnya kemampuan masyarakat untuk mengolah informasi menjadi peluang ekonomi, yaitu menjadikan sesuatu mempunyai nilai tambah ekonomi.

Di bidang sarana dan prasarana energi termasuk kelistrikan, permasalahan pokok yang dihadapi, antara lain masih besarnya kesenjangan antara pasokan dan kebutuhan energi termasuk tenaga listrik yang kondisinya makin kritis di berbagai daerah karena masih rendahnya kemampuan investasi investasi dan pengelolaan penyediaan sarana dan prasarana energi; masih rendahnya efektivitas dan efisiensi pemanfaatan sarana dan prasarana yang sudah terpasang dalam satu dasawarsa terakhir; masih tingginya ketergantungan konsumen terhadap bahan bakar minyak; masih dominannya peralatan dan material penunjang yang harus diimpor; serta adanya regulasi-regulasi yang tidak konsisten. Pemenuhan kebutuhan energi yang tidak merata serta dihadapkan pada luasnya wilayah Indonesia yang berbentuk kepulauan dengan densitas penduduk yang bervariasi cukup menyulitkan pengembangan berbagai jenis sarana dan prasarana energi yang optimal. Hal itu juga dipengaruhi oleh lokasi potensi cadangan energi primer yang tersebar dan sebagian besar jauh dari pusat beban; keterbatasan sumber daya manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi; tingginya pertumbuhan permintaan berbagai jenis energi setiap tahun; serta kondisi daya beli masyarakat yang masih rendah.

Dengan bertambahnya jumlah penduduk, kebutuhan perumahan hingga tahun 2020 diperkirakan mencapai lebih dari 30 juta unit sehingga kebutuhan rumah per tahun diperkirakan mencapai 1,2 juta unit. Data tahun 2004 mencatat bahwa sebanyak 4,3 juta jumlah rumah tangga belum memiliki rumah. Penyediaan air minum juga tidak mengalami kemajuan yang berarti. Berdasarkan Data Statistik Perumahan dan Permukiman Tahun 2004, jumlah penduduk (perkotaan dan pedesaan) yang mendapatkan akses pelayanan air minum perpipaan baru mencapai 18,3 persen, hanya sedikit meningkat dibandingkan dengan 10 tahun sebelumnya (14,7 persen). Demikian

juga halnya dengan penanganan persampahan di kawasan perkotaan dan perdesaan baru mencapai 18,41 persen atau mencapai 40 juta jiwa, sedangkan cakupan pelayanan drainase baru melayani 124 juta jiwa.

C. Tantangan Implementasi

Disepakatinya tambahan misi “*Mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional*” berimplikasi pada bertambahnya misi RPJPN Tahun 2005-2025 menjadi 8 butir, yaitu: (1) Mewujudkan masyarakat berakhhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila; (2) Mewujudkan bangsa yang berdaya-saing; (3) Mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum; (4) Mewujudkan Indonesia aman, damai, dan bersatu; (5) Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan; (6) Mewujudkan Indonesia asri dan lestari; (7) Mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional; (8) Mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia internasional.

Beberapa substansi penting dalam RPJPN 2005–2025 Pada tahun 2024 nanti, sebagai hasil pelaksanaan RPJM 1 hingga 4 diharapkan terwujudnya masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.

Dalam tahap pertama yakni tahun 2005-2009, digariskan peningkatan kesejahteraan masyarakat ditunjukkan oleh makin tinggi dan meratanya tingkat pendapatan masyarakat dengan jangkauan lembaga jaminan sosial yang lebih menyeluruh; mantapnya sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing, antara lain ditandai oleh meningkat dan meratanya akses, tingkat kualitas, dan relevansi pendidikan seiring dengan makin efisien dan efektifnya manajemen pelayanan pendidikan; meningkatnya kemampuan Iptek; meningkatnya derajat kesehatan dan status gizi masyarakat; meningkatnya tumbuh kembang optimal, kesejahteraan dan perlindungan anak; dan terwujudnya kesetaraan gender; bertahannya kondisi dan penduduk tumbuh seimbang.

Struktur perekonomian makin maju dan kokoh ditandai dengan daya saing perekonomian yang kompetitif dan berkembangnya keterpaduan antara industri, pertanian, kelautan dan sumber daya alam, dan sektor jasa. Lembaga dan pranata ekonomi telah tersusun, tertata, serta berfungsi dengan baik. Kondisi itu didukung oleh keterkaitan antara pelayanan pendidikan, dan kemampuan Iptek yang makin

maju sehingga mendorong perekonomian yang efisien dan produktivitas yang tinggi; serta berkembangnya usaha dan investasi dari perusahaan-perusahaan Indonesia di luar negeri termasuk di zona ekonomi eksklusif dan lautan bebas dalam rangka peningkatan perekonomian nasional.

Sejalan dengan itu, pertumbuhan ekonomi yang semakin berkualitas dan berkesinambungan dapat dicapai sehingga pendapatan per kapita pada tahun 2025 mencapai kesejahteraan setara dengan negara-negara berpendapatan menengah dengan tingkat pengangguran terbuka dan jumlah penduduk miskin yang makin rendah

Sedangkan untuk tahap pertama RPJPN yang implementasinya dalam Peraturan Presiden No.7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah tahun 2004 -2009 agenda yang diusung¹⁰ sasaran pertamanya adalah menurunnya jumlah penduduk miskin menjadi 8,2 persen pada tahun 2009 serta terciptanya lapangan kerja yang mampu mengurangi pengangguran terbuka menjadi 5,1 persen pada tahun 2009 dengan didukung oleh stabilitas ekonomi yang tetap terjaga. Kemiskinan dan pengangguran diatasi dengan strategi pembangunan ekonomi yang mendorong pertumbuhan yang berkualitas dan berdimensi pemerataan melalui penciptaan lingkungan usaha yang sehat.

Untuk mencapai sasaran tersebut pertumbuhan ekonomi diupayakan meningkat dari 5,5 persen pada tahun 2005 menjadi 7,6 persen pada tahun 2009 atau rata-rata tumbuh sebesar 6,6 persen per tahun. Upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi ditempuh dengan menciptakan lingkungan usaha yang sehat untuk meningkatkan peranan masyarakat. Dari sisi pengeluaran, pertumbuhan ekonomi ditingkatkan terutama dengan menggalakkan investasi dan meningkatkan ekspor non-migas Peranan investasi masyarakat dalam PNB diupayakan meningkat dari 16,0 persen pada tahun 2004 menjadi 24,4 persen pada tahun 2009; sedangkan peranan investasi pemerintah dalam PNB diupayakan meningkat dari 3,4 persen pada tahun 2004 menjadi 4,1 persen pada tahun 2009. Sejalan dengan membaiknya perekonomian dunia, ekspor non-migas diharapkan meningkat secara bertahap dari 5,5 persen pada tahun 2005 menjadi 8,7 persen pada tahun 2009. Sejalan dengan meningkatnya investasi dan daya saing

¹⁰ Peraturan Presiden No.7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004 -2009, Bag I- hal 14 . selanjutnya dalam bab ini juga dijelaskan secara rinci untuk mencapai sasaran tersebut, disusun prioritas dan arah kebijakan pembangunan misalnya penanggulangan kemiskinan, peningkatan investasi dan ekspor non migas, peningkatan daya saing industri manufaktur, revitalisasi pertanian, pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan pengelolaan BUMN, peningkatan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi, perbaikan iklim ketenagakerjaan, pemantapan stabilitas ekonomi makro. Kemudian juga prioritas meningkatnya kualitas manusia yang secara menyeluruh tercermin dari membaiknya angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Serta disusun prioritas dan arah kebijakan. Sasaran kelima adalah membaiknya infrastruktur yang ditunjukkan oleh meningkatnya kuantitas dan kualitas berbagai sarana penunjang pembangunan. Untuk mencapai sasaran tersebut, prioritas diberikan pada percepatan pembangunan infrastruktur.

perekonomian, sektor pertanian, industri pengolahan non-migas, dan sektor-sektor lainnya diupayakan tumbuh rata-rata sekitar 3,5 persen, 8,6 persen, dan 6,8 persen per tahun.

Tahapan dan prioritas selanjutnya sebagai ukuran tercapainya Indonesia yang maju, mandiri, dan adil, pembangunan nasional dalam 20 tahun mendatang diarahkan pada pencapaian sasaran-sasaran pokok yang berkaitan dengan bidang ekonomi dan sarana-prasaranaanya. Pencapaian tersebut diharapkan terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera ditunjukkan, tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkesinambungan sehingga pendapatan perkapita pada tahun 2025 mencapai tingkat kesejahteraan setara dengan negara-negara berpenghasilan menengah, dengan tingkat pengangguran terbuka yang tidak lebih dari 5 persen dan jumlah penduduk miskin tidak lebih dari 5 persen, meningkatnya kualitas sumber daya manusia (IPM), terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah Indonesia. Sektor pertanian, dalam arti luas, dan pertambangan menjadi basis aktivitas ekonomi. Selanjutnya diharapkan tersusunnya jaringan infrastruktur perhubungan yang andal dan terintegrasi satu sama lain. Semua ini harus ditunjang dengan peningkatan profesionalisme aparatur negara pusat dan daerah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, dan bertanggung jawab, serta profesional yang mampu mendukung pembangunan nasional.

Selain itu yang penting terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan ditandai dengan tercapainya tingkat pembangunan yang makin merata ke seluruh wilayah diwujudkan dengan peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat, termasuk berkurangnya kesenjangan antarwilayah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Demikian pula dengan kemandirian pangan dapat dipertahankan pada tingkat aman dan dalam kualitas gizi yang memadai. Terpenuhi kebutuhan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana pendukungnya bagi seluruh masyarakat yang didukung oleh sistem pembiayaan perumahan jangka panjang yang berkelanjutan, efisien, dan akuntabel untuk mewujudkan kota tanpa permukiman kumuh. Tentunya dengan tertatanya lingkungan perkotaan dan perdesaan.

Melihat perencanaan tersebut memang banyak yang mengkritisi bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang baru disahkan pada Januari 2007 dinilai sudah tidak mencerminkan kondisi riil saat ini sehingga harus diamendemen. Pernyataan tersebut perlu dijelaskan, karena hendaknya kita terlebih dahulu menjalankan perencanaan tersebut. Karena apa yang disebut dengan perencanaan tentunya bukan merupakan harga mati yang tidak bisa dirubah. Bila

dalam perjalannya perlu dilakukan perubahan tentunya terlebih dahulu dilakukan evaluasi, baik pada tahapannya, prioritas atau strategi dalam pencapaiannya.

Perlu dipahami bahwa dalam proses yang cukup panjang dan lama baik pada saat diproses oleh badan perencanaan hingga pembahasan di DPR telah menampung dan menerima masukan dari berbagai ahli, universitas, daerah-daerah di kawasan Timur dan Barat dan perwakilan LSM. DPR sebagai lembaga perwakilan telah melakukan kunjungan ke berbagai daerah untuk menyerap berbagai aspirasi sebagai bahan penyempurnaan RPJPN yang diserahkan pemerintah. Namun memang diakui dari proses-proses tersebut memang ada ketidak sempurnaan, namun metodelogi dalam mencari masukan dari sisi kelembagaan dan individu yang merupakan faktor penting diupayakan masukannya diakomodasi dari berbagai pihak. Namun tentunya perlu dipilah-pilah apakah masukan tersebut merupakan visi bangsa Indonesia kedepan atau hanya permasalahan sesaat atau masukan tersebut hanya permasalahan regional, atau kelompok kecil yang berjangka pendek.

Mengenai adanya yang mengkritisi mengenai indikator pencapaian target RPJPN adalah peningkatan pendapatan masyarakat dari US\$1.300 per kapita per tahun saat ini, menjadi US\$6.000 per kapita per tahun pada 2025 adalah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat. Hal tersebut bisa saja terjadi dengan berbagai sudut pandang, karena pencapaian tersebut merupakan rencana negara agar masyarakatnya rata-rata mencapai tingkat kesejahteraan yang dicita-citakan. Yang penting adalah negara memiliki perencanaan dan memiliki tujuan berjangka panjang. Bagaimana strateginya tentunya diserahkan oleh para presiden dalam RPJM selama 5 tahun pemerintahan yang terpilih secara langsung.

Tabel - 4.
Target Pertumbuhan dalam RPJM Nasional 2004-2009 (dalam%)

	2005	2006	2007	2008	2009
Pertumbuhan Ekonomi	5,5	6,1	6,7	7,2	7,6
Konsumsi	4,1	5,2	5,0	5,8	6,3
Investasi	14,6	17,8	16,3	14,3	12,8
Ekspor	5,7	6,0	6,4	7,4	10,1
Impor	10,3	8,6	10,2	10,8	11,0

Sumber : diolah

Memang Bappenas sebagai instansi yang menyusun RPJPN, namun tidak boleh dilupakan bahwa RPJPN tersebut juga merupakan hasil pembahasan bersama DPR. Dalam perjalannya, DPR telah banyak menerima, menampung dan menyatukan

berbagai visi yang disusun oleh berbagai pihak yang juga berkompeten dalam bidangnya masing-masing. Semua itu telah DPR lakukan dalam menyatukan kesimpulan dan kesepakatan bersama untuk meramu berbagai visi yang ada karena pada dasarnya semuanya memiliki tujuan yang sama demi bangsa dan negara yang sejahtera. Jadi perencanaan jangka panjang bukan masalah pemerintah, perencanaan panjang merupakan milik negara berserta komponen yang ada karena pemerintah tidak akan dapat melakukan komunikasi satu arah dari atas ke bawah untuk mencapai target-target yang ditetapkan dalam RPJPN.

Jadi banyak dari masyarakat belum sadar dalam proses perancangan hingga pembahasan di DPR telah melalui beberapa tahapan karena sistem dalam membuat kebijakan tidak bisa lagi dalam bentuk perintah dari atas ke bawah, tapi harus membangun *sense of ownership* atau rasa memiliki atas sebuah kebijakan dengan melibatkan berbagai kepentingan dari masyarakat untuk memberi masukan, sehingga akan menimbulkan tanggung jawab pada saat implelentasi kebijakan tersebut. Jadi sebenarnya tidak ada perbedaan antara satu visi dengan visi lainnya, tidak ada masalah. Yang penting adalah bagaimana implementasinya dan tahapan pencapaian yang perlu dikontrol dan dievaluasi. Perlu diketahui setiap perencanaan dalam perjalanan implentasinya dipastikan tidak akan sesuai dengan apa yang diharapkan. Terutama dalam bidang ekonomi dalam jangka panjang selalu ada perubahan akibat dari perubahan internal yakni perubahan kondisi perekonomian akibat berbagai kebijakan yang positif dan negatif dan ekternal dari kondisi perekonomian global yang akan perekonomian Indonesia sudah sangat terbuka.

Masalah strategi pembangunan jangka panjang memang tidak terperinci hingga mendetail dan teknis, karena perencanaan jangka panjang merupakan dokumen yang mengarahkan suatu tujuan negara dalam jangka panjang. Masalah strategi untuk mencapai rencana Pembangunan Jangka Panjang (PJP) akan diperjelas pada tahapan jangka menengah atau setiap tahapan dalam 5 tahunan. Bagaimana strateginya tergantung dengan implementasi dari presiden dipilih secara langsung berdasarkan visi dan misi dalam mencapai suatu tujuan perlu ada strategi sesuai dengan pentahapan yang akan dicapai.

Memang dalam hal ini tugas lembaga perencanaan nasional dalam hal ini BAPPENAS melakukan koordinasi dan kesepakatan lintas departemen dan daerah untuk mencapai tujuan PJP tersebut serta penjelasan arah dan prioritas dalam tapan-tahapan pencapaian. Dalam hal ini juga dikemukakan bahwa dalam mencapai tujuan akhir tersebut ada kendal-kendala dalam mewujudkan semua mimpi, disadari bahwa mengingat sumber daya kita terbatas. Oleh karena itu, memang ada prioritas sangat diperlukan pada tiap tahapan.

Jadi sangat tidak mungkin membadingkan antara PJP pada zaman reformasi dengan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang digunakan pada masa Orde Baru yang zaman otoriter dimana hanya elie yang dapat membeberi masukan sesuai selera presiden pada saat itu. Walupun ada prioritas dan pembangunan dalam GBHN lebih jelas, namun semua itu hanya keinginan dari segelintir elit dan perwakilan orang yang dianggap tokoh, tentunya yang dianggap sejalan dengan pemerintahan. Namun dari salah satu sisi '*The Beauty of GBHN*' seperti pada Pelita pertama dimana ditetapkan mewujudkan pertanian menuju swasembada, tahap ke dua Repelita, memperkuat industri yang berbasis pada pertanian, maka yang akan dibangun adalah irigasi dan pabrik pupuk, yang lain dihiraukan terlebih dahulu. Tetapi yang perlu diketahui bahwa perencanaan tersebut tidak berkesinambungan, dan banyak hal yang dipaksakan walau daerah tidak memiliki potensi sektor pertanian.

Dalam keadaan demikian dengan sendirinya peran perencanaan dipersoalkan. Dengan gagalnya sistem perencanaan terpusat, atau sistem ekonomi dengan komando, ada banyak pandangan yang berpendapat bahwa perencanaan tidak diperlukan, dan bahwa mekanisme pasar akan merupakan jalan yang terbaik karena mekanisme pasar akan mengatur secara alamiah pengalokasian sumber-sumber daya. Kegagalan perencanaan di berbagai negara berkembang seperti India, Afrika, dan Amerika Latin di masa lalu, telah menyebabkan adanya sikap skeptis dikalangan sementara ahli mengenai efektivitas perencanaan ekonomi untuk membangun negara berkembang.¹¹

Untuk PJP sekarang , memang belum ada prioritas, contohnya saja dipatok anggaran pendidikan 20%, tetapi hal tersebut harus ada peraturan pelaksnaannya. Karena tujuan pendidikan bukan hanya dimulai dari anggaran. Seharusnya anggaran merupakan konsekuensi untuk mencapai tujuan dalam upaya pengurangan kemiskinan dan mencapai kesejahteraan ekonomi masyarakat pada akhirnya. Jadi keberhasilan dalam mencapai visi dan misi ke depan sangat tergantung implementasi dan kejelasan rencana sesuai tahapan yang hendak dicapai. Hal ini tentunya sangat tergantung oleh pemangku pengelola negara dari presiden dan pembantunya dari eksekutif, parlemen dari legislatif dan yudikatif harus ada harmonisasi. Selain itu yang tidak kalah penting adalah peran masyarakat, dunia usaha, akademisi dan daerah dalam mendukung dan melakukan sinkronisasi perencanaan dengan apa yang dilaksanakan dalam mencapai tujuan nasional.

¹¹ Hal ini merupakan rangkuman yang dapat dilihat antara lain dari Barry P. Bosworth dan Gur Ofer, *Reforming Planned Economies in An Integrating World Economy*, Washington DC: The Brooking Institution, 1995; dan Peter J Boettke, *The Collapse of Development Planning*, New York University Press, New York, 1994.

Jadi RPJPN hendaknya harus diterjemahkan pada rangkaian program berjangka pendek sesuai masa jabatan Presiden selama 5 tahun. Namun, pada orientasi jangka pendek, pejabat dan birokrat sering fokus dan terjebak pada masa jabatan, kepentingan sektoral, dan target. Maka disinilah fungsi dari UU RPJPN tersebut agar pejabat dan birokrasi tersebut tetap merujuk dalam upaya pembangunan yang ditargetkan dalam mencapai tujuan akhir ada kesinambungan. Memang keberhasilan mewujudkan visi yang tercantum dalam RPJPN bergantung pada komitmen kepemimpinan nasional yang kuat dan demokratis, konsistensi kebijakan pemerintah, keberpihakan pada rakyat, serta peran aktif masyarakat dan dunia usaha.



D. Kualitas Infrastruktur

Berbagai sarana dan prasarana infrastruktur di Indonesia masih jauh dari kecukupan dan kelayakan dalam mendukung pencapaian target dalam RPJPN, terutama dalam mendukung kegiatan ekonomi. Padahal sarana-prasaran infrastruktur merupakan tulang punggung bagi pembangunan sektor riil termasuk dalam rangka mendukung kebijakan pertanian ketahanan pangan, kelautan disektor perikanan di daerah, mendorong sektor produksi, serta mendukung pengembangan wilayah.

Dalam implementasinya Indonesia hendaknya harus fokus membangun infrastruktur dalam pertanian dan kelautan sesuai dengan visi dan misi serta karakteristik dan potensi dari masyarakat di berbagai wilayah Indonesia. Sangat menyediakan bila dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan sekitar, Indonesia berada pada urutan paling bawah dalam pelayanan terhadap penyedian irigasi pada pertanian, pelabuhan di sektor perikanan akses air bersih, listrik, dan sanitasi. Untuk masalah air bersih saja yang merupakan aspek kehidupan sehari-hari hanya 40 persen dari penduduk Indonesia memiliki akses terhadap air keran (PPDAM) dan sepertiga penduduk Indonesia (lebih dari 70 juta) tidak memiliki akses jaringan listrik. Keadaan ini tidak mengalami peningkatan cukup berarti selama beberapa tahun terakhir ini.

Jumlah investasi Indonesia untuk infrastruktur masih terlalu kecil. Investasi infrastruktur publik mengalami penurunan secara dramatis setelah krisis, sampai sekitar 1 persen dari PDB pada 2000. Saat ini, total investasi infrastruktur publik dari keseluruhan sektor publik, BUMN dan swasta berjumlah 3,4 persen dari PDB, yang masih sangat jauh dibawah tingkat investasi sebelum krisis sekitar 5 – persen dari PDB.

Terdapat tiga alasan penyebab kinerja tersebut:

- (1) Intensitas modal. Sektor infrastruktur cenderung memiliki alokasi modal yang lebih besar dari pada sektor sosial (setelah krisis ekonomi, Indonesia, seperti

- seperti halnya kebanyakan negara pasca krisis, memotong anggaran modal mereka, yang berpengaruh buruk terhadap investasi infrastruktur, secara tidak proporsional.
- (2) Kehati-hatian sektor swasta. Kevakuman yang disebabkan oleh penurunan investasi infrastruktur publik yang begitu tajam tidak pernah diisi kembali oleh investasi infrastruktur swasta. Ini masih merupakan permasalahan sampai saat ini. Yang diperlukan bukan saja peningkatan investasi infrastruktur publik, tetapi juga kemajuan dalam mendorong investasi swasta melalui perbaikan dan peningkatan iklim investasi, sejalan dengan kerangka kerja yang lebih jelas untuk melakukan proyek-proyek kerja sama yang melibatkan sektor publik dan swasta.
 - (3) Desentralisasi. Pemerintah daerah mengalokasikan sebagian besar pengeluaran mereka untuk kebutuhan sektor sosial dan administrasi kepemerintahan. Disisi lain, pemerintah pusat secara terus-menerus melakukan pengeluaran dalam jumlah besar untuk fungsi-fungsi daerah terutama sektor kesehatan dan pendidikan, yang mengakibatkan alokasi anggaran yang lebih sedikit untuk proyek-proyek infrastruktur berskala besar. Di samping itu, perusahaan publik yang telah dialihkan ke pemerintah daerah, terutama PDAM yang menangani pasokan air bersih telah terlilit hutang.
 - (4) Proses anggaran. Sebagian besar modal anggaran cenderung digunakan pada periode pertengahan kedua tahun anggaran, sehingga tidak ada banyak waktu untuk menyelesaikan proyek investasi berskala besar. Proses anggaran saat ini masih memuat terlalu banyak ketidakpastian dan interupsi untuk meluncurkan proyek-proyek infrastruktur besar yang memerlukan aktu enyelesaian beberapa tahun.

Dalam upaya mencapai target pencapaian dalam perencanaan pembangunan jangka panjang dalam upaya mendukung kegiatan perekonomian nasional pelu peningkatan investasi infrastruktur akan memerlukan paling sedikit 2 persen dari PDB, atau AS\$66 miliar per tahun. Jumlah ini akan mampu mengembalikan tingkat investasi pada masa sebelum krisis, tetapi tetap saja tidak akan mampu menggantikan ‘dekade yang hilang’ dalam investasi infrastruktur semenjak krisis. Perkembangan pemerintah dan strategi penurunan kemiskinan telah membuat infrastruktur sebagai salah satu prioritas pemerintah dalam RPJPN, tetapi adanya kebijakan yang ada dalam RPJPN hendaknya harus diterjemahkan ke dalam bentuk nyata dan sektor publik akan mendapatkan tekanan berat untuk memenuhi kesenjangan pembiayaan yang ada. Alokasi yang lebih tinggi jangka panjang kedepan untuk meningkatkan investasi perlu datang dari pemerintah saja.

komposisi ekspor dan struktur ekonomi yang terbentuk justru menghasilkan peningkatan kesejahteraan bagi rakyat kebanyakan yang jauh lebih lambat dibandingkan negara-negara tetangga, pasti ada yang salah pada diri kita. Salah satu penyebab dari kesalahan tersebut ialah karena indonesia tidak memiliki perencanaan jangka panjang membangun infrastruktur yang tentunya harus sinkron dengan visi pembangunan ekonominya. Betapa tidak. Bagaimana mungkin akan bermunculan pabrik-pabrik baru yang menghasilkan suku cadang, komponen, permesinan, dan produk lain yang menuntut sentuhan teknologi kian tinggi dalam jalinan sistem jaringan produksi global, jika ketersediaan infrastruktur tak mendukung.

Demikian pula dengan persoalan listrik yang tak memadai dari segi jumlah pasokan dan keandalan. Juga pasokan gas dan air bersih. Kesemua inilah yang pada akhirnya menyebabkan biaya tetap (*fixed cost*) dalam berusaha di Indonesia menjadi sangat mahal dan pada gilirannya mengikis daya saing perekonomian. Yang paling menderita dari keadaan infrastruktur yang buruk adalah sektor industri manufaktur dan sektor pertanian. Tidak heran jika kinerja kedua sektor ini tetap saja jauh tertinggal dari sektor-sektor jasa (*non-tradable*) dan reformasi lembaga keuangan sebagai infrastruktur intermediasi dalam mendukung sistem keuangan. Mengandalkan pada Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2007 saja tentu tak cukup karena sebagian besar isinya yang menyangkut infrastruktur masih terbatas pada aspek kelembagaan. Dengan kerangka regulasi yang inovatif dan mengetengahkan skala prioritas yang tajam, pembangunan infrastruktur niscaya akan banyak berperan untuk mendongkrak daya saing dan memacu pembangunan wilayah yang lebih merata, dan menyejahterakan rakyat kebanyakan.

E. Evaluasi Keberhasilan dan Kegagalan Perencanaan

Pengalaman pembangunan ekonomi Indonesia yang dijalankan berdasarkan mekanisme pasar sering tidak berjalan dengan baik, khususnya sejak masa orde baru. Kegagalan pembangunan ekonomi yang diragakan berdasarkan mekanisme pasar ini antara lain karena kegagalan pasar itu sendiri, intervensi pemerintah yang tidak benar, tidak efektifnya pasar tersebut berjalan, dan adanya pengaruh eksternal. Kemudian sejak sidang istimewa (SI) 1998, dihasilkan suatu TAP MPR mengenai Demokrasi Ekonomi, yang antara lain berisikan tentang keberpihakan yang sangat kuat terhadap usaha kecil-menengah serta koperasi. Keputusan politik ini sebenarnya menandai suatu babak baru pembangunan ekonomi nasional dengan perspektif yang baru, di mana bangun ekonomi yang mendominasi regaan struktur ekonomi nasional mendapat tempat tersendiri. Komitmen pemerintah untuk mengurangi gap penguasaan aset ekonomi antara sebagian besar pelaku ekonomi di tingkat rakyat dan sebagian kecil

pengusaha besar (konglomerat), perlu mendapat dukungan dari berbagai pihak. Hasil yang diharapkan adalah terciptanya struktur ekonomi yang berimbang antar pelaku ekonomi dalam negeri, demi mengamankan pencapaian target pertumbuhan (*growth*).¹⁴

Nampaknya kita semua berada pada pilahan yang dilematis. Mau meninggalkan mekanisme pasar dalam sistem ekonomi nasional, kita masih ragu-ragu, karena pengalaman keberhasilan pembangunan ekonomi negara-negara maju saat ini selalu merujuk pada bekerjanya mekanisme pasar. Mau merujuk pada bekerja suatu mekanisme yang baru (apapun namanya), dalam prakteknya belum ada satu negarapun yang cukup berpengalaman serta yang paling penting menunjukkan keberhasilan nyata, bahkan kita sendiri belum berpengalaman (ibarat membeli kucing dalam karung). Bukti keragu-raguan ini tercermin dalam TAP MPR hasil sidang istimewa itu sendiri, dimana demokrasi ekonomi nasional tidak semata-mata dijalankan dengan keberpihakan habis-habisan pada usaha kecil-menengah dan koperasi, tapi perusahaan swasta besar dan BUMN tetap mendapat tempat bahkan mempunyai peran yang sangat strategis.

Bila dilihat secara obyektif, sebenarnya keragu-raguan ini tidak perlu terjadi, jika kita semua jernih melihat dan jujur untuk mengakui bahwa kegagalan-kegagalan pembangunan ekonomi nasional selama ini terjadi bukan disebabkan oleh karena ketidakmampuan mekanisme pasar mendukung keberhasilan pembangunan ekonomi nasional, tetapi lebih disebabkan karena pasar sendiri tidak diberi kesempatan untuk bekerja secara baik, karena ada ditorsi atas nama kebijakan oleh pemerintah. Bentuk campur tangan pemerintah (Orde Baru) yang seharusnya diarahkan untuk menjamin bekerjanya mekanisme pasar guna mendukung keberhasilan pembangunan ekonomi nasional, ternyata dalam prakteknya lebih diarahkan pada keberpihakan yang berlebihan pada pengusaha besar (konglomerat) dalam bentuk insentif maupun regim proteksi yang ekstrim. Pengalaman pembangunan ekonomi nasional dengan kebijakan proteksi bagi kelompok industri tertentu (yang diasumsikan sebagai *infant industry*) dan diharapkan akan menjadi “lokomotif” yang akan menarik gerbang ekonomi lainnya, pada akhirnya bermuara pada *incapability* dan *inefficiency* dari industri yang bersangkutan.

Menjelang timbulnya krisis ekonomi pada tahun 1997, pembangunan ekonomi sesungguhnya sedang dalam optimisme yang tinggi sehubungan dengan keberhasilan pencapaian pembangunan jangka panjang pertama. Namun, berbagai upaya perwujudan sasaran pembangunan praktis terhenti akibat krisis yang melumpuhkan

¹⁴ Malcolm Gillis; Perkins, Dwight, H., Roemer Donald R, *Economics of Development*, 2nd Ed. W.W.Norton & Company, New York. . 1987

perekonomian nasional. Rapuhnya perekonomian di negara-negara kawasan Asia Tenggara menunjukkan bahwa pondasi ekonomi negara-negara di kawasan Asia Tenggara, termasuk Indonesia belum kuat menahan gejolak eksternal. Pertumbuhan cukup tinggi yang berhasil dipertahankan cukup lama lebih banyak didorong oleh peningkatan akumulasi modal, tenaga kerja dan pengurasan sumber daya alam daripada peningkatan dalam produktivitas perekonomian secara berkelanjutan. Dari krisis tersebut terangkat kelemahan mendasar bahwa kemajuan selama ini belum diikuti oleh peningkatan efisiensi dan perbaikan tata kelola kelembagaan ekonomi yang akhirnya meruntuhkan kepercayaan para pelaku, baik di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, di samping rentan terhadap gangguan eksternal, struktur perekonomian seperti itu akan sulit berkembang jika dihadapkan pada kondisi persaingan yang lebih ketat, baik pada pemasaran hasil produksi maupun pada peningkatan investasi, dalam era perekonomian dunia yang makin terbuka.

Walaupun secara bertahap berkurang, jumlah penduduk miskin masih cukup tinggi, baik di kawasan perdesaan maupun di perkotaan, terutama pada sektor pertanian dan kelautan. Oleh karena itu, kemiskinan masih menjadi perhatian penting dalam pembangunan 20 tahun yang akan datang. Luasnya wilayah dan beragamnya kondisi sosial budaya masyarakat menyebabkan masalah kemiskinan di Indonesia menjadi sangat beragam dengan sifat-sifat lokal yang kuat dan pengalaman kemiskinan yang berbeda. Masalah kemiskinan bersifat multidimensi, karena bukan hanya menyangkut ukuran pendapatan, melainkan karena juga kerentanan dan kerawanan orang atau masyarakat untuk menjadi miskin. Selain itu, kemiskinan juga menyangkut kegagalan dalam pemenuhan hak dasar dan adanya perbedaan perlakuan seseorang atau kelompok masyarakat dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

Kajian terhadap perekonomian Indonesia, secara ilmiah baru bisa dilaksanakan semenjak lahirnya Orde Baru. Hal ini disebabkan pada masa-masa sebelumnya, pemerintah cenderung bersikap tertutup dalam kebijakan ekonominya. Disamping itu, kondisi politik keamanan yang belum mantap, menyebabkan tingkat perkembangan ekonomi menjadi terhambat. Inilah yang menjadikan kondisi perekonomian Indonesia pada pertengahan dasawarsa 1960-an sebagai suatu masa suram.

Tingkat produksi dan investasi di berbagai sektor utama menunjukkan kemunduran semenjak tahun 1950. Pendapatan riil perkapita dalam tahun 1966 lebih rendah dari pada tahun 1938. Sektor industri yang menyumbangkan hanya 10 % dari GDP dihadapkan pada masalah pengangguran kapasitas yang serius. Pada masa ini defisit anggaran belanja negara mencapai 50 % dari pengeluaran total negara, ditambah lagi dengan penerimaan ekspor yang sangat menurun serta hiperinflasi periode 1964-1966, menjadikan Indonesia mengalami kelumpuhan perekonomian.

Sampai dengan tahun 1970, struktur perekonomian Indonesia masih didominasi oleh sektor pertanian. Hal ini berarti, sumbangan sektor pertanian terhadap pendapatan nasional masih lebih banyak dibanding sektor-sektor lainnya (khususnya industri). Meskipun demikian, sektor pertanian ternyata secara konstan menunjukkan trend yang selalu menurun. Hal ini bisa jadi diakibatkan oleh pengurangan lahan di pulau Jawa, kegagalan dalam pencetakan sawah baru di luar Jawa, kegagalan panen, atau kegagalan intensifikasi pertanian (Inmas dan Bimas) di Jawa dan kondis ini diperparah makin kurang memadainya infrastuktur pendukung seperti bendungan dan irigasi. Penurunan produk pertanian mencapai puncaknya pada tahun 1995, dimana Indonesia mengimpor beras sebanyak 2,3 juta ton.

Selanjutnya dalam sektor pertambangan, sampai dengan tahun 1985 masih memegang peran yang penting dalam pemasukan PDB bagi negara, meskipun sudah mulai mengalami penurunan. Memudarnya *oil boom* di pasaran dunia ini, oleh karenanya harus dicara kompensasinya dari sektor lain, baik industri dan jasa-jasa. Dan memang, kedua sektor terakhir ini menunjukkan kemajuan yang progresif, dalam arti tidak pernah mengalami penurunan sedikitpun.

Sektor industri disini diartikan sebagai industri pengolahan (manufaktur ringan, manufaktur padat pemrosesan, dan manufaktur padat engineering) dan industri pertanian, yang dibedakan dengan industri pertambangan. Meskipun industrialisasi di Indonesia bisa dikatakan baru mulai (dibandingkan negara berkembang lainnya seperti India dan Cina), namun telah memperlihatkan kemajuan yang menggembirakan. Jika tolok ukur proses industrialisasi adalah sumbangan sektor manufaktur terhadap PDB, maka Indonesia baru memasuki industrialisasi tahap kedua¹⁵ pada akhir Repelita I (1974-1978). Hal tersebut ditunjukkan oleh bagian nilai tambah sub sektor manufaktur terhadap PDB baru mampu melampaui ambang batas 10 % pada tahun 1974, yaitu 10,4 %. Tetapi jika tolok ukurnya adalah sektor-sektor komoditi, maka indeks industrialisasi di Indonesia baru berhasil melampaui ambang batas 20 % pada tahun 1978. Yang perlu diperhatikan disini adalah bahwa proses industrialisasi haruslah diikuti dengan penyiapan keterampilan dan keahlian bagi sumber daya manusia pendukungnya, serta diarahkan kepada perlakuan yang sama antara industri besar dengan industri kecil dan menengah.

Adapun pada sektor jasa, sudah menjadi kecenderungan global bahwa produk-produk jasa unggulan sangat dipengaruhi oleh revolusi yang mencakup 3 bidang

¹⁵ Industrialisasi dapat dibagi menjadi 4 tahap, yaitu 1) tahap non industrialisasi ; 2) tahap dalam proses menuju industrialisasi ; 3) tahap semi industri ; dan 4) tahap industrialisasi penuh. Lihat Hadi Prayitno dan Budi Santoso, *Ekonomi Pembangunan*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1996, hal. 233.

yakni *transprotasi*, *telekomunikasi* dan *travel*. Inilah yang disebut dengan *triple T revolution*. Dorodjatun Kuntjoro Jakti¹⁶ menjelaskan bahwa revolusi teknologi di tiga bidang itu telah menciptakan wahana bagi pergerakan barang, jasa (*services*), uang dan modal, teknologi, informasi, dan pergerakan penduduk semakin cepat

Dari perjalanan pembangunan ekonomi negeri ini, tidak dapat dimungkiri, proses transformasi struktural juga terjadi dalam masyarakat. Dari perekonomian yang semula didominasi sektor pertanian, saat ini sektor industri telah menjadi salah satu sektor andalan. Dari yang semula ekspor masih amat minim dan didominasi sektor pertanian, menjadi suatu sektor ekspor yang ditopang manufaktur dan industri pengolahan. Dari kondisi tenaga kerja yang mayoritas tidak berkeahlian menjadi kondisi ketenagakerjaan yang cukup berkeahlian dan berpendidikan.

Semua proses kita harus berpandangan positif bahwa kebijakan dan prencanaan itu berjalan cukup lancar di Indonesia, ditopang kemauan politik yang kuat dari pemerintahan Orde Baru yang pada saat itu sangat kuat untuk membangun perekonomian nasional. Pada awal tahun 1997, beberapa saat sebelum krisis ekonomi 1997, Indonesia bahkan hampir masuk kategori Negara Industri Baru. Jadi sebenarnya kita tidak perlu terlalu alergi atau antipati terhadap apa yang telah dilakukan oleh pemerintahan pada zamannya, pada saat sekarang kita bisa mengambil hal-hal yang positif yang telah dilakukan.

Bangsa Indonesia seharusnya harus belajar dari dampak guncangan krisis 1997 begitu dahsyat bagi seluruh persendian perekonomian Indonesia. Dalam sekejap, perekonomian yang ditulis sebagai salah satu keajaiban perekonomian Asia Timur oleh Bank Dunia pada tahun 1993 berubah menjadi perekonomian yang gagal, lesu, rentan fondasinya, dan hancur. Proses transformasi yang telah berjalan 30 tahun hilang ditelan bumi.¹⁷ Bahkan yang lebih menyedihkan adalah akibat yang harus ditanggung oleh seluruh rakyat bagaimana IMF memperlakukan negara Indonesia sebagai negara paria atau pesakitan.

Kondisi tersebut memaksa dilakukan liberalisasi perekonomian yang terlalu dini tanpa persiapan memadai dan dukungan perangkat kebijakan yang kurang memperhatikan kelompok miskin telah semakin memarjinalkan posisi rakyat kecil. *Letter of Intent*, Januari 1998 menempatkan sektor pertanian kita menjadi sangat liberal dengan persiapan yang sangat minim, sehingga persaingan di pasar domestik

¹⁶ Dorodjatun Kuntjoro Jakti, *Perencanaan Ekonomi Nasional Menghadapi Tantangan Globalisasi*, sebagaimana dikutip dari Marzuki Usman, *Transformasi Administrasi Bisnis Dalam Menghadapi Persaingan Global* makalah pada Seminar PERSADI, Bandung : 1997, hal. 4

¹⁷ Akhmad Bayhaqi *Dualisme dalam Transformasi Struktural Ekonomi*, Harian kompas .Selasa, 26 Desember 2006

bagi petani kecil pun semakin meningkat yang berakibat semakin sempitnya ruang mereka untuk mencari penghasilan lebih. Keuntungan dari globalisasi tidak dijamin bagi setiap negara yang menerapkannya. Globalisasi disatu sisi membawa perbaikan ekonomi kepada negara yang sudah efisien dan cukup kompetitif dalam pasar internasional, tetapi dapat pula menjadi sangat beresiko tinggi karena dapat menimbulkan ketidak adilan dalam ekonomi, marjinalisasi dan eksplorasi sosial. *UNDP Human Development Report* tahun 1999 menyebutkan bahwa rakyat di 5 negara terkaya didunia menikmati 82 % dari peningkatan ekspor dan 68 % dari *foreign direct investment*, sebaliknya rakyat di 5 negara termiskin di dunia menikmati hanya sekitar 1 % terhadap kedua komponen tersebut. Melihat penyebab kemiskinan tidak bisa hanya dari faktor penyebab tradisional seperti tidak meratanya akses terhadap pendidikan, bias urban dan lainnya tetapi juga harus dilihat dari segi *global inequality* dan kompleksitas interaksi antara aset, pasar dan kelembagaan (Machiko Nissanke, 2000). Meningkatnya ketidak adilan dapat memperburuk usaha pengurangan kemiskinan.

Dalam permasalahan ini tidak dapat dipungkiri bahwa untuk mencapai visi-misi menjadi negara Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil, Dan Makmur, paling tidak dalam perencanaan pembangunan ekonomi bagaimana mencapai target Pendapatan Domestik Bruto (PDB) penduduk Indonesia sekitar US\$6.000 per kapita per tahun, atau naik dibandingkan saat ini yang sebesar US\$3.230 per tahun, berdasarkan kesenjangan daya beli masyarakat, serta menekan angka kemiskinan tidak lebih dari 5% pada 2025. Namun dalam perencanaan jangka panjang Misalnya, jangan berorientasi semata-mata pada pertumbuhan yang menyebabkan makin melebarnya kesenjangan. Dengan demikian, yang keliru bukan semata-mata perencanaannya, tetapi falsafah atau konsep di balik perencanaan itu

BAB IV

PENUTUP

Dengan adanya amandemen UUD 45 terhadap sistem ketatanegaraan secara keseluruhan maka RPJPN merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintah seperti yang tercantum dalam UUD 1945, setelah Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak lagi digunakan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan substansial dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terkait dengan perencanaan pembangunan adalah a) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak diamanatkan lagi untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN); b) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; dan c) desentralisasi dan penguatan otonomi daerah. seluruh komponen bangsa sepakat menetapkan sistem perencanaan pembangunan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) yang di dalamnya diatur perencanaan jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (5 tahun), dan pembangunan tahunan.

Setelah adanya RPJPN 2005-2025 yang diatur dalam UU No 17/2007, yang mencakup soal visi, misi, tahapan, dan prioritas pembangunan berbagai bidang yang berdimensi jangka panjang, dengan penjabaran dan pelaksanaan dimasukkan dalam empat periode rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), dengan perencanaan tahap pertama 2005-2009, kedua 2010-2014, ketiga 2015-2019, dan tahap keempat 2020-2024. Dengan demikian diharapkan pembangunan jangka panjang 20 tahun sesuai dengan visi dan misi akan berkesinambungan dan tidak berehenti. Demikian pula antara perencanaan pemabngunan pusar dan daerah juga harus mengacu dan sinkron dengan RPJPN namun 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 yang disesuaikan dengan potensi ekonomi dan tentunya hal ini dibutuhkan penyesuaian sarana dan prasarana.

Dengan demikian, perlu ada perumusan strategi melalui implementasi sistem perencanaan yang lebih komprehensif dan sistematis. Bagaimanakah wujud strategi perencanaan yang sistematis dan komprehensif tersebut melalui langkah awal yang harus dilakukan adalah melengkapi setiap tahapan perencanaan dengan data yang *akurat*. Akurat berarti valid, yaitu data tersebut benar-benar mengukur dengan sebenarnya apa yang harus diukur. Juga diartikan perlunya evaluasi dan pengawasan

dalam pelaksanaannya sehingga secara terus-menerus dapat diadakan koreksi dan perbaikan selama perencanaan dijalankan. Prinsip holistik, dimaksudkan bahwa masalah dalam perencanaan dan pelaksanaannya tidak dapat hanya dilihat dari satu sisi (atau sektor) tetapi harus dilihat dari berbagai aspek, dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan.

Akan tetapi perencanaan bidang pembangunan ekonomi dan sarana dan prasarana, seperti telah dibahas oleh banyak ahli sebagaimana diutarakan di atas, bagaimanapun bagusnya, tidak ada yang dapat menjamin bahwa masa depan adalah senantiasa sesuai dengan yang direncanakan. Oleh karena itu, pada umumnya rencana bersifat indikatif, dan pelaksanaannya disesuaikan dengan perkembangan serta selera para pimpinan negara terpilih. Namun kegagalan dalam implementasi perencanaan biasanya terjadi bukan karena adanya perencanaan itu sendiri, melainkan dapat bersumber pada, penyusunan perencanaan tidak tepat, mungkin karena informasinya kurang lengkap atau metodologinya belum dikuasai, atau perencanaannya sejak semula memang tidak realistik sehingga tidak mungkin pernah bisa terlaksana. Masalah negara yang belum stabil demokrasinya biasanya pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbangan-pertimbangan teknis perencanaan diabaikan. Selain itu perencanaannya mungkin baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti seharusnya. Dengan demikian, kegagalan yang terjadi adalah karena tidak berkaitnya perencanaan dengan pelaksanaannya. Hal ini akibat karena SDMM aparat pelaksana yang tidak siap atau tidak kompeten, tetapi dapat juga karena rakyat tidak punya kesempatan berpartisipasi sehingga tidak mendukungnya. Apalagi bila perencanaan mengikuti paradigma yang ternyata tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan serta tidak dapat mengatasi masalah mendasar.

Dengan adanya perubahan undang-Undang Dasar 1945 mau tidak amu membawa seluruh perubahan sistem ketat negaraan dan perencanaan dalam jangka panjang. Dimana pembuatan perencanaan atau proses perencanaan dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara dimulai semenjak seseorang mencalonkan dirinya menjadi presiden. Kemudian dijabarkannya setelah yang bersangkutan memenangi pemilu, serta dilaksanakannya dan senantiasa dievaluasi dalam upaya menyempurnakan perencanaan serta dipertanggung jawabkan kepada rakyat pemilihnya, selaku pemegang kedaulatan tertinggi

Daftar Pustaka :

- Arsyad, Lincoln, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Yogyakarta, BPFE, 1999
- Bruton, Michael; dan David Nicholson. . “Strategic land use planning and the British development plan system”. *Town Planning Review*. Vol. 56, No. 1, Januari 1985.
- Bryson, John M.. *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. Jossey-Bass Publishers, San Fransisco. Tahun 1988
- Bryson, John M. dan R.C. Einsweiler (eds.). *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*. Planners Press, American Planning Association, Chicago, Illinois. Tahun 1988
- Conyers, Diana and Peter Hills, *An Introduction to Development Planning in the third World*, John Wiley & Sons 1994
- Gordon, Gerald L.. *Strategic Planning for Local Government*. ICMA, Washington, DC. Tahun 1993
- Kuntjoro Jakti, Dorodjatun, *Perencanaan Ekonomi Nasional Menghadapi Tantangan Globalisasi*, sebagaimana dikutip dari Marzuki Usman, *Transformasi Administrasi Bisnis Dalam Menghadapi Persaingan Global* makalah pada Seminar PERSADI, Bandung : 1997
- Lewis, Arthur.W., *The Theory Of Economic Growth*, London, Allen&Uwin, 1957
_____, *Development Planning: The Essentials of Economic Policy*, Unwin University Books, George Allen & Unwin Ltd, 1996
- Malcolm,Gillis; Perkins, Dwight, H., Roemer Donald R, *Economics of Development*, 2nd Ed. W.W.Norton & Companny, New York. . 1987
- Sakirno, Sadono, “*Ekonomi Pembangunan ; Proses, masalah dan Dasa kebijakan*” tahun 1985 Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta 1994
- Prayitno Hadi dan Budi Santoso, *Ekonomi Pembangunan*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1996,
- Republik Indonesia Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistim Perencanaan Pembangunan Nasional
- Republik Indonesia Peraturan Presiden No.7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004 -2009
- Republik Indonesia Undang-Undang No 17 tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang
- Harian Kompas, Senin, 25 Juni 2007, Faisal Basri, Analisis Ekonomi “*Tuntutan Pembangunan Infrastruktur*”.
- Harian kompas .Selasa, 26 Desember 2006. Akhmad Bayhaqi “*Dualisme dalam Transformasi Struktural Ekonomi*”



Bagian Ketiga
**PEMBANGUNAN SOSIAL DALAM
PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**
Oleh :
Sri Nurhayati Qodriyatun*

*Penulis adalah peneliti bidang Kebijakan Sosial di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI

BAB I

PENDAHULUAN

Sejarah Teori Pembangunan

Sebagian besar negara yang ada di dunia melakukan pembangunan dengan mendasarkan diri pada teori-teori pembangunan. Teori pembangunan sendiri merupakan kumpulan lepas dari berbagai teori yang menjelaskan bagaimana keinginan berubah dari suatu masyarakat untuk menjadi lebih baik. Masing-masing teori menggambarkan variasi dari disiplin ilmu sosial dan pendekatannya.

Berdasarkan sejarahnya, teori pembangunan dikelompokkan dalam 4 (empat) kelompok¹ yaitu Modernization Theory, Dependency Theory, World System Theory, dan State Theory.

1. Modernization Theory²

Modernization Theory adalah teori yang digunakan untuk merangkum transformasi dari kehidupan sosial modern. Analisa ini didasarkan pada bagaimana masyarakat dan negara berkembang dari primitif/tradisional ke modern melalui tahapan-tahapan tertentu, baik dari aspek pembangunan ekonomi, stabilitas politik, maupun perubahan sosial budayanya. Melalui periode-periode tertentu tersebut, teori modernisasi berupaya mengidentifikasi variabel-variabel sosial yang mempengaruhi kemajuan sosial (*social progress*) dan perkembangam dari suatu masyarakat. Oleh karenanya, tidaklah mengejutkan jika teori modernisasi mendapat banyak kritikan dari pandangan-pandangan yang lain seperti dari kelompok kapitalis dan komunis, *world system theory*, teori globalisasi, dan *dependency theory*. Modernization Theory tidak hanya menitikberatkan proses dari perubahan, tetapi juga dampak dari perubahan itu sendiri. Hal ini memperlihatkan dinamika internal berkenaan juga dengan struktur sosial dan budaya serta proses adaptasinya terhadap teknologi baru.

Dalam pandangan Modernization Theory, kemajuan suatu negara dapat dicapai melalui proses pembangunan sebagaimana yang terjadi di negara-negara maju. Seperti yang dinyatakan oleh Walt Rostow dan A.F.K. Organski, bahwa apa yang ada di negara maju saat ini dicapai melalui tahapan-tahapan pembangunan. Kemudian Samuel Huntington lebih lanjut menyatakan bahwa pembangunan itu merupakan proses linier yang harus dilalui oleh setiap negara.

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Development_theory diakses 19 Nopember 2007.

² <http://en.wikipsdia.org/wiki/Modernization> diakses 19 Nopember 2007

Pandangan Modernization Theory ini bertolak belakang dengan pandangan Classical Liberalism. Menurut Modernization Theory, negara adalah aktor utama dalam proses modernisasi di negara-negara terbelakang atau negara-negara sedang berkembang. Dalam sosiologi fungsionalnya Talcot Parson, dinyatakan bahwa yang menbedakan antara masyarakat “modern” dengan masyarakat “tradisional” adalah kualitas individunya, dan pendidikan merupakan kunci memodernisasikan individu tersebut. Dalam pandangan teori ini, teknologi memegang peranan utama dalam pembangunan, karena dipercaya bahwa teknologi terus berkembang dan akan mendorong terjadinya pertumbuhan.

Lebih lanjut Modernization Theory meyakini bahwa bantuan dari negara-negara maju diperlukan dalam proses pembangunan di negara-negara berkembang. Diharapkan agar negara-negara berkembang belajar dari proses-proses pembangunan yang dilalui negara-negara maju. Dengan melalui tahapan-tahapan seperti yang dilalui negara-negara maju, Modernization Theory meyakini negara-negara kurang berkembang akan tumbuh dan berkembang lebih cepat daripada negara-negara maju. Teori ini dibangun diatas keyakinan bahwa sangat dimungkinkan negara-negara berkembang dan kurang berkembang akan mencapai perkembangan yang sama dengan negara-negara maju.

Pandangan Modernization Theory ini banyak mendapat kritikan. Kritikan yang paling populer adalah yang berkaitan dengan ide tentang etnosentrisme atau asumsi bahwa kemajuan sosial ekonomi di suatu negara tertentu akan terjadi sama seperti di negara lain. Pandangan ini ternyata tidak terjadi di negara-negara sedang berkembang dan kurang berkembang (yang sebagian besar adalah negara-negara bekas jajahan) yang berusaha menerapkan Modernization Theory dalam pembangunannya. Yang terjadi negara-negara sedang berkembang dan kurang berkembang tetap miskin dan tingkat ketergantungan mereka pada negara-negara maju menjadi tinggi.

2. Dependency Theory³

Menjelang akhir abad 20, yaitu di tahun 1970-an dan 1980-an, pandangan Modernization Theory menunjukkan kegagalan dengan terlihatnya semakin banyak negara yang miskin di dunia. Muncullah Dependency Theory. Konsep utamanya adalah bahwa kemiskinan di negara-negara yang ada di batas luar (*periphery*) sebagai hasil dari keterlibatan mereka dalam sistem dunia (*world system*). Pandangan ini bertentangan dengan pandangan ekonomi pasar bebas (*free market economists*) yang berpendapat bahwa setiap negara akan mengalami kemajuan jika terlibat penuh dalam sistem dunia.

³ http://en.wikipdia.org/wiki/Dependency_Theory diakses 19 Nopember 2007.

Dasar-dasar pemikiran Dependency Theory adalah: (1) negara-negara miskin menjadi pasar dan tempat tujuan bagi teknologi yang sudah usang dari negara-negara maju, tanpa diberi kesempatan untuk meningkatkan standar kehidupan mereka; (2) keaktifan negara-negara dunia pertama (negara-negara maju) merupakan upaya agar negara-negara berkembang terus bergantung melalui berbagai kebijakan dan inisiatif mereka; (3) Usaha untuk melepaskan diri dari ketergantungan seringkali menghasilkan sanksi ekonomi dan/atau invasi ataupun kontrol militer. Beberapa teori dalam Dependency Theory, menyarankan perlunya revolusi sosial untuk mempengaruhi perubahan disparitas ekonomi tersebut.

Dependency Theory pada mulanya muncul sebagai reaksi terhadap teori perdagangan bebas liberal di tahun 1950-an. Raul Prebisch, seorang peneliti pada Komisi Ekonomi di Amerika Latin (*Economic Commission on Latin America/ ECLA*) melihat bahwa kekayaan negara miskin cenderung berkurang ketika kekayaan negara maju bertambah. Teori ini terus berkembang, hingga muncul beberapa kelompok dalam Dependency theory. Andre Gunder Frank berargumentasi melawan internasionalisme dan sedikit berharap adanya kemajuan di negara-negara kurang berkembang ke arah industrialisasi dan revolusi yang bebas. Theotonio Dos Santos dengan “new dependency” nya - merupakan pengembangan lebih lanjut analisis Marxian - memfokuskan diri pada hubungan internal eksternal dari negara-negara maju dengan negara-negara berkembang. Fernando Henrique Cordoso dengan metode historical strukturalnya, untuk melihat disparitas ekonomi antara negara miskin dengan negara kaya (*the center and periphery*).

Meskipun terdapat banyak pandangan yang berbeda tentang bagaimana negara-negara sedang berkembang dapat mengurangi dampak dari sistem dunia yang menimbulkan ketergantungan, ada beberapa praktik proteksionis/nasionalis yang dapat diadopsi oleh negara-negara berkembang, yaitu:

- (1) Dengan mempromosikan industri dan barang-barang pabrik domestik, yaitu dengan mensubsidi dan melindungi industri-industri di negara-negara di batas luar (*periphery*). Dengan cara ini negara-negara dunia ketiga dapat menghasilkan produk-produk mereka sendiri daripada mengekspor *raw material*.
- (2) Dengan membatasi import barang-barang mewah dan barang-barang pabrik yang dapat dihasilkan dari dalam negari. Jika hal ini dilakukan diperkirakan akan mengurangi sejumlah modal dan sumber daya yang tersedot.
- (3) Melarang penanaman modal asing. Beberapa pemerintah mengambil langkah ini untuk menghindari perusahaan-perusahaan asing dan individu-individu memiliki tanah di sumber daya yang ada dalam negeri.

- (4) Sebagai ungkapan sikap nasionalis. Beberapa pemerintah menggunakan kekerasan untuk mengambil alih perusahaan-perusahaan asing yang ada di negerinya agar keuntungan tetap berada di dalam negeri.

Dependency Theory mendapat kritikan dari para ekonom pasar bebas seperti Peter Bauer dan Martin Wolf yang percaya bahwa keempat hal dimuka akan menimbulkan korupsi dan hilangnya kompetisi di dalam negeri. Perusahaan milik negara (BUMN) memiliki tingkat korupsi tertinggi dibanding perusahaan yang dimiliki oleh swasta. Selain itu, kebijakan subsidi yang biasanya diberikan pada BUMN dan pembatasan import mengakibatkan BUMN hanya memiliki sedikit insentif untuk memperbaiki produk mereka, mengefisiensikan proses mereka, menyenangkan konsumen, atau pun melakukan penelitian untuk inovasi baru.

3. World System Theory⁴

World System Theory muncul sebagai kritikan terhadap Dependency Theory, yang membagi dunia dalam *periphery* dan *center*. World System Theory membagi dunia dalam tiga bagian yaitu *core* (inti), *semi periphery* (diantara inti dan batas luar) dan *periphery* (batas luar). Dalam sistem ini, *semi periphery* berada antara *core* dan *periphery*, yang dieksplorasi oleh *core* dan mengeksplorasi *periphery*. Tujuan pembagian ke dalam tiga daerah ini untuk menjelaskan industrialisasi yang ada di negara-negara kurang berkembang. Salah satu pemrakarsa *World System Theory* adalah Immanuel Wallerstein.

Fokus Immanuel Wallerstein adalah bahwa ketidakmerataan merupakan pemisah dari pertumbuhan dalam pembangunan dan merupakan suatu ujian untuk merubahnya dalam sistem kapitalis global. Suatu hal yang membedakan dalam teori ini adalah adanya ketidakpercayaan pada negara, negara hanyalah sekelompok elit, dan industrialisasi tidak bisa disamakan dengan pembangunan. Untuk membalikkan ketidakmerataan dalam sistem dilakukan melalui demokrasi sosial dan pergerakan tenaga kerja.

4. State Theory⁵

State theory muncul dari ketidakpercayaan negara terhadap World System Theory. Dasar state theory adalah adanya pandangan bahwa ekonomi dan politik adalah suatu hal yang saling terkait dan saling mempengaruhi. Oleh karenanya tahap tinggal landas pembangunan setiap negara akan berbeda. Dalam pandangan state theory, hubungan antar kelas berpengaruh terhadap kekuatan serta kekuasaan negara. Lebih lanjut

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/World_system_theory diakses 20 Nopember 2007.

⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/World_system_theory diakses 20 Nopember 2007.

dinyatakan bahwa pembangunan melibatkan interaksi yang terjadi antara negara dan hubungan-hubungan sosial yang ada di dalamnya, karena hubungan antar kelas dan sifat dasar dari negara mempengaruhi kemampuan dari fungsi negara tersebut. Stabilitas negara dan kondisi di luar negara sangat mempengaruhi proses pembangunan yang terjadi. Pengaruh dari luar ini sama kuatnya dengan pengaruh dari dalam negara itu sendiri. Untuk itu, tokoh-tokoh pembangunan negara menurut state theory diperlukan sebagai pengontrol dalam proses pembangunan yang terjadi dalam suatu negara.

Strategi Pembangunan

Setelah Perang Dunia II, banyak negara-negara bekas jajahan yang merdeka. Muncul kesadaran dari negara-negara tersebut untuk mengisi kemerdekaan politik dengan kemajuan dan kemerdekaan ekonomi. Kesadaran betapa miskinnya keadaan mereka, sementara jumlah penduduk mereka terus bertambah dengan tingkat pengangguran yang tinggi. Di sisi lain, negara-negara yang sudah berkembang (sebagian besar negara-negara bekas penjajah) berkeinginan untuk tetap menjalin kerjasama dengan negara-negara sedang berkembang dengan berbagai alasan (ekonomis, politis, maupun sosial). Oleh karenanya, pada awal-awal pembangunannya, banyak negara-negara sedang berkembang menerapkan pandangan-pandangan Modernization Theory dalam proses pembangunannya.

Penerapan teori-teori pembangunan yang sebagian besar menitikberatkan pada pembangunan ekonomi, telah menimbulkan berbagai permasalahan sosial di negara-negara sedang berkembang. Hingga akhirnya muncul teori-teori alternatif yang merupakan pengembangan dari teori-teori yang sudah ada. Dalam pandangan teori-teori alternatif, pembangunan seharusnya lebih melibatkan kelompok-kelompok yang termarjinalisasi. Dari teori-teori alternatif tersebut muncul berbagai strategi pembangunan, antara lain :

- a. Strategi pertumbuhan dengan pemerataan. Ada beberapa strategi pembangunan yang mengacu pada strategi pertumbuhan dengan pemerataan yaitu⁶ : *Pertama*, strategi pertumbuhan dan keadilan, yaitu suatu model pembangunan yang berusaha mencapai pertumbuhan ekonomi bersama-sama dengan keadilan tanpa disertai revolusi sosial. Dalam model ini lebih mementingkan redistribusi harta produktif, prioritas pembangunan pada sektor pedesaan, dan realokasi dana investasi ke golongan miskin.

⁶ Lihat Thee Kian Wie (Penyunting), *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan, Beberapa Pendekatan Alternatif*, Jakarta : Penerbit LP3ES, 1981, hal. 29-32.

Kedua, strategi pertumbuhan dengan pemerataan yang dipakai oleh negara-negara berkembang di Asia Timur seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, dan Singapura. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Irma Adelman, keberhasilan negara-negara tersebut karena pembangunan yang mereka lakukan melewati tahapan-tahapan tertentu. Tahap I adalah distribusi harta produktif, terutama tanah. Tahap II pemupukan *human capital* (modal manusia) secara besar-besaran melalui perluasan sistem pendidikan yang dapat dijangkau oleh golongan masyarakat berpendapatan rendah. Tahap III pertumbuhan ekonomi yang pesat, diutamakan bersifat padat karya.

Ketiga, strategi redistribusi dengan pertumbuhan yang menekankan penyaluran kembali (relokasi) dana-dana investasi baru terutama dari pemerintah ke golongan penduduk yang paling miskin. Dengan cara ini diharapkan dapat meningkatkan produktifitas dan pendapatan mereka. Hal ini hanya mungkin apabila dana investasi yang disalurkan kepada golongan penduduk yang paling kaya relative lebih sedikit.

- b. Strategi pembangunan yang diarahkan pada perbaikan *human faktor*, yaitu peningkatan mutu sumber daya manusia sebagai modal pembangunan untuk menjamin kemajuan ekonomi dan kestabilan sosial. Peningkatan mutu sumber daya manusia dapat dilakukan melalui pendidikan, kesehatan, dan gizi. Melalui perbaikan mutu sumber daya manusia, produktivitas nasional akan meningkat.⁷
- c. Strategi pembangunan yang berpusat pada rakyat. Konsep utama dari pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah bahwa rakyat merupakan sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan.⁸ Untuk mencapai kesejahteraan rakyat baik material maupun spiritualnya, maka diperlukan strategi pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat merupakan suatu konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsepnya tidak hanya semata-mata untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) masyarakatnya, tetapi lebih jauh lagi yaitu menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*). Dalam konsep pembangunan yang berpusat pada rakyat, tidak mempertentangkan antara pertumbuhan dengan pemerataan, karena pertumbuhan dan pemerataan pada hakikatnya dapat berjalan beriringan.⁹

⁷ Konsep pembangunan yang diarahkan pada perbaikan *human faktor* sebagai modal pembangunan dipelopori oleh Gary Becker (pemenang hadiah Nobel tahun 1992). Berdasarkan berbagai penelitian menunjukkan bahwa investasi dalam modal manusia (*human capital*) telah menghasilkan sumber pertumbuhan yang tidak kalah pentingnya dengan investasi pada modal fisik. Lihat Ginandjar Kartasasmita, *Pembangunan untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo, 1996, hal. 140.

⁸ Lihat karya David C. Korten dan George Carner yang berjudul *Planning Frameworks for People-Centered Development* dalam buku David C. Korten and Rudi Klauss (eds) berjudul *People Centered Development: Contribution toward Theory and Planning Frameworks*, New Delhi, India: Kumarian Press, 1984, hal. 201-209.

⁹ Op.Cit., Ginandjar Kartasasmita, 1996, 142-144.

membatasi tugas-tugas negara sebagai polisi, pelindung, dan pengayom, tetapi sudah memasuki bidang yang lebih luas termasuk kesejahteraan rakyatnya. Saat itulah banyak negara-negara Barat yang menggunakan Teori Pertumbuhan dari Rostow dalam perencanaan pembangunannya. Upaya ini pada tahap-tahap awal memberikan hasil yang menggembirakan karena dapat membebaskan mereka dari kelaparan. Oleh karena itu, banyak negara-negara sedang berkembang yang meniru sistem ini. Sistem ini memudahkan mereka memobilisir sumber daya maupun menggunakan kekayaan alam. Namun seperti yang dikemukakan Bjorn Hettne, bahwa di dunia ini ada tiga dunia pembangunan yang mempunyai permasalahan yang berbeda-beda, maka perencanaan pembangunan yang mengacu pada teori pertumbuhan Rostow tidak memberikan hasil yang sama bagi negara-negara sedang berkembang. Kemajuan sebagaimana yang terjadi di negara-negara Barat tidak terjadi di negara-negara berkembang. Dari sini kemudian muncul pola-pola baru dalam perencanaan pembangunan.

Jika kita amati lebih lanjut, tanpa bermaksud membicarakan masalah-masalah politik dan kenegaraan, upaya masing-masing negara dan pemerintah mengurus kesejahteraan rakyatnya selalu sejalan dengan sistem dan mekanisme kekuasaan yang dianut. Dengan mendasarkan diri pada hal tersebut, maka ada kurang lebih tiga pola perencanaan pembangunan di dunia¹⁴, yaitu:

- (1). Perencanaan pembangunan negara-negara Barat (Negara kapitalis). Titik berat perencanaan pembangunan negara-negara Barat adalah pada menjaga stabilitas, *employment* dan kebijakan yang bersifat melindungi. Oleh karenanya, mereka melakukan perencanaan ekonomi yang bersifat mengatur, mendorong dan melindungi yang dikendalikan oleh semua lembaga pemerintahan secara tidak terpusat tetapi melalui wewenang masing-masing departemen.
- (2). Perencanaan pembangunan negara-negara Sosialis (negara totaliter). Mereka berupaya meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui perencanaan terpusat, menggantikan hukum-hukum keseimbangan permintaan dan penawaran atau mekanisme pasar dengan pengendalian produksi dan permintaan. Sistem ini telah membawa keruntuhan negara-negara sosialis.
- (3). Perencanaan pembangunan negara-negara Berkembang. Negara-negara berkembang sebagian besar merupakan negara bekas jajahan. Di negara-negara ini belum ada struktur yang dapat diharapkan untuk meningkatkan kesejahteraan, atau dengan kata lain ada kekosongan struktur dan sistem. Untuk itu ada keinginan yang kuat untuk mengubah atau menciptakan struktur perekonomian dengan mengambil alih kendali perusahaan ekonomi dari bekas penjajahnya atau mengubah

¹⁴ Sitanggang, *Perencanaan Pembangunan, Suatu Teori dan Praktik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999, hal. 108-110

sistem kolonial ke sistem kemerdekaan bangsa. Oleh karenanya perencanaan yang mereka susun adalah perencanaan yang dikendalikan secara terpusat sehingga tercipta suatu struktur dan mekanisme yang dapat mengupayakan pertumbuhan guna mengejar ketinggalannya. Meskipun akhirnya muncul banyak kegagalan dalam proses pembangunan yang mereka lakukan.

Membuat perencanaan pembangunan bukanlah sekedar membuat dokumen rencana. Pada awal perencanaan pembangunan, terdapat kecenderungan dibanyak negara untuk memberi arti sedemikian pentingnya terhadap dokumen perencanaan pembangunan sehingga timbul anggapan bahwa apabila para perencana pembangunan telah berhasil menyusun dokumen tersebut, maka mereka dianggap telah berhasil dengan tujuan mereka. Padahal yang terpenting dalam penyusunan perencanaan pembangunan adalah bagaimana perencanaan tersebut dapat diimplementasikan dalam proses pembangunan sehingga tujuan dari perencanaan pembangunan – yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat – tercapai.

Perencanaan pembangunan negara tidak selalu berhasil mensejahterakan rakyatnya. Kegagalan perencanaan pembangunan terlihat pada tahun 1960-an ketika banyak negara-negara berkembang menerapkan model pembangunan ala Rostow pada awal pembangunannya. Model pembangunan yang lebih mengacu pada pertumbuhan ekonomi. Salah satu yang mengungkapkan tentang kegagalan perencanaan pembangunan di negara-negara berkembang adalah Mahbul Ul Haq. Dikatakan bahwa ada 7 (tujuh) kesalahan yang dilakukan oleh perencana pembangunan pada masa itu yaitu (1) terlalu memuja angka; (2) lebih menyukai pengendalian langsung atas ekonomi; (3) terjadi penanaman modal khayal; (4) kecanduan model pembangunan; (5) memisahkan perencanaan dengan pelaksanaan; (6) adanya kecenderungan mengabaikan sumber daya manusia; dan (7) perencana pembangunan terlalu terpukau oleh laju pertumbuhan GNP dan mengabaikan tujuan sebenarnya dari pembangunan.¹⁵

Pergeseran Paradigma

Kegagalan pembangunan yang terjadi di banyak negara-negara berkembang pada dasawarsa 60-an telah menimbulkan kesadaran bahwa perencanaan pembangunan yang hanya mengacu pada pertumbuhan ekonomi – seperti yang selama itu mereka lakukan dari awal proses pembangunannya – menimbulkan berbagai permasalahan sosial. Permasalahan sosial yang dihadapai seperti kemiskinan, pemerataan, ketertinggalan teknologi, tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah, utang luar negeri,

¹⁵ Mahbul Ul haq, *Tirai Kemiskinan Tantangan-tantangan Untuk Dunia Ketiga*, Penerjemah Masri Maris, Jakarta: Yayasan Obor, 1983, hal 24-39

keadilan, pengangguran, kerusakan lingkungan, keadilan, dan lain sebagainya yang jauh lebih sulit dari yang sebelumnya. Dari sinilah kemudian terjadi pergeseran paradigma perencanaan pembangunan di negara-negara berkembang, yaitu dari perencanaan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi ke arah pembangunan yang memasukkan aspek sosial dalam perencanaan pembangunannya.

Pada mulanya muncul reaksi negatif dari para ahli perencana program-program pembangunan. Pada umumnya mereka ahli ekonomi dan teknik yang pusat perhatiannya lebih menekankan pada pencapaian hasil secara maksimal dengan menekan biaya serendah mungkin. Menurut mereka kegagalan rencana pembangunan ekonomi lebih dikarenakan faktor manusianya yang merintangi usaha pembangunan tersebut. Namun pandangan ini secara perlahan mulai berubah karena para perencana menyadari bahwa variabel non ekonomi perlu diperhitungkan jika menginginkan implementasi perencanaan yang berhasil. Mulai saat itulah aspek sosial masuk dalam perencanaan pembangunan yang lebih lanjut istilahnya berkembang menjadi pembangunan sosial.

Pembangunan Sosial

Istilah pembangunan sosial merupakan perkembangan lebih lanjut dari istilah perencanaan sosial dalam pembangunan yang ada di negara-negara Barat. Dalam pandangan masyarakat Barat, kesejahteraan sosial sama dengan perencanaan sosial dengan mengacu pada konsep pelayanan kesejahteraan sosial yang dikemukakan PBB dalam laporannya pada tahun 1970.¹⁶ Padahal perencanaan sosial dalam pembangunan mempunyai makna yang lebih luas, yaitu bagaimana menerjemahkan program-program khusus bagi semua jenis pelayanan termasuk pelayanan untuk membantu individu atau kelompok yang hidup berkekurangan.¹⁷

Kondisi ini menjadi berbeda di negara-negara berkembang, karena permasalahan sosial yang dihadapi di negara-negara berkembang berbeda dengan di negara-negara Barat. Permasalahan sosial yang muncul tidak hanya sebatas pada bagaimana perawatan

¹⁶ Dasarnya adalah laporan PBB tahun 1970 yang menyimpulkan bahwa “*bidang kesejahteraan sosial dapat diartikan sebagai suatu rangkaian yang terorganisasi, yang pada dasarnya dimaksudkan untuk memungkinkan individu, kelompok serta masyarakat untuk memperbaiki keadaan mereka sendiri, menyesuaikan diri terhadap kondisi yang ada dan berpartisipasi dalam tugas-tugas pembangunan*” Dalam laporan tersebut juga disebutkan hal-hal yang masuk dalam pelayanan kesejahteraan sosial adalah “*bimbingan keluarga, pendidikan orang tua, pelayanan perawatan sehari-hari, pelayanan kesejahteraan anak, perawatan manula/jompo, rehabilitasi para cacat dan napi, pelayanan bagi pengembala dan pengungsi, kegiatan kelompok remaja, pelayanan kesehatan dan pengobatan, kegiatan prasekolah, pusat pelayanan sosial yang ada kaitannya dengan masalah perumahan*”. Lihat United Nations, *Social Welfare Planning in Context of National Development Plans*, New York, 1970, hal. 53-65. Konsep pelayanan kesejahteraan sosial yang agak sempit ini pada mulanya dianggap sebagai perencanaan sosial di Negara-negara Barat yang telah maju.

¹⁷ Diana Conyers, Op. Cit, hal. 14-20.

orang jompo, orang cacat, ataupun pelayanan kesehatannya. Keterbelakangan, kemiskinan, pengangguran, ketidakmerataan penghasilan menjadi permasalahan sosial yang muncul di negara-negara berkembang sebagai akibat dari pembangunan yang *economic growth oriented*. Untuk itu cakupan pelayanan kesejahteraan sosial menjadi lebih luas, lebih merupakan “pembangunan masyarakat” (*community development*) atau lebih luas lagi sebagai “pembangunan sosial” (*social development*).

Pembangunan sosial menurut Goulet (1971) sebagaimana dikutip Ujianto¹⁸ setidaknya memiliki tiga nilai inti yang seharusnya merupakan dasar konsepsi dan panduan praktis pembangunan, yaitu

- (1) Memberikan nafkah hidup yang berarti. Maksudnya suatu fungsi dasar dari semua kegiatan ekonomi adalah untuk melengkapi sebanyak mungkin orang dengan alat-alat yang dapat mengatasi keputusasaan dan kesengsaraan dari kurangnya pangan, papan, kesehatan, dan perlindungan.
- (2) Memberikan harga diri bagi masyarakatnya sebagai “orang”. Maksudnya setiap orang dan semua masyarakat mendambakan beberapa bentuk dasar harga diri, yang dapat dinyatakan dengan ciri keaslian, identitas, martabat, sikap hormat, penghargaan atau pengakuan.
- (3) Memberikan kebebasan bukan dalam arti politik atau ideologi, tetapi dalam pengertian kebebasan yang lebih mendasar atau emansipasi dari keterasingan kondisi-kondisi material dalam kehidupan dan dari perbudakan sosial, terhadap alam, kebodohan orang lain, kesengsaraan, lembaga-lembaga dan kepercayaan yang bersifat dogmatis.

Sedangkan Moeljarto¹⁹ menyatakan bahwa pembangunan sosial paling tidak memiliki tiga makna, yaitu (1) sebagai pengadaan pelayanan masyarakat; (2) sebagai upaya terencana untuk mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi; dan (3) sebagai upaya yang terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk berbuat.

Tujuan dari pembangunan sosial tersebut adalah meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan oleh negara. Negara adalah suatu organisasi masyarakat, yaitu sekelompok orang yang dengan kerja sama dan pembagian tugas yang jelas, mengejar tujuan bersama yang tidak dapat dicapai orang masing-masing karena kemampuannya sendiri.²⁰ Berkaitan dengan

¹⁸ Ujianto Singgih Prayitno, *Strategi Pembangunan Sosial Indonesia*, dalam buku “Pembangunan Sosial, Teori dan Implikasi Kebijakan”, Sali Susiana dan Yulia Indahri (Penyunting), Jakarta:P31 Setjen DPR RI, 2000, hal. 68.

¹⁹ Moeljarto T, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis, Konsep, Arah, dan Strategi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987, hal. 37-40.

²⁰ Kirdi Dipoyudo, *Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial*, Analisis CSIS No. 6 Nopember – Desember 1989, hal. 358.

masalah kesejahteraan sosial, salah satu fungsi negara adalah memajukan kesejahteraan umum, yaitu dengan menciptakan satu basis kemakmuran bagi seluruh rakyat. Kemakmuran adalah suatu keadaan dimana kebutuhan-kebutuhan manusia dapat dipenuhi secara wajar, mantap dan terus menerus.²¹ Oleh karena itu, negara paling tidak harus dapat memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-hak rakyatnya atas pekerjaan, pangan, kesehatan, kepemilikan, serta pendidikan sehingga tercapai kesejahteraan umum bagi rakyatnya.

Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional adalah serangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pembangunan nasional yang kita lakukan hingga saat ini didasarkan pada dokumen-dokumen perencanaan pembangunan yang disusun berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Sebelum amandemen UUD 1945 didasarkan pada GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara). GBHN adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional yang berisi arahan dan batasan yang jelas tentang apa yang harus dilakukan dalam 5 tahun ke depan. Arahan ini dituangkan dalam rencana pembangunan nasional sebagai penjabaran langkah-langkah untuk mencapai masyarakat yang terlindungi, sejahtera, cerdas, dan berkeadilan (sebagaimana tujuan negara yang disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945), serta dituangkan dalam bidang-bidang kehidupan bangsa, seperti politik, sosial, ekonomi, budaya serta pertahanan dan keamanan. Dokumen perencanaan ini menentukan apa yang menjadi tujuan, pedoman, dan bagaimana asas pelaksanaannya yang merupakan persyaratan perencanaan sesuai dengan formalitas dan legalitas perundang-undangan.

GBHN ditetapkan oleh MPR. Ini berarti MPR yang menentukan tujuan dan kebijakan perencanaan nasional yang menjadi tolok ukur dan rujukan bagi setiap gerak perencanaan Presiden dalam jangka waktu lima tahun. MPR berdasarkan UUD 1945 adalah perwakilan dari seluruh rakyat Indonesia. Dengan kata lain, yang menentukan tujuan dan kebijakan pembangunan adalah rakyat. GBHN dijabarkan

²¹ Ibid., hal. 545.

oleh Presiden selaku kepala pemerintahan dalam Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun). Repelita berisi susunan prioritas perencanaan sektoral dan daerah, identifikasi berbagai permasalahan, serta saling keterkaitan setiap kegiatan. Dalam pelaksanaan Repelita, Presiden dibantu oleh menteri-menteri. Oleh karenanya, setelah Presiden menetapkan Repelita Nasional, semua menteri berkewajiban mempelajari Repelita Nasional, mengumpulkan masalah-masalah yang menyangkut departemennya untuk disusun di dalam perencanaan departemen dengan menghubungkan tujuan atau target dengan unit organisasi. Selain itu, menghimpun berbagai permasalahan yang mempunyai keterkaitan dengan sektor/subsektor yang berada di departemen lain untuk diadakan kerjasama perencanaan, yang menjamin keterpaduan pelaksanaan, keterpaduan dampak dan pemanfaatannya. Dalam hal-hal tertentu kerja sama antarsektor atau antardepartemen dapat dibantu dan dikoordinasikan oleh Bappenas, tetapi tanggung jawab politis dan teknis benar-benar secara formal dan atas legalitas adalah di masing-masing organisasi departemen dan lembaga tinggi negara. Kemudian tentang pelaksanaan Repelita oleh Daerah dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen. Berdasarkan ketentuan tersebut, atas wewenang yang ada pada Menteri Dalam Negeri mengarahkan perencanaan pembangunan daerah sebagai bagian dari Repelita Nasional.

Jika merunut ke dalam lintasan sejarah, kita sudah melewati VI Repelita. Repelita I pada tahun 1969/70 - 1973/74, Repelita II tahun 1974/1975 – 1978/1979, Repelita III tahun 1979/1980 – 1983/1984, Repelita IV tahun 1984/1985 – 1988/1989, Repelita V tahun 1989/1990 – 1993/1994, dan Repelita VI tahun 1994/1995 -1998/1999. Namun Repelita VI tidak berlangsung sebagaimana direncanakan karena krisis ekonomi tahun 1987 telah meruntuhkan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Mulai saat itulah Indonesia memasuki era reformasi.

Pada era reformasi, dengan diamandemennya UUD 1945 beberapa kali, GBHN sebagai arahan pemerintah dalam menyusun rencana pembangunan ditiadakan. Kemudian muncul pertanyaan, masihkah perlu perencanaan pembangunan?. Fakta menunjukkan bahwa di negara-negara maju dan penganut mekanisme pasar sekalipun, peranan dan intervensi pemerintah masih tetap ada dan diperlukan untuk kepentingan publik melalui kebijakan-kebijakan makro dan mikro ekonomi antara lain melalui kebijakan-kebijakan fiskal dan moneter, dan peran regulatori lainnya. Indonesia tergolong negara yang sedang membangun (*developing country*), terlebih setelah didera krisis moneter yang berkembang menjadi krisis multi dimensi. Kondisi ini tetap menuntut campur tangan pemerintah secara lebih besar untuk memulihkan dan menggerakkan kegiatan perekonomian masyarakat, sekaligus untuk mendorong perubahan sosial yang lebih mendasar. Proses perubahan sosial atau pembangunan

tersebut perlu dilakukan secara terencana, terkoordinasi, konsisten, dan berkelanjutan.²² Oleh karena itu, disusunlah UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Menurut UU No. 25 Tahun 2005 ada beberapa dokumen perencanaan pembangunan yaitu perencanaan pembangunan jangka panjang (20 tahun), perencanaan pembangunan berjangka menengah (5 tahun), dan rencana pembangunan tahunan.

Dalam rencana pembangunan jangka panjang terdapat rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) dan di tingkat daerah (RPJPD). RPJPN merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional. Sedangkan RPJPD memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJPN.

Rencana pembangunan jangka panjang diwujudkan dalam visi dan misi jangka panjang dan mencerminkan cita-cita kolektif yang akan dicapai oleh masyarakat beserta strategi untuk mencapainya. Oleh karenanya, rencana pembangunan jangka panjang adalah produk dari semua elemen bangsa, masyarakat, pemerintah, lembaga-lembaga tinggi negara, organisasi kemasyarakatan, dan organisasi politik. Visi merupakan penjabaran cita-cita kita berbangsa sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu terciptanya masyarakat yang terlindungi, sejahtera, dan cerdas serta berkeadilan. Visi kemudian dinyatakan ke dalam misi, yaitu upaya-upaya ideal untuk mencapai visi tersebut yang dijabarkan ke dalam arah kebijakan dan strategi pembangunan jangka panjang.

Sementara rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) atau rencana lima tahunan terdiri atas rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) dan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). Rencana pembangunan jangka menengah sering disebut sebagai agenda pembangunan karena menyatu dengan agenda pemerintah yang berkuasa. Agenda pembangunan lima tahunan ini memuat program-program, kebijakan, dan pengaturan yang diperlukan yang masing-masing dilengkapi dengan ukuran “*outcome*” atau hasil yang akan dicapai. Selain itu, secara sektoral terdapat pula rencana strategis atau renstra di masing-masing kementerian/departemen atau lembaga pemerintah non departemen serta renstra pemerintahan daerah yang merupakan gambaran RPJM berdasarkan sektor atau bidang pembangunan yang ditangani.

²² Paskah Suzeta (Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas), *Perencanaan Pembangunan Indonesia*, dalam Jurnal Negarawan No. 03 (Februari 2007) di <http://www.setneg.go.id> diakses tanggal 29 Nopember 2007.

RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN, 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. Sedangkan RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJMN. RPJMD memuat arah kebijakan 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.

Selanjutnya Renstra Kementerian dan Lembaga memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJMN dan bersifat indikatif. Sedangkan Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJMD dan bersifat indikatif.

Rencana pembangunan Tahunan disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP merupakan penjabaran dari RPJMN, 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. Sedangkan RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD 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.

Untuk dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang saat ini dasarnya adalah UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Untuk dokumen perencanaan jangka menengah saat ini dasarnya adalah Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009. Sedangkan dokumen perencanaan pembangunan tahunan saat ini adalah Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang disusun dan diterbitkan setiap tahun.

Dalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan nasional yang ada, kita dapat melihat bagaimana proses pembangunan nasional direncanakan dan bagaimana pembangunan sosial di Indonesia dilakukan. Berikut akan dibahas bagaimana proses pembangunan yang terjadi berdasarkan dokumen-dokumen perencanaan pembangunan yang ada di Indonesia.

Era GBHN terjadi pada masa Orde Baru. Secara umum pembangunan masa Orde Baru terbagi dalam dua tahap pembangunan²³, yaitu :

1. *Periode pembangunan ekonomi pertama (1966-1980-an).*

Pada periode ini strategi pembangunan yang dipilih adalah strategi pertumbuhan ekonomi, dengan sangat memperhatikan pengendalian tingkat inflasi, rehabilitasi infrastruktur fisik, dan membangun hubungan baik dengan kelompok donor internasional. Pilihan ini diambil dengan pertimbangan setelah turunnya Soekarno (Presiden RI yang pertama), perekonomian Indonesia lumpuh. Defisit anggaran belanja negara mencapai 50 persen dari pengeluaran total negara, penerimaan ekspor sangat menurun, dan selama 1964-1966 hiperinflasi melanda Indonesia. Dengan strategi pertumbuhan ekonomi, diharapkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan menetes sampai ke lapisan masyarakat paling bawah.

UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) menjadi pintu pembuka bagi upaya pemerintah mempersilahkan investor asing masuk ke Indonesia. Masuknya PMA menguntungkan bagi pemerintah Indonesia. Pertama, pemerintah tidak perlu mengeluarkan modal untuk menciptakan investasi baru. Kedua, membuka lapangan kerja bagi orang-orang Indonesia. Dengan kebijakan tersebut, perekonomian Indonesia mulai tumbuh dengan rata-rata 6,6 persen tiap tahun, dan pada tahun 1968 pertumbuhan ekonomi mencapai 10,9 persen.

Namun kesuksesan pertumbuhan ekonomi pada awal Orde Baru tersebut tidak berlangsung lama. Pada masa itu telah muncul permasalahan-permasalahan sosial akibat pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi tinggi, seperti masalah kesenjangan dan kemiskinan. Munculnya permasalahan-permasalahan sosial tersebut, mendorong pemerintah untuk memasukan aspek sosial dalam perencanaan pembangunan. Oleh karenanya pada Repelita III (1979-1984) dimasukan konsep Trilogi Pembangunan dan Delapan Jalur Pemerataan.

Konsep Trilogi Pembangunan adalah pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, dan pemerataan pembangunan beserta

²³ Lihat Syamsul Hadi dan kawan-kawan, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Ed. 1, Pengantar Kwik Kian Gie, Jakarta: Granit, 2004, hal. 18-40. Lihat juga Ujianto Singgih Prayitno, "Strategi Pembangunan Sosial Indonesia", dalam buku *Pembangunan Sosial, Teori dan Implikasi Kebijakan*, Jakarta: P3I Setjen DPR RI, 2000, hal 62-64.

hasil-hasilnya sehingga tercipta keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Pada Pelita III pemerataan pembangunan beserta hasil-hasilnya ditempatkan sebagai unsure pertama dalam pembangunan. Pemerataan pembangunan dilakukan memalui Delapan Jalur Pemerataan, yaitu (1) pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak, khususnya pangan, sandang, dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air; dan (8) pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.²⁴ Melalui konsep tersebut, lahir program-program pembangunan sosial yang bertujuan untuk mengurangi tingkat kesenjangan dan kemiskinan yang ada dalam masyarakat. Namun program-program pembangunan sosial tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan karena pada periode pembangunan ekonomi kedua terjadi resesi ekonomi dunia yang berpengaruh pada perekonomian Indonesia.

2. *Periode pembangunan ekonomi kedua (1983-1993).*

Pada periode pembangunan ekonomi kedua, strategi pembangunan Indonesia masih bertumpu pada strategi pertumbuhan ekonomi tinggi. Periode kedua ini merupakan fase pertumbuhan ekonomi rendah. Antara 1982-1987 rata-rata pertumbuhan ekonomi tahunan hanya mencapai 3,5 persen. Rendahnya laju pertumbuhan ekonomi terjadi karena jatuhnya harga minyak dunia dengan tidak terkendali.²⁵ Selain itu juga karena adanya resesi ekonomi dunia akibat adanya program penekanan inflasi di Amerika Serikat, jatuhnya harga-harga komoditi pokok karena *green revolution*, kemajuan teknologi produksi yang semakin menghemat bahan baku, dan semakin sulitnya memasuki pasar-pasar internasional. Kondisi ini memaksa pemerintah untuk mencari alternatif lain guna terus memacu investasi dan kemajuan ekonomi. Untuk itu pemerintah melakukan restrukturisasi ekonomi dengan mengeluarkan kebijakan pembangunan yang cenderung liberal.²⁶

²⁴ Lihat Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (REPELITA III) 1979/80 – 1983/84.

²⁵ Minyak bumi pernah menjadi komoditas utama bagi penerimaan APBN - hampir 70 persen penerimaan APBN diperoleh dari minyak bumi. Indonesia pernah mengalami *oil booming* pada tahun 1980-1981, yaitu ketika harga minyak di pasaran dunia sangat tinggi dan persediaan minyak di Indonesia pada masa itu masih besar.

²⁶ Kebijakan yang cenderung liberal ini meliputi (1) devaluasi rupiah sebesar 28 persen; (2) pengurangan subsidi pemerintah dan penjadualan kembali proyek-proyek pembangunan termasuk pembatalan atau penundaan proyek-proyek yang berkadar impor tinggi; (3) reformasi perpajakan yang menyangkut penyederhanaan dan rasionalisasi pajak pendapatan serta penggantian pajak penjualan dan bea impor, (4) deregulasi sistem perbankan yang menyangkut penghapusan sistem kredit dan pembebasan penentuan suku bunga deposito serta suku bunga pinjaman perbangunan. Selain itu merubah kegiatan ekonomi sektor migas kearah non migas. Sementara di sektor keuangan terutama sektor perbankan, bank-bank asing dan local dapat membuka cabang di luar Jakarta. Lihat Syamsul Hadi dan kawan-kawan, 2004, hal. 29-30.

Paradigma pembangunan yang dianut pada masa ini adalah *economic liberalism* dan mengacu pada *Washington Consensus*.²⁷ Strategi ini mampu menggerakkan kembali kegiatan ekonomi dengan partisipasi pihak swasta yang lebih aktif dibandingkan periode sebelumnya, namun peran pemerintah menjadi mengecil.

Pada masa ini kembali masalah kesenjangan dan kemiskinan terabaikan. Pertumbuhan ekonomi kembali dipacu dan pembangunan industri makin dikedepankan. Sementara sektor pertanian yang merupakan andalan sebagian besar penduduk Indonesia mulai ditinggalkan. Akibatnya urbanisasi meningkat. Demikian juga dengan pengangguran di perkotaan. Jumlah masyarakat miskin pun turut meningkat.²⁸

Masih dalam era Orde Baru (periode 1994 hingga krisis ekonomi 1997), pemerintah kembali melakukan serangkaian liberalisasi keuangan dengan memperbolehkan 100 persen kepemilikan asing berinvestasi di Indonesia (Juni 1994). Sektor-sektor yang semula tertutup untuk penanaman investasi langsung menjadi terbuka, seperti pelabuhan, pembangkit tenaga listrik, perkapalan, maskapai penerbangan, kereta api, telekomunikasi, dan media massa. Perekonomian Indonesia kembali tumbuh tinggi.

Pada masa ini, Bank Dunia mulai mengkategorikan Indonesia sebagai salah satu negara “ajaib” di Asia Timur. Karena pertumbuhan ekonominya yang begitu tinggi dengan kinerja inflasi, arus masuk modal asing, dan investasi yang terus meningkat, sehingga Indonesia masuk dalam kategori negara yang sangat prospektif dalam percaturan ekonomi dunia di masa depan. Tetapi sebenarnya pada masa-masa itu Indonesia dihadapkan berbagai permasalahan sosial dan ekonomi yang serius seperti defisit neraca pembayaran, iklim usaha yang tidak sehat, utang luar negeri yang tinggi, penguasaan asset produktif oleh segelintir orang, kesenjangan tingkat pendapatan, pengangguran, dan masih banyaknya jumlah penduduk miskin.

Globalisasi pada masa itu, mulai tampak disertai dengan tumbuhnya kekuatan-kekuatan ekonomi swasta akibat proses industrialisasi. Dalam proses ini, ada negara-negara yang berhasil melewati batas keterbelakangan dan memasuki kelompok industri baru dan ada negara-negara yang makin tertinggal atau mengalami kemandegan bahkan kemunduran. Di negara-negara yang berhasil, pembangunan sosial berjalan seiring dengan transformasi struktur perekonomiannya, sehingga pertumbuhan ekonomi berjalan seiring dengan peningkatan kesejahteraan sosial yang cukup merata. Namun

²⁷ Menurut *Washington Consensus* pemerintah tidak ikut campur dalam mekanisme pasar yang dipengaruhi oleh peran institusi-institusi keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia.

²⁸ Kirdar dan Silk, 1995, sebagaimana dikutip oleh Ginandjar Kartasasmita, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta: PT. Pustaka CIDESINDO, 1996, hal. 136

di Indonesia, pertumbuhan ekonomi hanya terpusat pada lapisan masyarakat atau wilayah tertentu sehingga kesenjangan masih merupakan masalah -terlihat dari laju penurunan jumlah penduduk miskin yang semakin melambat.²⁹ Hingga terjadi krisis ekonomi pada tahun 1997, kembali perekonomian Indonesia terganggu. Nilai tukar rupiah terhadap dollar menurun tajam, dan hal ini berpengaruh terhadap kegiatan perekonomian di Indonesia.

Kegagalan pembangunan sosial di Indonesia pada masa itu, menurut Ginandjar Kartasasmita terjadi karena dipisahkannya pembangunan sosial dari pembangunan ekonomi. Sektor-sektor yang selama ini dikelompokkan dalam bidang sosial seperti pendidikan dan kesehatan, terabaikan dan terkalahkan oleh sektor-sektor dalam kelompok ekonomi. Padahal terbukti bahwa keberhasilan negara-negara industri baru terjadi karena pembangunan ditekankan pada bidang pendidikan dan kualitas sumber daya manusianya.³⁰

Jika menengok ke belakang, dalam 5 Repelita, titik berat pembangunan memang diletakkan pada bidang ekonomi, karena keadaan dan kemampuan nasional pada waktu itu masih sangat terbatas sehingga pembangunan ekonomi harus didahulukan. Akibatnya kebijakan sosial pada Repelita III tidak berjalan. Kemudian pada Repelita V lahir kebijakan untuk mengatasi masalah kesenjangan dan kemiskinan melalui Program Pengembangan Kawasan Terpadu. Program tersebut ditujukan langsung untuk masyarakat miskin di setiap daerah. Pada Repelita VI, upaya penanggulangan kemiskinan diperluas dan ditingkatkan dengan sebuah Inpres (Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan) yang kemudian dijadikan sebagai strategi pelaksanaan penanggulangan kemiskinan yang terpadu dan menyeluruh yang selanjutnya disebut sebagai program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Dengan adanya program IDT, berdasarkan data BPS, kemiskinan absolut menurun secara mantap (dari 40 persen jumlah penduduk pada 1976 menjadi

²⁹ Dari tahun 1970 sampai dengan 1987, laju penurunan jumlah penduduk miskin per tahun selalu di atas 5 persen. Namun mulai tahun 1987 sampai dengan tahun 1993, laju penurunan jumlah penduduk miskin menurun menjadi 4 persen. Hal ini terjadi karena penduduk miskin yang ada merupakan bagian yang paling miskin dari yang paling miskin, sehingga lebih sulit melepaskan diri dari kemiskinan

³⁰ Berbagai teori mencoba menjelaskan keterkaitan antara pengembangan sumber daya manusia, aplikasi teknologi, dan pertumbuhan ekonomi. Salah satunya adalah teori pertumbuhan endogen yang dikembangkan oleh Romer (1990). Dalam pandangan teori endogen, meningkatnya stok pengetahuan dan ide baru dalam perekonomian mendorong tumbuhnya daya cipta dan inisiatif yang diwujudkan dalam kegiatan inovatif dan produktif. Hal ini dapat terwujud jika dilakukan pembangunan terhadap sumber daya manusianya. Banyak studi empiris dilakukan untuk melihat keterkaitan antara kualitas SDM dan pertumbuhan. Barro (1991), Mankiw, Romer, dan Weil (1992) sebagaimana dikutip Ginandjar Kartasasmita (1996) menyatakan bahwa partisipasi pendidikan dan investasi yang cukup besar untuk pendidikan pada tahun 1960-an merupakan faktor penting untuk menjelaskan variasi pertumbuhan negara-negara di dunia selama 40 tahun terakhir. Mereka memperlihatkan bahwa kualitas sumber daya manusia menyumbang secara cukup berarti bagi pertumbuhan. Sumbangan itu kira-kira sama dengan sumbangan *physical capital*. Ginandjar Kartasasmita, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta: PT. Pustaka CIDESINDO, 1996, hal. 265-267

11 persen pada tahun 1996). Namun berdasarkan data World Bank – dengan menggunakan pengukuran kemiskinan yang berbeda dengan BPS – ternyata kemiskinan di Indonesia terparah kedua diantara empat negara di ASEAN. Lebih dari separuh penduduk Indonesia (50,4 persen) hidup dalam kemiskinan absolut, kendati ada perbaikan taraf hidup yang nyata. Akibatnya, ketika terjadi krisis tahun 1997 jumlah penduduk miskin bertambah dua kali lipat.³¹

Terlepas dari adanya perbedaan data kemiskinan antara BPS dengan World Bank tentang kondisi masyarakat miskin di Indonesia, bidang ekonomi masih tetap merupakan titik berat pembangunan hingga Pelita VI. Kemudian terjadi krisis ekonomi tahun 1997 yang telah menghancurkan semua sendi kehidupan masyarakat Indonesia.

Krisis ekonomi 1997 sedemikian dahsyat sehingga bukan saja berdampak pada aspek-aspek yang bersinggungan dengan bidang ekonomi, melainkan juga mengimbas pada bidang lain (sosial dan politik). Pengangguran meningkat tajam, kesenjangan antara kenaikan harga-harga dengan daya beli meningkat, kesenjangan antar golongan kian melebar, dan kualitas hidup di banyak rumah tangga dirasakan semakin menurun. Muncul rasa ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah. Keadaan ini memperlihatkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi bukan merupakan jaminan bagi meningkatnya kesejahteraan masyarakatnya. Karena pertumbuhan ekonomi yang tinggi belum tentu akan diikuti dengan pemerataan hasil-hasil pembangunan dari pertumbuhan ekonomi tinggi tersebut.

Terjadinya krisis multidimensi ini menuntut pemerintah untuk berkonsentrasi pada upaya keluar dari krisis. Pemerintah mengundang IMF untuk ikut terlibat dalam upaya penanganan krisis. Mulai saat itu, IMF terlibat dalam menentukan strategi pembangunan di Indonesia. Meskipun Sidang Umum MPR tanggal 19 Oktober 1999 telah menetapkan TAP/IV/MPR/1999 tentang Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004 yang memuat arah kebijakan penyelenggaraan negara dan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan dan pengembangan pembangunan dalam kurun waktu tertentu, namun proses pembangunan tidak lagi didasarkan pada GBHN. Proses pembangunan berlangsung berdasarkan keputusan bersama dalam *Letter of Intent* (LoI) antara pemerintah Indonesia dengan IMF. Karena kondisi saat krisis menuntut adanya perencanaan secara cepat terhadap penanganan krisis.

³¹ Hal ini terjadi karena ukuran garis kemiskinan yang dipakai Indonesia jauh lebih rendah dari garis kemiskinan yang digunakan Negara-negara tetangga. Padahal masih banyak orang yang berada satu garis di atas garis kemiskinan BPS yang masih mengalami kesulitan hidup, dan masih jauh dari akses kepada barang dan jasa pokok yang mencukupi. Kelompok masyarakat inilah yang jatuh kembali dalam kelompok masyarakat miskin ketika krisis terjadi.

Perencanaan pembangunan dilakukan bekerjasama dengan IMF. Kerjasama ini berlangsung selama 6 tahun dan melibatkan 4 pemerintahan yang berbeda, yaitu masa Soeharto (Oktober 1997 – Juni 1998), masa Habibie (Juni 1998-Agustus 1999), masa Abdurrahman Wahid (1999-2001), dan masa Megawati (2001-2004).

a. Masa Soeharto (Oktober 1997-Juni 1998)

Pada masa Soeharto (Oktober 1997-Juni 1998) fokus pembangunan adalah perbaikan dan pemulihan kondisi ekonomi. Ada tiga program yang ditawarkan IMF dalam LoI. *Pertama*, kebijakan makroekonomi yang meliputi kebijakan moneter dan Bank Sentral serta kebijakan fiscal. *Kedua*, restrukturisasi sektor keuangan berupa restrukturisasi Perbankan dan Hutang Perusahaan. *Ketiga*, reformasi struktural yang meliputi perdagangan luar negeri, deregulasi dan investasi, pinjaman dan pemulihan asset, privatisasi BUMN, jaring pengaman sosial (JPS), desentralisasi, reformasi hukum, lingkungan.

Program-program yang disusun bersama IMF tersebut ternyata tidak menyelesaikan krisis ekonomi di Indonesia, karena IMF tidak mendefinisikan akar masalah penyebab krisis ekonomi di Indonesia dan mengabaikan detail faktor-faktor ekonomi mikro yang justru penting perannya untuk mengatasi krisis ekonomi di Indonesia. Program-program yang disusun tidak mencapai sasaran. Akibatnya tingkat inflasi semakin tinggi, daya beli masyarakat berkurang, jumlah pengangguran meningkat tajam, jumlah masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan bertambah, anak putus sekolah meningkat, kasus gizi buruk pun meningkat. Jika kondisi ini terus berlanjut, muncul kekhawatiran terjadi *lost generation*.

Krisis ekonomi yang semakin memburuk ini diperparah dengan kondisi sosial politik yang juga memanas. Kerusuhan sosial dan demonstrasi massa memaksa runtuhnya pemerintahan Soeharto. Pemerintahan kemudian dipegang oleh Habibie yang berasal dari partai yang sama dengan Soeharto.

b. Masa Habibie (Juni 1998-Agustus 1999)

Pada masa pemerintahan Habibie, ada delapan LoI yang disepakati antara Indonesia dengan IMF, beberapa di antaranya merupakan perbaikan dari LoI Indonesia dengan IMF pada masa Soeharto. Kebijakan pembangunan Indonesia yang diprogramkan dalam kerjasama tersebut meliputi restrukturisasi perbankan, restrukturisasi hutang swasta, penataan kebijakan fiskal, perlindungan lingkungan hidup, deregulasi dan investasi, reformasi hukum, peminjaman dan pemulihan asset, liberalisasi perdagangan, kebijakan moneter dan bank sentral, serta Jaring Pengaman Sosial (JPS). Secara umum kebijakan pembangunan pada masa Habibie ditinjau dari LoI dan kebijakan terapannya, mengarah pada kebijakan liberal. Hal ini juga

memperlihatkan kuatnya pengaruh IMF dalam penataan kebijakan perekonomian Indonesia.

Pada masa Habibie Kebijakan JPS ini terdapat dalam lima LoI (Juni – November 1998) yang dapat dikelompokkan dalam 4 program besar, yaitu:

- a. Meningkatkan penyediaan dan penyaluran bahan kebutuhan pokok serta bantuan bahan pangan bagi masyarakat miskin di pedesaan dan perkotaan (*food security*);
- b. Perlindungan sosial (*sosial protection*) yang terdiri dari penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dasar dan bantuan obat-obatan bagi masyarakat miskin di pedesaan dan perkotaan, penyediaan fasilitas pendidikan dan bantuan biaya pendidikan bagi peserta didik yang berasal dari kelompok masyarakat miskin baik di pedesaan maupun diperkotaan;
- c. Meningkatkan penciptaan lapangan kerja langsung dan kesempatan berusaha untuk menumbuhkan daya beli masyarakat miskin di pedesaan dan perkotaan (*employment creation*);
- d. Menggerakkan kembali ekonomi rakyat dengan mendorong pembangunan kegiatan usaha ekonomi berskala kecil.

Kebijakan tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan karena penerapannya yang tidak sesuai sasaran, adanya korupsi oleh aparat pelaksana, dan buruknya kinerja pelaksanaan program JPS itu sendiri.³²

c. Masa Abdurrahman Wahid (1999-2001),

Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang berlangsung dari tahun 1999 sampai 2001 kebijakan pembangunan masih merupakan kebijakan liberal. Namun pada masa Gus Dur tidak ada kepastian arah pembangunan yang dituju. Berbagai macam program pembangunan tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Sinyal positif akan adanya perbaikan muncul ketika Megawati naik menggantikan Gus Dur sebagai Presiden ke-5 Indonesia pada Agustus 2001.

d. Masa Megawati (2001-2004)

Langkah awal pemerintahan Megawati adalah peninjauan ulang LoI IMF. IMF optimis dengan tim ekonomi yang baru terbentuk akan mampu menjalankan kebijakan yang akan diterapkan IMF. Optimisme tersebut meyakinkan pemerintah Indonesia dapat sesegera mungkin menandatangai kerjasama – selain karena hampir semua

³² Op.Cit., Syamsui Hadi dan kawan-kawan, 2004, hal. 60-61.

pembahasan yang menjadi prioritas utama IMF³³ telah selesai dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Kerjasama IMF dengan pemerintah Indonesia berlangsung hingga akhir Agustus 2003. Setelah itu pemerintah memutuskan untuk tidak lagi melanjutkan program paket bantuan IMF dan memasuki PPM (*Post Program Monitoring*). Skema PPM ini diambil dengan pertimbangan pemerintah dapat mencicil pinjaman hingga 2010 dengan kemungkinan pelunasan dipercepat jika perkembangan perekonomian positif di tahun-tahun kedepannya. Tahun 2004, pemerintahan Megawati berakhir dan digantikan oleh Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).

e. Masa Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2009)

Pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) dihadapkan oleh berbagai permasalahan warisan dari pemerintahan-pemerintahan sebelumnya. Krisis multidimensi masih belum juga berakhir. Perekonomian dalam tahun 2000 – 2003 hanya tumbuh rata-rata sebesar 4,3 persen per tahun. Tingkat kesejahteraan rakyat menurun. Jumlah pengangguran terbuka mencapai 9,5 persen dan setiap tahunnya sekitar 2,5 juta angkatan kerja baru menambah jumlah angkatan kerja. Persentase penduduk miskin pada tahun 2004 masih 16,6 persen (sekitar 36,1 juta jiwa). Untuk itu strategi pembangunan yang diambil pemerintahan SBY berbeda dengan pemerintahan sebelumnya yang lebih cenderung kearah model pembangunan yang liberal. Strategi pembangunan SBY lebih kearah pembangunan yang berpusat pada rakyat.

Ada dua langkah yang dilakukan pemerintahan SBY. Pertama, melakukan penataan kembali sistem sosial politik Indonesia hingga tercipta suatu sistem dan kelembagaan ketatanegaraan yang kuat dalam menghadapi berbagai goncangan. Kedua, memenuhi hak dasar rakyat serta penciptaan landasan yang kokoh. Pembangunan yang dilakukan tidak hanya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakatnya, tetapi juga untuk memberikan landasan yang kokoh bagi pembangunan selanjutnya. Hak-hak dasar rakyat ini dalam bentuk bebas dari kemiskinan, pengangguran, keterbelakangan, ketidakadilan, penindasan, rasa takut, dan kebebasan mengemukakan pikiran dan pendapatnya. Sedangkan landasan yang kokoh diperlukan bagi pembangunan yang berkelanjutan dan generasi mendatang yang lebih baik.

³³ Pemerintah Indonesia selama terikat kerjasama dengan IMF (dari masa Soeharto Oktober 1997 hingga pemerintahan Megawati) telah menyelesaikan lima dari enam langkah prioritas yang digarisbawahi IMF. Enam langkah prioritas itu adalah (1) pemerintah Indonesia harus melakukan control uang beredar agar sesuai dengan yang disepakati (Rp. 108 triliun); (2) mengumumkan perolehan pendapatan dari BPPN; (3) jadual privatisasi BUMN; (4) mengumumkan hasil kajian ulang BPPN; (5) menyelesaikan masalah BI; (6) mengisi rekening 502. Yang belum dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia adalah mengisi rekening 502 (dana cadangan untuk penjaminan perbankan).

Pemerintahan SBY mencoba melakukan pembangunan ekonomi berjalan seiring dengan pembangunan sosial. Terlihat dari pembangunan ekonomi yang dikonsentrasi pada tiga strategi utama : (1) mendorong pencapaian pertumbuhan ekonomi yang tinggi (*pro-growth*); (2) mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pertumbuhan ekonomi yang berkualitas (*pro-job and pro-poor*); serta (3) meningkatkan pemantapan stabilitas ekonomi.³⁴

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi diupayakan melalui penghapusan berbagai kendala yang dapat menghambat peningkatan investasi dan ekspor. Peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pertumbuhan ekonomi yang berkualitas diupayakan dengan mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin dan pengangguran. Percepatan pengurangan jumlah penduduk miskin dan pengangguran dilakukan melalui berbagai upaya pemberdayaan masyarakat seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), Program Peningkatan Pendapatan Petani dan nelayan kecil (P4K), dan Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP). Di sisi lain juga dilakukan upaya-upaya untuk membantu masyarakat miskin mendapatkan akses terhadap kebutuhan dasar, seperti melalui pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS), asuransi kesehatan untuk masyarakat miskin, penyediaan hunian yang layak bagi masyarakat miskin, serta penyediaan prasarana dan sarana dasar permukiman di pulau-pulau kecil dan di daerah tertinggal. Selain itu juga dilakukan pemberian bantuan melalui program Subsidi Langsung Tunai (SLT). Untuk tahun 2007 program SLT berubah menjadi Bantuan Tunai Bersyarat (BTB), yaitu bantuan diberikan kepada rumah tangga miskin yang menyekolahkan anak dan memeriksakan kesehatan anak balitanya. Jika mereka tidak lagi menyekolahkan anaknya dan atau memeriksakan kesehatan anak balitanya, maka bantuan dihentikan. Sementara perbaikan stabilitas ekonomi diupayakan dengan memantapkan kebijakan fiscal dan moneter serta meningkatkan koordinasi dan efektifitas kedua kebijakan tersebut. Melalui upaya-upaya tersebut diharapkan akan tercipta landasan pembangunan yang kokoh dan berkelanjutan, serta kesejahteraan rakyat meningkat – yang diukur melalui terpenuhinya hak-hak dasar rakyat.

Proses pembangunan pada masa pemerintahan SBY dilakukan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009. Perpres tersebut dijadikan pijakan pembangunan.

³⁴ Lihat Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

BAB III

TANTANGAN PEMBANGUNAN SOSIAL

20 TAHUN KE DEPAN

Arah Pembangunan Sosial ke Depan

Berdasarkan sejarah pembangunan yang telah dilakukan, perencanaan pembangunan yang berkesinambungan dalam jangka panjang tetap diperlukan. Tujuannya agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran. Oleh karenanya, ketika GBHN ditiadakan, upaya untuk menyusun kembali perencanaan pembangunan jangka panjang dilakukan. Dengan mendasarkan diri pada Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional disusunlah UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. RPJPN 2005-2025 ini pada hakekatnya merupakan kelanjutan dari pembangunan sebelumnya untuk mencapai tujuan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. RPJPN 2005-2025 berisikan visi, misi, dan arah pembangunan nasional untuk masa 20 tahun kedepan, yang akan dilakukan secara bertahap (per lima tahunan) dengan prioritas tertentu dalam setiap tahapannya. Tujuan akhirnya adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Dengan lahirnya UU No. 17 tahun 2007, pembangunan nasional untuk selanjutnya didasarkan pada UU tersebut.

Berdasarkan RPJPN 2005-2025, pembangunan sosial direncanakan berjalan seiring dengan pembangunan ekonomi. Titik berat pembangunan sosial adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan kesejahteraan masyarakat dilakukan melalui peningkatan kualitas sumber daya manusianya (SDM) baik kualitas moral maupun intelektualitasnya, yang nantinya diharapkan akan memberikan dukungan pada pembangunan ekonomi. Dengan peningkatan kualitas SDM diharapkan pertumbuhan ekonomi meningkat, dan tingkat kemiskinan serta pengangguran menurun. Atau dengan kata lain peningkatan kualitas SDM diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Peningkatan kualitas SDM akan diwujudkan melalui:

- (1) Pengendalian jumlah dan laju pertumbuhan penduduk yang dilakukan dengan meningkatkan pelayanan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi yang terjangkau, bermutu dan efektif sehingga terbentuk keluarga kecil yang berkualitas. Juga dilakukan persebaran penduduk yang seimbang dengan melakukan pemerataan pembangunan ekonomi.

- (2) Pembangunan pendidikan diarahkan untuk meningkatkan kualitas SDM guna mendukung terwujudnya masyarakat yang berharkat, bermartabat, berakhlak mulia, dan menghargai keberagaman sehingga mampu bersaing dalam era global dengan tetap berlandaskan pada norma kehidupan masyarakat Indonesia dan tanpa diskriminasi. Peningkatan kualitas SDM dapat diwujudkan melalui 20 persen anggaran pendidikan (sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi). Anggaran tersebut diutamakan untuk menyediakan pelayanan pendidikan yang mencakup semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan. Diutamakan penyediaan pendidikan dasar yang bermutu dan terjangkau bagi semua lapisan masyarakat, disertai dengan pembebasan biaya pendidikan bagi masyarakat yang tidak mampu. Penyediaan pelayanan pendidikan disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan sosial ekonomi Indonesia di masa depan, termasuk untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan melalui pendalaman penguasaan teknologi.
- (3) Pembangunan kesehatan yang diarahkan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dapat terwujud. Pembangunan kesehatan diselenggarakan dengan berdasarkan perikemanusiaan, pemberdayaan dan kemandirian, adil dan merata, serta pengutamaan pada penduduk rentan seperti ibu, bayi, anak, manusia usia lanjut (manula), dan keluarga miskin. Setiap kebijakan public diharapkan selalu memperhatikan dampaknya terhadap kesehatan masyarakat. Dengan pembangunan kesehatan diharapkan akan terlahir generasi yang sehat jasmani maupun rohani sehingga dapat dibentuk menjadi SDM yang berkualitas yang mampu menjadikan Indonesia sebagai bangsa yang berdaya saing tinggi.
- (4) Pembangunan pemberdayaan perempuan dan anak yang diarahkan pada peningkatan kualitas hidup dan peran perempuan; kesejahteraan dan perlindungan anak di berbagai pembangunan; penurunan jumlah tindak kekerasan, eksplorasi, dan diskriminasi terhadap perempuan dan anak; serta penguatan kelembagaan dan jaringan pengarusutamaan gender dan anak di tingkat nasional dan daerah, termasuk ketersediaan data dan statistic gender.
- (5) Pembangunan pemuda yang diarahkan pada peningkatan kualitas SDM, pembangunan karakter kebangsaan (*nation building*) dan partisipasi pemuda di berbagai bidang pembangunan.

Tujuan dari pembangunan sosial dalam RPJPN 2005-2025 adalah meningkatnya kesejahteraan masyarakat Indonesia yang ditandai dengan (1) makin tinggi dan meratanya tingkat pendapatan masyarakat dengan jangkauan lembaga jaminan sosial yang lebih menyeluruh; (2) mantapnya sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing yang antara lain ditandai dengan meningkat dan meratanya akses, tingkat

kualitas, dan relevansi pendidikan dengan dunia kerja, serta makin efisien dan efektifnya manajemen pelayanan pendidikan; meningkatnya kemampuan Iptek; meningkatnya tumbuh kembang optimal, kesejahteraan dan perlindungan anak; terwujudnya kesetaraan gender; serta bertahannya kondisi dan penduduk yang tumbuh seimbang.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pembangunan sosial akan dilakukan secara bertahap.

1. Pada RPJM I (2005-2009) peningkatan kesejahteraan masyarakat dilakukan melalui penurunan angka pengangguran dan jumlah penduduk miskin; penurunan kesenjangan antar wilayah; meningkatkan kualitas SDM yang didukung pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; dan membaiknya pengelolaan sumber daya alam dan mutu lingkungan hidup.
2. Pada RPJM II (2010-2014) peningkatan kesejahteraan masyarakat dilakukan melalui peningkatan pendapatan per kapita; penurunan angka kemiskinan dan tingkat pengangguran sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas serta dikembangkannya lembaga jaminan sosial; peningkatan tingkat pendidikan masyarakat yang didukung dengan pelaksanaan sistem pendidikan nasional yang mantap; peningkatan derajat kesehatan dan status gizi masyarakat; peningkatan kesetaraan gender; peningkatan tumbuh kembang optimal, kesejahteraan, dan perlindungan anak; pengendalian jumlah dan laju pertumbuhan penduduk; penurunan kesenjangan kesejahteraan antarindividu, antarkelompok masyarakat, dan antardaerah; percepatan pengembangan pusat-pusat pertumbuhan potensial di luar jawa; serta memantapkan nilai-nilai baru yang positif dan produktif dalam rangka memantapkan budaya dan karakter bangsa.
3. Pada RPJM III (2015-1019) peningkatan kesejahteraan masyarakat terus dilakukan sehingga tingkat kesejahteraan masyarakat sebanding dengan negara-negara berpenghasilan menengah. Tingkat kesejahteraan diharapkan merata yang didorong oleh peningkatan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas serta terwujudnya lembaga jaminan sosial. Kualitas SDM terus membaik yang ditandai dengan meningkatnya kualitas dan relevansi pendidikan, termasuk yang berbasis keunggulan local dan didukung oleh manajemen pelayanan pendidikan yang efisien dan efektif; meningkatnya derajat kesehatan dan status gizi masyarakat; meningkatnya kesetaraan gender; meningkatnya tumbuh kembang optimal serta kesejahteraan dan perlindungan anak; tercapainya kondisi penduduk tumbuh seimbang; dan mantapnya budaya dan karakter bangsa.
4. Pada RPJM IV (2020-2025) tingkat kesejahteraan masyarakat terus meningkat yang ditunjukkan oleh makin tinggi dan meratanya tingkat pendapatan masyarakat dengan jangkauan lembaga jaminan sosial yang lebih menyeluruh; mantapnya

dan efektifnya manajemen pelayanan pendidikan; meningkatnya kemampuan Iptek; meningkatnya derajat kesehatan dan status gizi masyarakat; meningkatnya tumbuh kembang optimal, kesejahteraan dan perlindungan anak; dan terwujudnya kesetaraan gender; bertahannya kondisi penduduk seimbang. Sejalan dengan kemajuan bangsa, SDM Indonesia diharapkan berkarakter, bermoral, beretika, beragama, patriotik, dan mempunyai kesadaran, sikap mental, dan perilaku yang makin mantap baik dalam mengelola sumber daya alam maupun melestarikan fungsi lingkungan hidupnya, sehingga tercipta masyarakat yang mampu berperan sebagai penggerak bagi konsep pembangunanyang berkelanjutan dalam kehidupan sehari-hari.

Melalui perencanaan pembangunan jangka panjang ini, paling tidak negara dapat memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-hak rakyatnya sebagaimana disebutkan dalam konstitusi. Hak-hak rakyat dalam konstitusi antara lain hak atas pekerjaan, pangan, papan, kesehatan, kepemilikan, serta pendidikan sehingga tercapai kesejahteraan umum bagi rakyatnya.

Tantangan

Arah pembangunan sosial berdasarkan RPJPN 2005-2025 tersebut memberikan tantangan tersendiri bagi Kepala Pemerintahan (Presiden maupun Kepala Daerah yaitu Gubernur, Bupati/Walikota) ke depan. Sistem perencanaan pembangunan nasional berdasarkan RPJPN berbeda dengan sistem perencanaan pada era GBHN.

Pada era RPJPN, Kepala Pemerintahan (Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota) dipilih secara langsung. Visi dan misi Kepala Pemerintahan yang terpilih akan menjadi agenda pembangunan dari Kepala Pemerintahan tersebut. Untuk Presiden, visi, misi, dan program Presiden akan menjadi RPJMN. Sedangkan visi, misi, dan program Kepala Daerah akan menjadi RPJMD. Penyusunan RPJMN harus berpedoman pada RPJPN. Sedangkan RPJMD merupakan penjabaran lebih lanjut dari RPJPD yang penyusunannya harus mengacu pada RPJPN dan disesuaikan dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.³⁵

Dalam lampiran UU No. 17 Tahun 2007, diuraikan tentang Visi dan Misi Pembangunan Nasional Tahun 2005-2025. Visinya adalah “INDONESIA YANG

³⁵ Lihat UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 pada Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6 serta Penjelasan Umum.

MANDIRI, MAJU, ADIL DAN MAKMUR". Visi tersebut akan diwujudkan melalui 8 misi pembangunan nasional yaitu:

1. Mewujudkan masyarakat berakhhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila.
2. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing.
3. Mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum.
4. Mewujudkan Indonesia aman, damai, dan bersatu.
5. Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan.
6. Mewujudkan Indonesia asri dan lestari.
7. Mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.
8. Mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia Internasional.

Kedelapan misi tersebut kemudian dijabarkan lagi dalam arah, tahapan, dan prioritas pembangunan jangka panjang. Dalam setiap tahapan pembangunan – yaitu setiap 5 tahun - memiliki skala prioritas yang berbeda yang ditetapkan berdasarkan urgensi permasalahan yang hendak diselesaikan, tanpa mengabaikan permasalahan lainnya. Inilah yang menjadi tantangan bagi Presiden dan Kepala Daerah yang terpilih nantinya.

Berkaitan dengan pembangunan sosial, seperti yang telah diuraikan di muka, titik beratnya adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat yang akan dilakukan melalui peningkatan kualitas SDM. Kewajiban Presiden dan Kepala Daerah nantinya adalah bagaimana menterjemahkannya dalam program-program dan kegiatan yang aplikatif.

1. Tantangan Bagi Presiden Terpilih

Setiap periode kepemimpinan tentunya akan dihadapkan dengan permasalahan yang berbeda-beda, karena masyarakat akan selalu berubah sepanjang waktunya. Namun arahan-arahan yang ada dalam RPJPN 2005-2025 merupakan *guidance* bagi setiap Kepala Pemerintahan yang terpilih.

Sebagai contoh, dalam dokumen RPJPN 2005-2025 disebutkan bahwa pada RPJMN II (2005-2009) pembangunan diarahkan untuk memantapkan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing. Dalam kaitannya dengan pembangunan sosial, lebih lanjut dinyatakan bahwa peningkatan kesejahteraan masyarakat dilakukan melalui peningkatan pendapatan per kapita; penurunan angka kemiskinan dan tingkat pengangguran sejalan

dengan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas serta dikembangkannya lembaga jaminan sosial; peningkatan tingkat pendidikan masyarakat yang didukung dengan pelaksanaan sistem pendidikan nasional yang mantap; peningkatan derajat kesehatan dan status gizi masyarakat; peningkatan kesetaraan gender; peningkatan tumbuh kembang optimal, kesejahteraan, dan perlindungan anak; pengendalian jumlah dan laju pertumbuhan penduduk; penurunan kesenjangan kesejahteraan antarindividu, antarkelompok masyarakat, dan antardaerah; percepatan pengembangan pusat-pusat pertumbuhan potensial di luar jawa; serta memantapkan nilai-nilai baru yang positif dan produktif dalam rangka memantapkan budaya dan karakter bangsa.

Arahan-arahan tersebut menuntut adanya perhatian dari Presiden terpilih untuk mengagendakan dalam kegiatan pembangunan yang akan dilakukan pemerintahannya. Ini merupakan tantangan tersendiri karena bagaimana meningkatkan pendapatan per kapita dapat dilakukan, bagaimana angka kemiskinan dan tingkat pengangguran diturunkan, dan lain sebagainya, dapat dilakukan dalam program-program pemerintah yang aplikatif. Berdasarkan pengalaman selama ini, program-program yang disusun oleh pemerintah seringkali kurang aplikatif. Contoh dalam program-program penanggulangan kemiskinan. Seringkali program-program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan kurang melibatkan masyarakat miskin secara langsung, sehingga sering tidak tepat pada sasaran.³⁶ Oleh karenanya di masa yang akan datang, komitmen Kepala Pemerintahan untuk mengikuti arahan-arahan dalam RPJPN 2005-2025 sangat diperlukan agar pembangunan yang berkesinambungan seperti yang direncanakan dalam RPJPN 2005-2025 dapat terlaksana. Kesinambungan dalam pembangunan sangat diperlukan, agar proses pembangunan yang sudah berjalan tidak terhenti hanya karena terjadinya pergantian kepemimpinan dalam pemerintahan.

2. Tantangan Bagi Kepala Daerah Terpilih

RPJPN 2005-2025 juga memberikan tantangan tersendiri bagi Kepala Daerah. Dengan adanya penguatan desentralisasi, Daerah mempunyai keleluasaan dalam menyusun rencana pembangunannya. Untuk RPJPD harus mengacu pada RPJPN dan dengan mempertimbangkan karakteristik dan potensi daerah. Sedangkan RPJMD berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJMN.

³⁶ Contoh pemberian bantuan kepada masyarakat miskin dalam Program Kompenansi Pengurangan Subsidi (PKPS) BBM pada tahun 2005. Dalam program tersebut setiap rumah tangga miskin berhak menerima bantuan sebesar Rp. 100.000,- per bulan yang diberikan tiga bulan sekali selama satu tahun. Penentuan rumah tangga miskin dilakukan oleh BPS. Namun karena keterbatasan waktu dalam perencanaan menyebabkan terjadinya salah sasaran dalam pemberian bantuan. Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin yang menjadi penerima bantuan, dan adanya rumah tangga miskin yang belum menjadi penerima bantuan. Penyebab terjadinya salah sasaran dalam pemberian bantuan, antara lain dikarenakan indikator kemiskinan yang digunakan tidak tepat. Lihat "Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai di Indonesia", SMERU, No. 17: Januari- Maret 2006.

Dalam RPJPN 2005-2025 tidak disebutkan secara spesifik arahan pembangunan untuk daerah yang bersifat kepulauan atau daerah yang bersifat daratan. Arahan RPJPN lebih bersifat umum dengan pertimbangan agar daerah dapat mengembangkan potensi yang mereka miliki. Pemikiran ini berkembang dari adanya permasalahan yang berbeda-beda di setiap daerah di Indonesia.³⁷

Karena permasalahan yang berbeda-beda inilah, seringkali program pembangunan yang bersifat nasional tidak dapat berjalan di semua daerah. Contoh tentang program peningkatan akses dan pemerataan pelayanan pendidikan. Bagi daerah yang berbentuk kepulauan, hal ini menjadi permasalahan tersendiri. Penyelesaian masalah yang ditawarkan oleh pemerintah pusat dengan menyediakan sarana dan prasarana pendidikan melalui Program Pembangunan Unit Sekolah Baru, penyelenggaraan pendidikan alternatif (seperti SMP Kecil khusus untuk Kawasan Timur Indonesia), pengembangan sekolah satu atap, dan lain sebagainya, tidak dapat dijalankan karena beberapa hal. *Pertama*, jarak yang berjauhan, sementara tidak semua pulau ada sekolahnya. *Kedua*, belum adanya transportasi yang memadai antar pulau mengakibatkan dibutuhkan waktu tempuh yang lama dan biaya lebih untuk melakukan perjalanan antar pulau. *Ketiga*, kurangnya tenaga pengajar yang tersedia. *Keempat*, anggaran yang terbatas. Anggaran yang dibutuhkan untuk daerah yang berbentuk kepulauan menjadi lebih besar dibandingkan daerah yang bukan kepulauan. Permasalahan-permasalahan seperti ini juga dialami oleh daerah-daerah yang mempunyai wilayah yang luas dan penduduknya tersebar seperti Papua.

Kondisi yang berbeda-beda inilah yang harus menjadi pertimbangan Kepala Daerah pada saat menyusun rencana pembangunannya. Dengan penyusunan rencana pembangunan sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah, diharapkan pada masa-masa yang akan datang, program-program yang bersifat nasional dapat dilakukan di setiap daerah dengan dimodifikasi sesuai karakteristik daerah.

³⁷ Berdasarkan hasil kunjungan Pansus RPJPN DPR RI di beberapa daerah di Indonesia, setiap daerah mempunyai permasalahan yang berbeda-beda. Permasalahan di daerah kepulauan akan berbeda dengan permasalahan di daerah yang dominan daratan.

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan proses pembangunan yang telah kita lalui dan berdasarkan kegagalan dan keberhasilan pembangunan di negara-negara lain, perencanaan pembangunan sangat diperlukan. Perencanaan pembangunan dapat mengacu pada teori-teori pembangunan yang ada. Namun paling tidak ada tiga hal yang harus kita pikirkan dalam menyusun perencanaan pembangunan. *Pertama*, bahwa pembangunan haruslah untuk mayoritas penduduk. *Kedua*, bahwa pembangunan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat berdasarkan prioritas yang ditentukan bersama. *Ketiga*, bagaimana cara pembangunan dilaksanakan agar berhasil. Dasar kita untuk menjawab ketiga hal tersebut melalui pembangunan adalah UUD 1945. Pembangunan nasional harus dapat mewujudkan tujuan dari bernegara sebagaimana diamanatkan Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selain itu, perencanaan pembangunan harus dilakukan secara berkesinambungan. Sejarah membuktikan bahwa ketika pola perencanaan pembangunan GBHN dihapus, proses pembangunan tidak terarah dengan jelas kemana tujuan dari pembangunan dilakukan dan bagaimana pembangunan dilakukan. RPJPN 2005-2025 merupakan upaya untuk menata kembali pembangunan yang kita lakukan dalam pola yang lebih terencana, dengan arah, sasaran, dan tujuan yang jelas kemana kita akan melangkah.

Dalam kaitannya dengan pembangunan sosial, telah terjadi pergeseran paradigma pembangunan di Indonesia. Pada awal pembangunan – dimana sistem perencanaan pembangunan nasional didasarkan pada GBHN - titik berat pembangunan nasional adalah pembangunan ekonomi. Kemudian pada Repelita III, ada upaya untuk memasukkan pembangunan sosial dalam perencanaan pembangunan nasional melalui konsep Trilogi Pembangunan dan Delapan Jalur Pemerataan, namun program-program pembangunan sosial tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Demikian juga pada Repelita V, kembali program-program pembangunan sosial yang digulirkan tidak memberikan hasil yang memuaskan. Masalah kemiskinan dan kesenjangan masih tetap menjadi permasalahan pembangunan di Indonesia. Namun upaya memasukkan pembangunan sosial dalam pembangunan nasional tidak berhenti sampai disitu. Pada masa pemerintahan SBY – dimana sistem perencanaan pembangunan nasional didasarkan pada RPJPN – pembangunan sosial dilakukan seiring dengan pembangunan

ekonomi. Pergeseran paradigma pembangunan ini merupakan upaya kita untuk mempercepat mewujudkan tujuan negara sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Terjadinya perubahan pola perencanaan pembangunan dari GBHN ke RPJPN ini akan berpengaruh terhadap berlangsungnya proses pembangunan sosial dalam pembangunan nasional. Karena dalam pola RPJPN, Presiden yang menuangkan visi, misi, dan program pembangunannya dalam RPJMN, harus tetap berpedoman pada RPJPN. Oleh karenanya arah pembangunan RPJMN tidak akan melenceng jauh dari RPJPN. Dalam dokumen RPJPN 2005-2025, pembangunan sosial akan dilakukan seiring dengan pembangunan ekonomi. Dengan tetap berpedoman pada RPJPN, maka diharapkan tahapan-tahapan pembangunan yang direncanakan dapat terlaksana hingga terwujud masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur sebagaimana visi yang diemban RPJPN.

Sementara untuk pembangunan sosial di daerah, dengan adanya ketentuan bahwa RPJMD yang merupakan penjabaran RPJPD - yang penyusunannya mengacu pada RPJPN dan dengan mempertimbangkan potensi dan karakteristik daerah – memungkinkan program-program pembangunan sosial dapat dilaksanakan di daerah. Karena program-program yang disusun di daerah akan lebih spesifik dan lebih disesuaikan dengan permasalahan yang ada di daerah.

Harapan ke depan, dengan adanya UU No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, pembangunan nasional kembali berjalan dengan arah, sasaran, dan tujuan yang lebih terarah. Siapapun Presiden yang terpilih dan berasal dari partai apapun, maka kebijakan-kebijakan pembangunannya diharapkan tidak melenceng dari rencana pembangunan yang telah ditetapkan dalam RPJPN 2005-2025, hingga terwujud masyarakat adil dan makmur.

Daftar Pustaka

- Bjorn Hettne, *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001
- David C. Korten dan George Carner, *Planning Frameworks for People-Centered Development* dalam buku David C. Korten and Rudi Klauss (eds) berjudul *People Centered Development: Contribution toward Theory and Planning Frameworks*, New Delhi, India: Kumarian Press, 1984.
- Diana Conyers, *Perencanaan Sosial Di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991
- Ginandjar Kartasasmita, *Pembangunan untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo, 1996.
- Komaruddin, *Pengantar Untuk Memahami Pembangunan, Sebuah Catatan Kecil*, Bandung: Penerbit Angkasa, 1985
- Kirdi Dipoyudo, *Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial*, Analisis CSIS No. 6 Nopember – Desember 1989
- Mahbul Ul Haq, *Tirai Kemiskinan Tantangan-Tantangan Untuk Dunia Ketiga*, Penerjemah Masri Maris, Jakarta: Yayasan Obor, 1983
- Moeljarto T, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis, Konsep, Arah, dan Strategi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987.
- Paskah Suzeta, Perencanaan Pembangunan Indonesia, *Jurnal Negarawan No. 03 (Februari 2007)*, di <http://www.setneg.go.id> diakses 29 Nopember 2007
- Syamsul Hadi dan kawan-kawan, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Edisi 1, Jakarta: Granit, 2004.
- Sitanggang, *Perencanaan Pembangunan, Suatu Teori dan Praktik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999
- Thee Kian Wie (Penyunting), *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan, Beberapa Pendekatan Alternatif*, Jakarta: LP3ES, 1981
- United Nations, *Sosial Welfare Planning in Context of National Development Plans*, New York, 1970.
- Ujianto Singgih Prayitno, *Strategi Pembangunan Sosial Indonesia*, dalam buku “Pembangunan Sosial, Teori dan Implikasi Kebijakan”, Sali Susiana dan Yulia Indahri (Penyunting), Jakarta: P3I Setjen DPR RI, 2000
- Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009
- Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (REPELITA III) 1979/80 – 1983/84.

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

“Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai di Indonesia”, SMERU, No. 17: Januari-Maret 2006.

http://en.wikipedia.org/wiki/Development_theory diakses 19 Nopember 2007.

<http://en.wikipwsdia.org/wiki/Modernization> diakses 19 Nopember 2007

http://en.wikipwdia.org/wiki/Dependency_Theory diakses 19 Nopember 2007.

http://en.wikipedia.org/wiki/World_system_theory diakses 20 Nopember 2007.





Bagian Keempat
**RPJPN TAHUN 2005-2025 SEBAGAI LANDASAN
PEMBANGUNAN POLITIK MEMPERKUAT
DEMOKRASI**
Oleh :
Prayudi *

*Penulis adalah Peneliti Bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI

BAB I

PEMBANGUNAN POLITIK

DAN MASALAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Dengan telah disetujuinya dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 menjadi Undang-Undang No. 17 Tahun 2007, maka diharapkan dapat menciptakan kesepakatan bangsa mengenai arah yang ingin dicapai dan cara-cara penggerahan energi segenap komponen dalam rangka mencapai tujuan dimaksud. Di tengah dinamika politik yang sangat tinggi, kesepakatan itu tentu menghadapi tantangan tidak ringan menyangkut konsistensi formulasi penjabarannya di tingkat aturan konseptual dan pelaksanaannya di tingkat lapangan. Dalam ruang kebebasan dan partisipasi yang sangat terbuka, desakan dan beragam aspirasi yang muncul biasanya menjadi batu ujian untuk dilampaui agar suatu kebijakan yang sudah dirumuskan dapat diterapkan secara efektif dan memberikan dampak positif bagi objek sasaran. Ruang lingkup bidang-bidang kehidupan yang dicakup dalam Undang-Undang RPJPN tidak akan dapat dirangkum dalam suatu pendekatan secara tunggal, mengingat kompleksitas masalah yang dikandung dari setiap sub-sub bidang itu sendiri sehingga, jelas membutuhkan beragam pendekatan yang berperan secara simultan sebagai penggerak energi pembangunan yang dikerahkan.

Perubahan sosial politik yang terjadi saat ini berlangsung dalam skala yang sangat besar, yaitu ditandai dengan reformasi struktur kelembagaan politik dan lahirnya berbagai kelembagaan ekstra publik yang baru (sebagai *state auxiliary agency*). Pada kondisi demikian, tidak jarang terjadi konflik kelembagaan yang berkepanjangan dan jika dibiarkan berlarut-larut dapat mengarah pada situasi ketidakpastian. Banyak preseden konflik yang sudah terjadi dan salah satu di antaranya adalah Komisi Yudisial terhadap Mahkamah Agung. Padahal secara politis, seharusnya upaya reformulasi perangkat aturan dan kedudukan lembaga-lembaga negara mampu menjadi panduan pada setiap sektor dan subsektor pembangunan dalam rangka menuju proses konsolidasi demokrasi (*toward consolidation of democracy*).

Persoalannya adalah bagaimana sebenarnya penempatan posisi Undang-Undang RPJPN agar dapat menjadi landasan penguatan demokrasi di Indonesia yang saat ini terkesan menghadapi suasana ketidakpastian atau bahkan ketidaktertiban? Langkah-langkah apa yang harus dilakukan dalam proses penguatan tersebut dan sumber daya apa saja yang tersedia yang dapat mendukung upaya ke arah penguatan yang diinginkan?

Seperi diketahui, masalah konsolidasi demokrasi memperoleh perhatian serius dalam Undang-Undang RPJPN, disebutkan bahwa: “*Tantangan terberat dalam kurun*

waktu 20 tahun mendatang dalam pembangunan politik adalah menjaga proses konsolidasi demokrasi secara berkelanjutan.”¹ Proses menuju konsolidasi demokrasi merupakan pekerjaan yang sangat sulit dalam suatu agenda pembangunan. Fenomena sebagai negara yang belum terlalu lama lepas dari kekuasaan otoriter ini sudah disadari secara teoritis sejak lama, yaitu ketika memperdebatkan pemahaman empiris mengenai demokrasi. Karakteristik ideal atas kedaulatan rakyat sebagaimana dianut dalam teori klasik demokrasi, ternyata terlampau menjadi ideal sehingga dianggap perlu melakukan suatu pendekatan teori yang lebih realistik, yaitu berdasarkan prosedur demokrasi yang berlandaskan pada arah persaingan memilih pemimpin dalam pemilu.² Panduan yang dijadikan tolok ukur dalam menentukan langkah-langkah semacam ini adalah sangat diperlukan, terutama pada saat kurun waktu transisi menjadi taruhan besar bagi masa depan yang dihadapi.³ Paradigma pembangunan sebagai lawan dari gaya Marxisme Komunisme dalam menerapkan sistem perencanaan pembangunan secara terpusat memang sangat kondusif saat terjadi perang dingin di era pertengahan enam puluhan dan awal delapan puluhan. Hal ini terjadi sebelum benteng komunisme Uni Soviet ambruk dan terpecah menjadi beberapa negara. Formula masing-masing tahapan pembangunan secara teori akan terkait dengan ideologi perencanaan teori W.W Rostow.⁴

Gagasan di atas menjadi inspirasi bagi lahirnya konsep pembangunan politik yang menggunakan pembagian masing-masing tahapan dan biasanya sangat kuat dengan warna pengalaman dan gaya pemikiran Amerika Serikat dan Eropa Barat.⁵ Terdapat penilaian bahwa, konsep pembangunan politik mengandung sejumlah ketidakjelasan dan bahkan ketidaksepakatan.⁶ Pembangunan merupakan perubahan secara sistematis dan fundamental mengenai fungsi-fungsi sistem politik. Pembangunan politik mengacu pada seperangkat perubahan, termasuk: “(1) *the development of differentiated, functionally specific political structures; (2) changes in values and attitudes from the sacred, ascriptive, and particularistic toward the scientific and secular, egalitarian,*

¹ Lihat Angka II.2 Tantangan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007.

² Baca tulisan Joseph Schumpeter, “Classical and Modern Theories of Democracies”, dalam John Arthur, *Democracy: Theory and Practice*, Wadsworth Publishing Company, Belmont California, 1991.

³ Dengan mempelajari kasus transisi yang dihadapi beberapa negara Amerika Latin dan Eropa Selatan, Terjadi berbagai ketidakterdugaan dan ketidakmenentuan sebagai akibat berbagai kekuatan yang bermain, termasuk terhadap masih kuatnya desakan untuk bangkitnya kekuatan anti demokrasi. Lihat Guillermo O'Donnell, Philipe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead (Editor), *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, LP3ES, Jakarta, 1993.

⁴ WW. Rostow, W.W, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960. Pada setiap masyarakat, dapat didentifikasi dari sudut dimensi ekonominya melalui beberapa tahapan, yaitu: *the traditional society, the preconditions for take-off, the take-off, the drive to maturity, and the age of high mass-consumption*. Lihat Chapter 2, “The Five Stages of Growth” h. 4-16

⁵ *Ibid*.

⁶ Robert N. Kearney, “South and South East Asia: A Regional Survey”, dalam Robert N. Kearney (Edited), *Politics and Modernization Asia*, Schenkman Publishing Company, Inc., Cambridge, 1975, h.5.

and universalistic; (3) the penetration of society by the governmental agencies and activities; and (4) a broadening of participation in politics.”⁷ Bagi Indonesia sendiri, dalam sejarahnya, panduan terhadap pengembangan kehidupan bernegara pernah dilakukan secara ekstra ketat melalui ideologi modernisasi pembangunan, yaitu Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita).⁸ Pembangunan dijalankan secara cepat dan dramatis, meskipun membawa harga yang sangat mahal.⁹ Gejolak memang terjadi pada beberapa daerah dalam konteks konflik komunal dan bahkan tindakan separatisme, tetapi semuanya dapat diredam rata-rata dengan *security approach*. Pers dibungkam dan pelanggaran akan berhadapan dengan keputusan pemerintah untuk melakukan pencabutan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP). Berbalik dengan kecenderungan ini, era reformasi sangat membuka akses publik dalam proses pengambilan keputusan dan perombakan kelembagaan. Perombakan dilakukan secara radikal atau bahkan kalau perlu dilakukan pembubaran, seperti halnya terhadap Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Bangsa Indonesia dianggap kehilangan arah dalam menjalankan berbagai program pembangunannya, setelah model Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak lagi dikenal sebagaimana pernah dipraktikkan sebelumnya. Sehingga, dibutuhkan suatu panduan yang menjadi penggerak berbagai agenda pembangunan di setiap tingkatan dalam konteks saling terkoordinasi satu sama lain. Undang-Undang RPJPN bermula saat pemerintah mengajukan draft RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 kepada DPR untuk dibahas lebih lanjut. RUU ini adalah tindak lanjut atas Surat Presiden No. R-01/PU/III/2005 tertanggal 18 Maret 2005 yang telah disampaikan kepada DPR. RUU ini merupakan konsekuensi atas keluarnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, khususnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 Ayat (1), yang mengamanatkan adanya suatu dokumen negara mengenai perencanaan jangka panjang.

RPJPN dapat menjadi panduan untuk menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang, yaitu selama 20 tahun, meskipun pengesahannya adalah tanggal 5 Februari 2007, nomenklatur tahunnya yaitu sejak 2005, sudah terlampaui.

⁷Ibid.

⁸Dengan merujuk pada tipe perubahan sosial yang berasal dari revolusi industri di Inggris, 1760-1830, dan dari revolusi politik di Perancis, 1789-1794, serta menelusuri perkembangannya setelah berakhir Perang Dunia II, Reinhard Bendix membuat beberapa kategori antara masyarakat yang dianggap maju atau modern dengan masyarakat yang dicirikan masih sebagai terbelakang atau tradisional, yaitu dengan menggunakan perspektif nilai-nilai budaya yang dianut. Baca Reinhard Bendix, “Apa Itu Modernisasi?”, dalam Willard Boring dan George O’Totten, *Modernisasi: Masalah Model Pembangunan*, CV Rajawali, Jakarta, 1980.

⁹Robert Cribb, “Bangsa: Menciptakan Indonesia”, dalam Donald K. Emerson (Editor), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Kerjasama The Asia Foundation dan Penerbit Gramedia, Jakarta, 2001, h. 58.. Untuk masa sebelumnya, dalam konteks sejarah perencanaan pembangunan dan proses awal ekonomi Orde Baru, dapat dibaca tulisan Dorodjatun Kuntjara Jakti, “Perjuangan Mencari Sumber Dana”, *Prisma* 8, 1985.

Panduan ini sekaligus memuat berbagai visi dan misi yang akan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai program yang ada hingga di tingkat agenda kerja di lapangan. Bagi daerah sendiri, Undang-Undang RPJPN penting dipelajari, karena kegiatan yang dilakukan dirinya adalah berdasarkan acuan yang jelas, terjadi sinergi, dan keterkaitan dari setiap perencanaan pembangunan. Bahkan, ini tidak akan terlepas dari proses pengendalian dan evaluasi yang dilakukan oleh masing-masing kementerian/lembaga. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas berusaha untuk menghimpun dan menganalisis lebih lanjut berbagai hasil pemantauan pelaksanaan RPJPN dari masing-masing pimpinan kementerian atau lembaga negara terkait.¹⁰ Keterkaitan antarbidang tugas dan kewenangan ini sangat penting, karena otonomi daerah yang berkembang luas pasca tahun 1998 sangat memerlukan koordinasi kebijakan antarsetiap tingkatan pemerintahan. Koordinasi yang dibangun sangat kondusif bagi upaya mendorong kesejahteraan masyarakat setempat, dan sekaligus memerangi tindakan korupsi (*fight against corruption*) secara sistematis atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan aparat, karena telah merugikan negara.

Undang-Undang RPJPN tidak saja merupakan perintah legislalistik tentang perencanaan, tetapi juga mempunyai dimensi historis dan tantangan tersendiri di tengah perubahan sosial politik yang terjadi di era reformasi. Dalam konteks pembangunan politik, secara teori muncul kritik bahwa ukurannya dianggap kurang nyata (*tangible*) dan canggih (*sophisticated*).¹¹ Dalam konteks ini, sistem politik menjadi penting terhadap tantangan dan wilayah yang bersifat umum. Pertama, yaitu, mengendalikan dan mengatur penduduk dan sumber daya negara. Kedua, memobilisasi sumber daya yang ada untuk mendukung tujuan pembangunan ekonomi dan modernisasi sosial. Ketiga, mampu mendampingi dan mengakomodasi tuntutan sebagai akibat proses sosial yang cepat dan mobilisasi ekonomi, tanpa kehilangan *control* terhadap penduduk.¹²

Dalam Undang-Undang RPJPN Tahun 2005-2025, masing-masing kondisi umum dan tantangan yang dihadapi, diformulasikan dalam tujuan untuk mewujudkan kondisi terbaik yang ingin dicapai. Tujuan tersebut memuat beberapa sasaran pokok dalam dua puluh tahun mendatang, yaitu berjumlah 8 buah: *A. berkaitan dengan terwujudnya masyarakat yang berakhhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab; B. bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera, C. masyarakat yang demokratis berlandaskan hukum dan*

¹⁰ Lihat tentang kewenangan ini dalam Pasal 7 Undang-Undang RPJPN.

¹¹ Monte Palmer, *Dilemas of Political Development Areas: An Introduction to Politics of Developing Areas*, FE Peacock Publisher, Inc., Itasca, 3rd Edition, Illinois, 1980, h. 3.

¹² *Ibid.*, h.5.

*berkeadilan, D. terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri; E. terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, F. terwujudnya Indonesia yang asri dan lestari, G terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional, serta H. terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan internasional.*¹³

Setelah terjadi perombakan struktural kelembagaan negara dan masyarakat secara radikal melalui amandemen UUD 1945, pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) menjadi sebuah agenda di pusat dan daerah yang sangat kuat berkembang dengan alasan memperkuat prinsip kedaulatan rakyat. Sejak tahun 2004, pemilihan dua tahap antarpaket Presiden dan Wakil Presiden serta berlanjut dengan Pilkada secara langsung oleh rakyat, membuat pola perencanaan pembangunan menjadi sesuatu yang sangat *crusial* dipikirkan dalam konteks secara lebih menyeluruh dibandingkan sebelumnya. Program pemerintah tidak lagi dapat dipatok secara ketat dalam target perencanaan yang dibuat sebelumnya, karena sangat bergantung pada visi, misi, dan sekaligus rencana program masing-masing kandidat yang dilontarkan waktu kampanye. Kompleksitas mengenai relevansi perencanaan pembangunan dan *platform* politik dari setiap pasangan kandidat ini semakin menguat, karena peta politik atas kemungkinan munculnya calon independen, harus mempertimbangkan pula arti politik yang dihadirkan oleh peta koalisi antarpertai, atau tampilnya partai secara tunggal di belakang paket sang kandidat. Pada setiap kandidat yang muncul sebagai pemenang akan menyusun janji-janji kampanye dalam bentuk perencanaan pembangunan selama kurun waktu jabatannya, yaitu lima tahun.

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhono-Jusuf Kalla, telah dikeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009. Sekaligus pula, dalam dokumen RPJMN, dapat dibaca mengenai beberapa uraian Presiden mengenai visi dan misinya, sebagai suatu bentuk paparan yang meliputi permasalahan dan agenda pembangunan nasional. Perincian lebih lanjut atas seluruh agenda RPJM tidak terlepas dari peranan pemerintah daerah beserta perangkat yang dimilikinya. Di samping itu, tentu saja sikap yang dikembangkan terhadap peluang partisipasi masyarakat di tingkat daerah dalam menggerakkan pembangunan dan proses pemerintahan secara keseluruhan, sebagai bentuk penghargaan terhadap pola perencanaan yang beranjak dari bawah ke atas (*bottom up planning*).

¹³ Lihat lebih lanjut hal-hal yang menjadi indikator di setiap tujuan tersebut dalam Bab IV tentang Arah, Tahapan, Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025.

BAB II

AGENDA POLITIK PERENCANAAN DAN LANGKAH-LANGKAH YANG HARUS DITEMPUH

Terkait dengan dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang di bidang politik yang sudah disahkan, maka terdapat beberapa agenda politik yang harus dijalankan terkait dengan langkah-langkah yang harus ditempuh.

1. Langkah Mencegah Resentralisasi

Searah dengan menguatnya iklim kebebasan di era reformasi, otonomi daerah berkembang pesat tidak saja menyangkut hubungan pemerintah pusat dan daerah, tetapi di antara level pemerintahan daerah itu sendiri, yaitu pada konteks hubungan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota. Masing-masing pihak merasa tidak lagi mempunyai hubungan hierarkis secara terlampau ketat dalam menjalankan peran berdasarkan tugas dan wewenangnya. Kalaupun instruksi dari pusat diberikan atas suatu masalah tertentu, realisasi atas perintah itu di lapangan sangat berlangsung fleksibel dan bergantung pada aparat daerah bersangkutan.

Hubungan pemerintahan tidak lagi hierarkis tetapi lebih mengarah kepada kesan koordinatif. Kecenderungan ini terjadi, meskipun disaat pemberlakuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dianggap mendorong kembali sentralisasi, setelah sebelumnya ultra kewenangan otonomi daerah muncul di saat pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 justru membawa konsekuensi maraknya pungutan dan keluhan investor menanamkan modalnya di daerah. Perkembangan otonomi daerah telah dimanfaatkan sebagai kesempatan untuk meminta konsesi pemekaran wilayah. Dengan berbagai alasan, baik itu menyangkut faktor komunal, rentang kendali pemerintahan, ataupun alasan keberadaan ibukota di daerah bersangkutan, berbagai tingkatan pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Kota, tidak dapat mengelak dari kebijakan pemekaran. Meskipun beberapa kasus menunjukkan keberhasilan, tetapi tidak sedikit pula sebagai akibat kebijakan pemekaran mendatangkan persoalan atau justru terjadi konflik secara fisik. Hal ini sejak sekarang dan termasuk di masa mendatang, harus mendorong diperlukan suatu tindakan seleksi yang lebih ketat dalam melakukan pemekaran. Pemekaran harus didasarkan faktor-faktor yang bersifat komprehensif, dan sama sekali bukan didasarkan kepentingan elit tertentu, apalagi sekedar berkaitan dengan proses penetapan daerah pemilihan menjelang Pemilu. Sehingga, substansi suatu tindakan pemekaran yang dilakukan benar-benar bertujuan dalam kerangka kesejahteraan masyarakat setempat dan peningkatan pelayanan pemerintahan kepada kebutuhan publik (*public service*) dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia.

Pembahasan Rencana Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (RAPBD) sejalan dengan prioritas program yang digariskan oleh kesepakatan politik antar elit DPRD dan sang Kepala Daerah. Keleluasaan daerah dalam menetapkan program pembangunannya tidak terbelenggu oleh arahan dari instansi vertikal yang dahulu diasosiasikan dengan keberadaan Kanwil-kanwil sebagai kepanjangan tangan pelaksana kebijakan departemen teknis di tingkat pusat. Keadaan demikian sudah diakomodasi dalam Undang Undang RPJPN, yaitu melalui ketentuan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan jangka panjang daerah mengacu kepada RPJPN. Demikian halnya, dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang disusun dengan memperhatikan RPJM Nasional.¹⁴ Meskipun terkesan sekilas, RPJMD kurang terkait langsung kepada RPJPD, tetapi bukan berarti semuanya bergulir menuju gejala resentralisasi. Penggunaan istilah “memperhatikan” telah menegaskan ketentuan tersebut bahwa desentralisasi adalah menjadi kata kunci pemerintahan daerah. Ketentuan ini memberikan toleransi adanya proses penyesuaian, karena dengan alasan Pilkada yang tidak bersamaan waktunya, maka RPJP Daerah tidak dapat mengikuti periodisasi RPJM Nasional. Kepala Daerah paling lambat 3 bulan setelah dilantik menetapkan RPJM Daerah, sebagaimana diatur Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.¹⁵

Di tengah keleluasaan politik pemerintahan, akuntabilitas penggunaan prinsip fleksibilitas antara kebijakan penganggaran dan alokasi peruntukan secara sektoral dengan rencana program yang sudah digariskan tetap menuntut keseriusan. Ini mengingat unsur partisipasi publik dan peranan supervisi lembaga audit tetap dimungkinkan oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Fleksibilitas kebijakan penganggaran dan program ini sangat penting, pada saat keuangan negara sendiri sangat terbatas dalam membiayai kebutuhan public, dibandingkan dengan permainan elit politik untuk pembiayaan kegiatan rutinnya. Di samping itu, penerapan asas fleksibilitas penganggaran tersebut, juga bermanfaat ketika dorongan atas inisiatif daerah dalam menggali potensi yang dimilikinya sangat meluas diterapkan oleh pemerintah saat ini. Inisiatif daerah terhadap pembangunan di sekitarnya menjadi sesuatu yang lebih digerakkan secara terpadu dalam kerangka kerjasama sehingga, beragam potensi yang ada mampu dimobilisasi secara sektoral dan bersifat antarwilayah. Melalui partisipasi publik demikian, mencegah tindakan aparat pemerintah menyalahgunakan kekuasaan yang mengarah pada tindakan korupsi serta melakukan pungutan berlebihan kepada para penanam modal dengan alasan

¹⁴ Lihat Pasal 6 ayat (1), (2) dan (3) Undang Undang No. 17 Tahun 2007.

¹⁵ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 17 Tahun 2007.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang justru membuat ekonomi biaya tinggi. Hal ini belum termasuk penanganan terhadap kebiasaan untuk memperoleh alokasi dana perimbangan yang jauh melampaui kebutuhan dengan alasan pembangunan, padahal lebih digunakan bagi kepentingan rutin kedinasan aparat atau di letakkan dalam fasilitas Sertifikat Bank Indonesia (SBI).

Dengan selesainya pembahasan dan diundangkannya dokumen RPJPN Tahun 2005-2025, maka pola perencanaan pembangunan yang terjadi bukan berarti kembali pada pola sentralisasi secara ketat. Pemahaman unik ini merupakan konsekuensi atas akomodasi sifat-sifat perencanaan yang dianut dalam sistem ekonomi negara-negara sosialis dengan sifat-sifat perencanaan sebagaimana diperaktekan oleh sistem kapitalis yang mengacu pada pola kerja pasar. Peranan negara dalam memberikan *affirmative action* bagi komunitas masyarakat yang dianggap tertinggal dalam pembangunan tetap dibuka peluangnya, yang tidak saja bersifat materil, tetapi juga meliputi hal sangat luas, termasuk pada peranan fasilitator negara terhadap masalah religius di antara komunitas yang ada.¹⁶

Segenap komponen bangsa, termasuk di tingkat daerah secara otonom, mempunyai pedoman dalam mencapai target yang ditetapkan melalui koridor RPJPN secara umum dan menyeluruh. Visi dan misi yang digerakkan ini, kiranya juga harus menjadi inspirasi dalam mengejar ketertinggalan terhadap negara-negara tetangga, sebagaimana Malaysia yang telah mempunyai visi dan misinya sampai pada tahun 2020 nanti, yang sudah ditetapkan di masa pemerintahan Mahatir Mohammad. Semangat ini tentu dengan mempertimbangkan realitas politik yang ada. Harapan tinggi dari pemilu yang diselenggarakan terhadap perbaikan kehidupan sehari-hari rakyat ternyata menghadapi kenyataan yang tidak selalu berbanding lurus. Bahkan, realitas dianggap mencemaskan dibandingkan saat sebelumnya dan menjadi pencetus bagi kalangan tertentu untuk merindukan kembali “penguasa bertangan besi” yang dapat menertibkan situasi. Rujukan atas penanganan ketidakpastian di tengah situasi ketidakteraturan semacam ini (bahkan semacam *the messy state*), adalah menjadi tantangan tersendiri.

Ruang perbedaan konteks persoalan yang dihadapi pada setiap pergantian rezim hasil Pemilu reformasi tidak terlampaui tajam, karena pewarisan gaya masih saja terjadi. Era kepemimpinan BJ Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati, dan Susilo Bambang Yudhoyono, tampaknya menunjukkan fenomena demikian. Sampai Pemilu 2004, emosi

¹⁶ Di samping aspek desentralisasi, hak asasi manusia, dan keadilan sosial, terkait dengan masalah tantangan di bidang politik dicatat mengenai masalah proses penyelesaian berbagai masalah sensitif politik lainnya, yaitu mengenai isu federalisme, pemberlakuan syariat Islam, dan masalah hubungan agama, dan negara. Lihat Huruf E. Politik, Undang-Undang No. 17 Tahun 2007.

pemilih untuk mendukung kepemimpinan yang dimunculkan lebih ditopang oleh faktor figur dibandingkan dengan rasionalitas pilihan *platform* dan program yang ditawarkan. Fenomena ini masih menjadi catatan, meskipun gelar pembahasan dan penyampaian visi, misi, dan bahkan debat antarkandidat sudah mulai coba disosialisasikan saat kampanye. Dimensi pengembangan kelembagaan dalam proses demokrasi sesuai dengan dokumen RPJPN 2005-2025 menghadapi tantangan tidak ringan dalam menghadapi kecenderungan sikap masyarakat pemilih yang masih tradisional melalui keterpukannya pada figur kharismatis dalam proses pembentukan kepemimpinan.

Tidak hanya di tingkat nasional, tetapi juga rasa ketertarikan pemilih tersebut juga berlaku atau bahkan sangat kuat berlaku di tingkat lokal. Padahal, Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 sebagai dua pemilu diera reformasi adalah momentum demokrasi yang sangat berperan besar ketika bangsa Indonesia menghadapi suatu situasi penuh perubahan dan akumulasi krisis, yang diawali oleh sektor moneter di tahun 1997 dan kemudian meluas ke sektor-sektor lainnya. Bergantinya rezim pemerintahan melalui proses pemilu dimaksud dan sidang-sidang MPR pasca tumbangnya kekuasaan Orde Baru Soeharto belum membawa suatu hasil yang menggembirakan. Ketidakpuasan sangat mewarnai, dan sudah pasti akan terus terjadi dengan segala alasan yang melatarbelakanginya, ketika berbagai harapan justru sangat tinggi disampaikan publik ketika suatu rezim pemerintahan di awal kurun waktunya dapat terbentuk. Kekuatan rezim lama masih sangat mudah untuk bergabung dengan kekuatan politik reformasi hasil Pemilu. Berbagai tindakan penyimpangan secara per kasus di tingkat lokal, tampaknya membutuhkan keterlibatan konstruktif publik untuk proses melahirkan dan selama perjalanan kepemimpinan di tingkat pemerintahan.

2. Langkah Pembenahan Partai Politik

Upaya memperkuat konsolidasi demokrasi akan menjadi sia-sia ketika sistem pemerintahan hasil pilihan langsung oleh rakyat dalam pemilu tidak ditopang oleh landasan sistem kepartaian yang kondusif. Mengingat sistem kepartaian hasil Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Partai Politik dan Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, dan Kabupaten/Kota, serta Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, masih menghasilkan sifatnya yang sangat majemuk, maka sistem pemerintahan presidensial menjadi tidak terlalu efektif bekerja. Presiden terlalu banyak melakukan kompromi dengan berbagai kekuatan partai politik yang menjadi pendukungnya. Padahal, evaluasi terhadap sistem kepartaian yang terlalu terfragmentasi secara politis sangat dibutuhkan dan sama sekali bukan menjadi alat untuk membunuh kebebasan mendirikan partai. Hal ini harus menjadi catatan, karena

pemahaman sekilas dapat terpeleset pada sebuah konotasi sikap seolah-olah sebagai anti partai.

Ruang pembenahan partai politik sangat berat untuk dijalankan, mengingat praktik kurang profesional yang berlaku selama ini seolah-olah justru menjadi kelaziman. Bahkan, dugaan praktik *money laundering* dan bentuk pelipatan anggaran dari sumber yang tidak jelas asal usulnya dapat mengancam akuntabilitas keuangan partai. Adalah beralasan, bahwa sistem penganggaran partai politik terhadap segala lalu lintas keuangannya dapat dibuka bagi akses publik, agar kecurigaan atas praktik pendanaan partai politik tidak lagi menjadi belenggu yang menyakitkan. Tugas demikian dianggap harus dijalankan, karena lebih lanjut dalam Undang-Undang RPJPN disebutkan:

“Tantangan lain untuk menjaga proses konsolidasi demokrasi adalah mendorong terbangunnya partai politik yang mandiri dan memiliki kapasitas untuk melaksanakan pendidikan politik rakyat, serta mengagregasi dan menyalurkan aspirasi politik rakyat, serta menyeleksi pimpinan nasional yang akan mengelola penyelenggaraan negara secara profesional.”¹⁷

Realisasi atas fungsi-fungsi esensial partai dalam kehidupan bernegara, merupakan jawaban terhadap sinisme publik menyangkut keberadaannya yang selama ini dianggap hanya memuaskan kepentingan segelintir elit dan kelompok pendukungnya masing-masing.

Demikian besarnya anggaran negara dihabiskan dalam membiayai perangkat demokrasi kepartaian, tampaknya sangat perlu dibangun suatu jawaban agar kalangan partai politik mampu mandiri dalam membiayai kegiatannya. Dalam konteks ini, terjadi debat tajam tentang cara-cara yang dapat ditempuh untuk menciptakan kemandirian partai politik, termasuk melalui kemungkinan pendirian badan usaha partai politik yang layak untuk mencari keuntungan. Setiap pilihan yang diambil tentu mengandung resiko atau konsekuensinya masing-masing. Suasana kebebasan partai politik yang menghadang dalam kondisi penuh perubahan saat ini, sangat perlu dijawab secara konstruktif dan cepat, dengan memperhatikan keseimbangannya bagi masa depan integrasi bangsa dan prospek demokrasi di masa depan.

Pembenahan kepartaian bukan diartikan pada proses penyederhanaan, tetapi lebih bermakna pada upaya penyehatan kehidupan partai politik dalam kehidupan berbangsa. Hal ini menunjukkan bahwa seleksi kepemimpinan melalui jalur kepartaian harus rela berbagi tempat dengan kemungkinan membuka seleksi bagi calon non partai atau

¹⁷ Huruf E Bidang Politik, Undang-Undang No. 17 Tahun 2007.

seringkali disebut sebagai calon perseorangan agar dapat mengimbangi keterbatasan sumber rekrutmen fungsional dari partai. Hal ini tidak mudah, karena euforia politik banyak sekali menguntungkan untuk berfihak pada partai. Gagasan non partisan mulai menggejala dalam pemilihan kepala daerah yang berhasil total di Aceh setelah rakyat kesal terhadap pasangan calon yang diajukan partai atau gabungan partai dan demikian halnya juga ditemui di daerah lain terhadap pasangan calon yang diajukan oleh partai-partai kecil. Peranan partai dalam memformulasikan kepemimpinan nasional harus ditinjau ulang, sejalan dengan konsekuensi hegemoni partai di satu pihak yang berhadapan dengan aspirasi rakyat di pihak lain.

Pemaknaan posisi partai politik dalam kerangka memperkuat demokrasi tidak lain adalah sebuah bentuk pemberdayaan salah satu komponen masyarakat sipil. Prinsip otonomi relatif merupakan pekerjaan sangat sukar dilakukan tetapi adanya ketentuan atas penggunaan aset-aset negara yang terpisah dari penguasaan elit partai, maka prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) kiranya dapat dirintis lebih lanjut. Untuk itu, harus diperkuat ketentuan di undang-undang bidang politik mengenai harus lepasnya jabatan di dalam kepengurusan partai terhadap seseorang yang memperoleh jabatan publik tertentu, termasuk saat menduduki posisi sebagai menteri. Tradisi mengenai syarat dukungan dari model kabinet koalisi sebagaimana digunakan selama ini, tentu harus dievaluasi sehubungan dengan keinginan pemisahan ini.

Di samping memperkuat sistem presidensial, ketentuan ini juga sangat berguna dalam memperkuat efektivitas kebijakan yang diambil pemerintah tanpa harus terlampau takut pada kemungkinan adanya kekuatan oposisi di parlemen. Karakter sistem presidensial menjadi lebih tegas, dan politik akomodasi terhadap kekuatan pendukung Presiden tidak lagi membuat pemborosan anggaran yang terlampau berlebihan. Presiden cukup menggunakan sarana yang dimiliki sesuai ketentuan yang sederhana untuk membantu efektivitas kerjanya. Kejelasan atas persoalan ini sudah sejak awal ditentukan, sehingga berbagai perdebatan mengenai kekuasaan Presiden menyangkut para pembantunya di kabinet, akan dapat terfokus secara sistemik dan jauh dari kesan meluas pada aspek pemerintahan pada umumnya.¹⁸

Peristiwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang harus melakukan beberapa kali pengangkatan orang-orang di sekitarnya, yaitu mengangkatnya beberapa staf ahli, staf khusus, sampai kemudian dengan lahirnya Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program Kebijakan dan Reformasi (UKP3R)¹⁹ yang sempat membuat

¹⁸ Pada contoh kasus pembahasan RUU Kementrian Negara, sebelum kemudian menjadi Undang-Undang, misalnya, perdebatan ini memiliki muatan isu politik tentang kekuasaan prerogatif Presiden.

¹⁹ Unit ini dibentuk berdasarkan Keppres nomor 17 Tahun 2006, tertanggal 29 September 2006.

salah satu koalisi pendukungnya, yaitu Partai Golkar tersentak, kiranya tidak perlu lagi terjadi. Setelah lahir Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden, tampaknya ketentuan yang bersifat sederhana harus berani ditegaskan dan Presiden tidak perlu lagi terlampau harus sibuk membentuk kelompok kerja orang-orang di sekitarnya. Walaupun ini diakui, masih belum menjawab sepenuhnya mengenai hasil kerja dan transparansi publik dari lembaga tersebut atas masukan yang disampaikan kepada Presiden. Di masa mendatang, melalui penegasan sistem pemerintahan presidensial, segala hal menyangkut *all the president man* benar-benar memperoleh pijakan yang jelas dan bukan didasarkan kepentingan lain di luar persoalan efektivitas pemerintahan, seperti halnya isu kinerja kabinet yang kurang efektif atau sekedar menampung orang-orang pendukungnya.

3. Langkah Pembenahan Birokrasi PNS dan Militer-Polri

Pembenahan birokrasi baik sipil maupun militer adalah dalam rangka profesionalisme menjalankan tugas dan wewenangnya. Sebagaimana tercantum dalam dokumen Undang-Undang RPJPN:

“Tantangan lain untuk menjaga konsolidasi demokrasi adalah perlunya mereformasi birokrasi sipil dan TNI-Polri. Konsolidasi demokrasi memerlukan pelaksanaan kebijakan yang reformis di dalam pemerintahan dan memerlukan dukungan birokrasi yang memenuhi syarat profesionalisme, kredibilitas, dan kapasitas, serta efisiensi dan efektivitas.”²⁰

Pertimbangan atas pembenahan birokrasi dikaitkan dengan tugas berat pemerintahan dalam menghadapi abad globalisasi yang semakin ketat persaingannya, dan sekaligus mengikis berbagai penyimpangan internal yang masih sering ditemui. Peringkat korupsi yang seringkali dipublikasikan oleh kalangan swadaya internasional, adalah sesuatu yang harus dijawab dan menjadi salah satu urgensi atas keperluan pembenahan dimaksud. Tanpa kejelasan realisasi agenda tersebut, krisis yang dihadapi sukar diatasi dan bukan mungkin gelombang kesukaran lebih besar akan menghadang Indonesia kembali dimasa mendatang dibandingkan krisis di tahun 1997. Di samping itu, juga pembenahan birokrasi dalam memberikan kepastian hukum juga menjadi kata kunci dalam menarik para investor yang bermanfaat bagi percepatan pembangunan ekonomi.

Politisasi birokrasi yang sangat potensial dapat berkembang dengan berbagai bentuknya, adalah menjadi halangan tersendiri dalam menciptakan profesionalisme. Potensi semacam itu tetap menjadi suatu kekhawatiran, meskipun saat ini telah dimiliki

²⁰ Lihat Angka 3 Huruf E. Politik.

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang memberikan perintah tentang netralitas pegawai negeri terhadap kehidupan politik. Di samping itu, juga netralitas TNI dan Polri, melalui pemberlakuan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Ketentuan netralitas adalah suatu pertaruhan yang sangat mahal harganya sehingga tidak heran dengan berbagai cara elit partai akan selalu berusaha menguasainya. Hal ini tentu dengan cara dan argumentasi yang lebih canggih daripada sekedar upaya kooptasi secara struktural melalui proses keanggotaan semata.

Upaya politisasi birokrasi tetap perlu diwaspadai, mengingat pilkada telah menjadi suatu agenda nasional yang dijalankan berdasarkan perangkat legalitas konstitusi yang kuat. Kecenderungan politisasi tidak saja bertentangan dengan prinsip normatif netralitas aparat, tetapi juga menyangkut kapasitas pelayanan publik dan tingkat beban negara yang harus ditanggung. Tanpa pengelolaan secara tepat atas pemerintahan di daerah, maka tindakan ke arah yang hanya menguntungkan sepihak atau kelompok tertentu dapat terbuka lebar. Ini mulai menjadi gejala umum di daerah, yaitu mengenai pembengkakan organisasi birokrasi setempat. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menneg PAN), Taufiq Effendi menyatakan, sejak diberikan keleluasaan sesuai Peraturan Pemerintah (PP) No. 84 Tahun 2004, lembaga di daerah tumbuh secara tidak terkendali. Pertumbuhan instansi pemerintah itu hampir terjadi pada seluruh unsur dan aspek sehingga membuat kondisi objektif pemerintahan menghadapi masalah serius. Salah satu persoalan serius itu adalah di bidang kelembagaan atau organisasi birokrasi di daerah. Sebelum adanya PP No. 84 Tahun 2000, jumlah dinas atau instansi di daerah rata-rata 11 unit, tetapi sekarang berkembang menjadi rata-rata 25 lembaga. Bahkan, terdapat kabupaten/kota yang membentuk dinas/instansi sebanyak 40 unit.²¹ Pembentukan lembaga tidak lagi berdasarkan prinsip pengorganisasian yang rasional dan objektif, tetapi untuk mengakomodasi kepentingan elit lokal dan organisasi pemerintahan daerah. Prinsipnya, mendahulukan siapa pejabat yang belum kebagian tempat, kemudian dibentuk dinas/instansi dengan mencari-cari tugas yang sesuai dengan jabatannya. Padahal, di tingkat pusat saja, hingga 2007 terbentuk 52 lembaga *ad hoc* yang dinamakan sebagai dewan, komisi, dan badan sebagai wujud ketidakpercayaan dan ketidakmampuan lembaga yang secara fungsional bertanggungjawab dalam menangani sektor tugas tertentu. Lembaga ini menduplikasi tugas departemen atau lembaga yang ada dan menjadi beban APBN.²²

²¹ "Instansi di Daerah Tumbuh Tak Terkendali", *Kompas*, 26 April 2007.

²² *Ibid.*

Di sisi lain, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara telah mencoba menerapkan berbagai langkah terkait profesionalisme kerja aparatur birokrasi, yaitu melalui penerapan unit kerja di pusat dan daerah dalam mewujudkan *good governance*. Hal tersebut diharapkan dapat bermuara pada proses pelayanan publik yang berkualitas. Daerah-daerah percontohan yang ditetapkan untuk tujuan itu, adalah Kabupaten Sragen, Karanganyar, Kabupaten Sidoardjo, Jembrana, Tabanan, Solok, Pare-Pare, Gorontalo, dan Banjarmasin. Profesionalisme kerja birokrasi yang berjalan paralel dengan kualitas sumber daya manusia hasil rekrutmen dan perangkat pendukungnya selama ini, masih terlampau jauh untuk mampu dicapai secara maksimal. Praktik penyimpangan yang terjadi tidak saja diakibatkan oleh tingkat pendapatan yang rendah, tetapi dilatarbelakangi oleh budaya kerja yang masih jauh dibawah standar. Perbandingan yang timpang antara jumlah pegawai dengan beban kerja yang harus dihadapi, menyebabkan terjadi pemborosan berkaitan dengan biaya yang harus dikeluarkan dan dapat mewarnai kasus praktik penyimpangan yang terjadi. Dengan laju volume anggaran yang masih terlampau kecil bagi kesejahteraan pegawai negeri sipil dan anggota TNI/Polri, maka sukar diharapkan suatu penampilan birokrasi yang kondusif terhadap tuntutan demokrasi yang penuh kompetisi. Tuntutan demokrasi yang berkembang tidak saja di tataran lokal dan domestik semata, tetapi juga hingga mencapai tataran internasional.

Kondisi persaingan yang tajam dan ancaman keamanan nasional yang semakin canggih dan beragam, menyebabkan postur pertahanan pada umumnya dan TNI-Polri pada khususnya, harus semakin dapat diandalkan. Postur semacam itu antara lain adalah menyangkut pemenuhan kebutuhan alat utama sistem senjata (alutsista) TNI yang selama ini sangat tergolong kurang memadai dan menantikan alokasi anggaran yang lebih proporsional. Prosedur pengadaannya yang seringkali melibatkan pihak ketiga sebagai perantara atau “cukong” tampaknya harus ditata lebih lanjut dalam kerangka profesionalisme penanganan tugas dari TNI. Departemen Pertahanan (Dephan) harus menjadi *leading sector* dalam mengendalikan dan sekaligus menertibkan berbagai praktik yang merugikan keuangan negara, tentu saja bekerjasama dengan instansi penegak hukum dan pihak audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Langkah yang diambil dalam konteks supremasi sipil demikian adalah suatu bentuk amanat yang harus ditindaklanjuti melalui koordinasi secara lintas sektoral. Penataan atas kelembagaan menyangkut pengadaan alutsista tampaknya juga berlaku dalam keinginan membebaskan TNI dari dunia bisnis, sebagaimana gencar dilakukan pasca pemberlakuan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004. Satu hal yang harus dicatat adalah, reformasi TNI selama ini sudah melangkah dalam jalur yang positif, tetapi tampaknya langkah pemberahan di tingkat birokrasi sipil cenderung bergerak lambat.

Ini adalah tidak *fair*, dan tampaknya komitmen ke arah formulasi kebijakan yang lebih seimbang antara kedua sisi birokrasi itu masih harus diperjuangkan. Apalagi, di tengah reformasi sudah berjalan selama hampir satu dasawarsa, yaitu terhitung pasca tahun 1998, tetapi sampai kini pemerintah Indonesia belum juga menyusun strategi dan postur pertahanan yang baru. Tanpa adanya strategi dan postur pertahanan yang jelas, kebijakan pertahanan yang diambil akan bersifat dadakan dan tidak dapat dikontrol, termasuk mengenai pengadaan peralatan pertahanan dan sarana pendukungnya.

Profesionalisme kerja juga menjadi kata kunci bagi reformasi Polri yang sejak tahun 1999 dipisahkan dari struktur organisasi TNI, yaitu ketika bernama ABRI. Polri dianggap belum dapat melepaskan diri secara sepenuhnya dari kultur militeristik. Sebaliknya, pasca pemisahan secara struktural organisasi, konflik antara aparat Polri dengan TNI di lapangan seringkali terjadi. Konflik dilatarbelakangi oleh ego korps secara sempit dan bahkan hanya berdasarkan kecurigaan atas akses ekonomi yang dikuasai oleh masing-masing pihak. Penanganan tugas berkaitan dengan kasus yang dihadapi, masih mengundang kritik tajam dari publik. Bahkan, kesan tebang pilih selalu diajukan dalam menyelesaikan perkara sebelum nantinya dibahas lebih lanjut di forum pengadilan. Sikap Polri yang dianggap kurang serius dalam menangani kasus pembunuhan aktivis HAM Munir, adalah satu contoh kritik tersebut. Sementara itu, di tingkat individual anggotanya di lapangan, praktik penyimpangan sangat mudah terjadi atau dijumpai oleh masyarakat. Perilaku penyimpangan hanya akan membuat belum terangkatnya wibawa atau citra Polri.

Ketika kebebasan informasi dibuka dan tuntutan profesionalisme birokrasi semakin menguat, terlihat sikap gamang pemerintah dalam menanggapi masalah ini sehingga tidak jarang terjadi multi tafsir atas perkembangan yang terjadi dan kebijakan yang dikeluarkan menjadi tidak jelas arahnya. Hal ini pernah tergambar saat DPR melalui Komisi I mulai gencar melakukan pembahasan RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP), pihak eksekutif justru mengajukan “perlawanan” berupa penyiapan RUU Rahasia Negara. Dengan ketentuan yang longgar atas pemahaman kepentingan negara yang harus ditutup bagi akses publik dan kalaupun dibuka melalui pejabat negara yang dianggap berwenang sebagai wilayah diskresi kekuasaannya, maka birokrasi belum dapat dihentak perkembangannya. Padahal, resistensi antarsektor yang terjadi adalah sesuatu yang mubazir dan dapat membawa ongkos besar ketika birokrasi dipaksa oleh publik secara serampangan untuk melakukan reformasi atas dirinya.

Sesuai dengan pesatnya kemajuan teknologi informasi (*Information Technology/IT*) seharusnya terdapat suatu kebijakan yang mampu memadukan unsur keperluan pelayanan publik secara efektif dengan kepentingan menjagaan keragaman identitas

lokal dalam komitmen prinsip nasional. Perpaduan masing-masing unsur kepentingan tersebut sudah menjadi sesuatu yang jamak dalam abad informasi sekarang ini, yaitu dengan memanfaatkan bentuk *e-government*, *e-procurement*, dan *cyber law*. Melalui pemanfaatan ini sekaligus dapat menjawab posisi Indonesia sebagai suatu negara yang multi budaya dan latar belakang sosial ekonomi masyarakatnya terhadap perspektif kerahasiaan yang tetap harus dipegang dan dinamika demokrasi yang perlu pula terus ditumbuhkembangkan.

4. Langkah Mempersehat Kehidupan Media Massa

Tidak saja pemberahan dilakukan terhadap media massa bersifat cetak, tetapi juga terhadap perkembangan dunia *cyber* dan elektronik pada umumnya yang sangat pesat. Gerak cepat perkembangan media cenderung meninggalkan perangkat hukum dalam mengantisipasi berbagai kemungkinan pelanggaran dan konsekuensi yang harus dihadapi. Tidak saja pemerintah yang harus mengantisipasi gerak cepat tersebut, tetapi juga ditinjau dalam domain keperluan lain untuk mengatasi segala efek samping atas penetrasi jalur komunikasi yang semakin beragam dan canggih. Domain lain ini adalah mengenai dunia bisnis, seperti halnya perkembangan metode audio visual dan teknik perekaman suara atau gambar yang sangat bersifat fleksibel. Setelah tidak lagi dikenal pencabutan SIUPP, pers berkembang sangat pesat dan seolah-olah menjadi pilar penting demokrasi yang sukar dikendalikan oleh pemerintah. Undang-Undang No 40 Tahun 1999 tentang Pers telah menjadi momentum sejarah kemerdekaan pers di Indonesia. Undang-Undang ini lahir karena desakan masyarakat pers yang menginginkan adanya jaminan kemerdekaan pers yang kuat melalui instrumen hukum. Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 menjadi satu-satunya produk legislasi yang tidak memiliki pengaturan lebih lanjut dalam bentuk apapun dan menjadikan Dewan Pers menjadi organ atau lembaga yang independen

Institusi pemerintah yang pernah memiliki sejarah menangani dunia pers, yaitu Departemen Penerangan, justru mengalami nasib pembubaran di masa kepemimpinan Abdurrahman Wahid, sebelum kemudian dihidupkan lagi melalui kantor Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) di masa Megawati. Di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, institusi ini menjadi Departemen Komunikasi dan Informasi yang mengatur pers pada umumnya, dan bahkan mengenai persoalan telematika. Intensitas komunikasi pemerintah dengan jajaran pers sangat tinggi, dan mulai berinteraksi dengan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) terhadap masalah penyiaran pada khususnya. Kelahiran Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran harus ditanggapi secara positif. Undang-Undang Penyiaran No. 32 Tahun 2002 adalah produk hukum yang lahir dalam suasana keperihatinan dan semangat

reformasi, yang menitikberatkan pada pelibatan partisipasi publik dalam setiap kebijakan yang dibuat negara di bidang penyiaran.

Di tengah ruang penyiaran publik yang semakin terbuka, pemerintah tampak ingin mengembalikan situasi ke arah lain dibandingkan sekedar kebebasan akses informasi publik. Terbitnya empat Peraturan Pemerintah (PP) tentang penyiaran PP No. 49 tahun 2005 tentang pedoman kegiatan peliputan lembaga penyiaran asing, PP No. 50 tahun 2005 tentang penyelenggaraan penyiaran lembaga penyiaran swasta, PP No. 51 tahun 2005 tentang penyelenggaraan penyiaran lembaga penyiaran komunitas, dan PP No. 52 tahun 2005 tentang penyelenggaraan penyiaran lembaga penyiaran berlangganan mengundang protes dari masyarakat. Beberapa PP ini dianggap mengabaikan prinsip demokratisasi penyiaran dan ada potensi mengembalikan kontrol pemerintah atas media. Di tengah situasi negara yang sedang mencoba memantapkan diri menjadi sebuah negara demokratis dengan memberikan kesempatan pada publik untuk terlibat dalam pengelolaan urusan yang menjadi hak publik, kelahiran beberapa PP tersebut dianggap menjadi langkah mundur dari semangat awalnya

Perkembangan pers yang seimbang dalam konteks kematangan sistem politik adalah sangat positif bagi dinamika pemerintahan. Pers secara substansial akan memperoleh ruang yang memadai untuk berperan sebagai *watch dog* bagi jalannya pemerintahan dalam arti luas. Pengawasan ini bermanfaat bagi pendidikan demokrasi rakyat, karena bukan hanya sekedar mencari-cari kesalahan tetapi, pers dituntut untuk mencari alternatif solusi atas setiap persoalan bangsa yang sedang berkembang dengan segala antisipasinya kemungkinan dampaknya di masa mendatang. Pada masalah tantangan pembangunan jangka panjang, di Angka 4 Huruf E. Politik Undang Undang RPJPN disebutkan:

“Konsolidasi demokrasi akan dihadapkan pula pada bagaimana melembagakan kebebasan pers/media massa. Akses masyarakat terhadap informasi yang bebas dan terbuka, dalam banyak hal akan lebih memudahkan kontrol atas pemenuhan kepentingan publik. Peran media massa yang bebas sangat menentukan dalam proses menemukan, mencegah, mempublikasikan berbagai bentuk penyelewengan kekuasaan dan korupsi. Tantangan lain adalah mengatasi berbagai dampak negatif perkembangan industri pers yang cenderung berpihak pada kepentingan kapitalis dan bukan mengedepankan kepentingan masyarakat luas. Keseluruhan upaya tersebut berada dalam konteks menempatkan peranan pers sebagai salah satu pilar dari perkembangan demokrasi suatu negara.”²³

²³ Lihat lebih lanjut keluruan tantangan ini dalam konteks Lampiran Undang-Undang menyangkut point II.2. Tantangan.

Orientasi kapitalistik secara berlebihan yang dapat mengancam keberadaan dan idealisme pers, jelas menjadi ancaman bagi masa depan demokrasi di Indonesia, termasuk menyangkut mental generasi muda yang seharusnya justru menjadi tumpuan masa depan. Kondisi ini tidak dapat dibiarkan berlarut-larut, karena hanya akan menambah kemungkinan ancaman nilai-nilai kontraproduktif atau bahkan bersifat destruktif melalui pintu kebebasan informasi yang dibuka. Di tengah akses informasi global yang semakin terbuka, orientasi kapitalistik akan semakin memperparah ruang masuknya informasi sampah yang menjadi racun bagi masa depan bangsa. Wakil Ketua Dewan Pers, S Leo Batubara menyatakan, sekitar 580 perusahaan penerbitan pers di Indonesia tidak berkualitas dan tidak sehat secara bisnis. Jumlah penerbitan pers yang tidak bermutu dan seharusnya sudah tutup tersebut mencapai 70 persen dari sekitar 829 penerbitan pers di Indonesia saat ini. Indikasi tidak sehatnya penerbitan pers tersebut tampak dari tiras media cetak mereka yang rendah, iklan yang minim, wartawan tidak profesional, tidak taat kode etik dan sajian beritanya pun tidak disukai sebagian besar masyarakat.²⁴ Liberalisasi politik media massa belum diimbangi oleh kelembagaan hukum yang dapat mengelola secara konstruktif atas sepak terjang media sehingga, ideologi kapitalisme media massa yang berkembang justru melahirkan paradoks, seperti halnya menyangkut oligopoli kepemilikan industrinya.

Sampai kuartal tahun 2006 saja, tercatat bahwa belanja iklan di dalam industri televisi nasional hanya dikendalikan oleh beberapa orang, yaitu Harry Tanoe Soedibyo, Chairul Tanjung, dan Anindya Bakrie. Mereka memperoleh belanja iklan sebesar Rp 10,5 triliun atau 71,82 persen dari total Rp 14,7 triliun pangsa yang ada. Porsi terbesar diperoleh Media Nusantara Citra (MNC) Group, perusahaan yang dimiliki Harry Tanoe Soedibyo, melalui kepemilikan 3 stasiun televisi (RCTI, TPI, dan Global), yang meraih Rp 4,8 triliun atau 32,9 persen dari total belanja iklan. Stasiun televisi yang dimiliki Chairul Tanjung, yaitu Trans TV dan TV 7 menduduki tempat kedua dengan perolehan Rp 3,4 triliun (23,2 persen). Sementara itu, Anindya Bakrie, melalui AN TV dan Lativi, berhasil meraih Rp 2,3 triliun (15,7 persen) menempati posisi ketiga.²⁵

Pertumbuhan perusahaan media tidak diimbangi dengan ketersediaan sumber daya manusia yang mampu mengelola media tersebut dengan baik. Pada akhirnya, banyak perusahaan media yang mempekerjakan orang yang sebenarnya tidak atau belum siap untuk menjadi wartawan. Tanpa melalui pendidikan jurnalistik atau *training*

²⁴ "70 Persen Penerbitan Pers Indonesia Tidak Berkualitas", *Suara Pembaruan* 24 April 2007.

²⁵ "Media Business: Economic and Political Advantages", dalam The Habibie Center, *Good Politic Bad Law*, Post Script Vol. IV, No. 4 April 2007.

terlebih dahulu, mereka sudah menjadi reporter atau bahkan berperan sebagai redaktur media. Yang menyedihkan, mereka sebenarnya juga tidak tahu tugas seorang wartawan. Sudah menjadi pengetahuan umum, terdapat media yang membekali wartawannya dengan kartu pers, untuk mencari uang, bukan berita atau diistilahkan sebagai *wartawan bodrex*. Biasanya media semacam ini tidak menerbitkan surat kabar atau menerbitkan sesekali saja, selebihnya untuk cari uang. Tentu saja hal ini sangat merugikan profesi kewartawanan. Hal tersebut menjadi keprihatinan dalam era kebebasan pers. Pihak Dewan Pers sendiri merasa kesulitan mengatur wartawan gadungan itu, karena tugas wartawan adalah pencari warta, bukan pencari harta dengan cara memeras atau menekan (*pressure*) nara sumber. Melihat perkembangan tersebut, ternyata Indonesia masih kekurangan wartawan yang benar-benar profesional, yang mengabdikan dan membangun bangsa ini melalui dunia profesi kewartawannya. Beranjak dari persoalan yang masih dihadapi itu, menjadi penting untuk memperhatikan berbagai langkah dalam mencapai perspektif tujuan yang lebih luas daripada sekedar mempersoalkan hal-hal terlampau teknis. Meskipun bukan berarti mengembalikan pada situasi pengekangan kebebasan informasi, tetapi tampaknya pemantapan konsolidasi demokrasi harus dibarengi oleh kematangan nilai-nilai kebangsaan. Sesuai dengan tahapan perencanaan pembangunan, Undang-Undang RPJPN sudah menentukan masalah ini sejak dini, yaitu melalui tahapan RPJM ke 1 (2005-2009), sebagai berikut:

“Indonesia yang aman dan damai ditandai dengan meningkatnya rasa aman dan damai serta terjaganya NKRI berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika melalui tertanganinya berbagai kerawanan dan tercapainya landasan pembangunan kemampuan pertahanan nasional, serta meningkatnya keamanan dalam negeri, termasuk keamanan sosial sehingga peranan Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia semakin meningkat. Kondisi ini didukung oleh berkembangnya nilai baru yang positif dan produktif pada setiap aspek kehidupan dalam rangka memantapkan budaya nasional, termasuk wawasan dan budaya bahari; menguat dan meluasnya pemahaman tentang identitas nasional sebagai negara demokrasi dalam tatanan masyarakat internasional; dan meningkatnya pelestarian serta pengembangan kekayaan budaya untuk memperkokoh kedaulatan NKRI berlandaskan falsafah Pancasila.”²⁶

²⁶ Lihat Angka IV.2. RPJM ke 1 (2005-2009) terkait dengan masalah Tahapan dan Skala Prioritas.

5. Langkah Memperkuat Diplomasi Politik Bebas Aktif dan Pertahanan Negara

Pasca peredaan ketegangan perang dingin dan tampilnya kekuatan tunggal adidaya Amerika Serikat, ternyata masih ditandai oleh situasi konflik atau aksi kekerasan di beberapa kawasan. Bahkan, sejak muncul isu terorisme, justru menimbulkan persoalan yang dibalut dengan masalah pemberian label politis tertentu, yaitu menyangkut keberadaan simbol Islam yang dihadap-hadapkan dengan dunia Barat. Walaupun sebenarnya, ini adalah hal yang fatal, tetapi seolah-olah sikap konfrontatif berdasarkan kecurigaan atas simbol agama justru menjadi pemberaran bagi dilakukannya tindakan unilateral terhadap masalah yang dihadapi. Kasus penyerangan pasukan sekutu di bawah pimpinan Amerika Serikat dan Inggris terhadap Irak, dengan alasan kepemilikan senjata pemusnah massal (walaupun ini dicari-cari dan kemudian memang tidak terbukti), adalah contoh kongkrit mengenai penggunaan cara unilateral.

Indonesia sebagai suatu negara yang menganut pandangan politik bebas aktif mempunyai tantangan tersendiri atas kecenderungan penggunaan cara sepihak demikian. Padahal, penggunaan cara sepihak mempunyai potensi kerusakan dan jatuhnya korban dalam skala sangat besar. Komitmen berbagai pihak dan koordinasi antar instansi pemerintahan akan sebaiknya diarahkan dalam perspektif diplomatik yang sangat menjunjung perdamaian. Langkah awalnya, di samping membenahi kualitas diplomat Indonesia agar semakin terampil dalam bernegoisasi di forum internasional, adalah juga dengan membangun komunikasi secara informal terhadap berbagai komunitas masyarakat global. Langkah tersebut juga dapat semakin kondusif, mengingat kemungkinan peta global di kalangan negara-negara industri maju pun dapat bergerak pada situasi berbeda dibandingkan saat ini. Hal ini terkait dengan tampilnya beberapa kekuatan ekonomi dan politik di kawasan Eropa, seperti halnya Perancis, Jerman dan Rusia, serta Jepang dari benua Asia yang dapat mengimbangi peranan Amerika Serikat.

Sehubungan dengan langkah-langkah yang diambil, maka terkait dengan persoalan diplomasi, perlu menjadi pegangan mengenai sasaran pokok, arah, tahapan, dan prioritas pembangunan tahun 2005-2025, yaitu sebagai berikut:

"(1) Memperkuat dan mempromosikan identitas nasional sebagai negara demokratis dalam tatanan masyarakat internasional; (2) Memulihkan posisi penting Indonesia sebagai negara demokratis besar yang ditandai oleh keberhasilan diplomasi di fora internasional dalam upaya pemeliharaan keamanan nasional, integrasi wilayah, dan pengamanan kekayaan sumber daya alam nasional; (3) Meningkatnya kepemimpinan dan kontribusi Indonesia dalam

berbagai kerja sama internasional dalam rangka mewujudkan tatanan dunia yang lebih adil dan damai; (4) Terwujudnya kemandirian nasional dalam konstelasi global; (5) Meningkatnya investasi perusahaan-perusahaan Indonesia di luar negeri.”²⁷

Usaha mencapai hal-hal yang menjadi sasaran pokok tersebut adalah berkaitan kepemilikan sumber daya yang dimiliki. Tanpa kepemilikan sumber daya tersebut adalah mustahil dapat diwujudkan suatu penampilan Indonesia yang dapat disegani dan memiliki kontribusi signifikan dalam proses penciptaan perdamaian dunia. Melalui pemahaman konstruktif atas segala sumber daya dan potensi yang dimiliki, maka dapat diukur sampai seberapa jauh sasaran pokok itu sesuai dengan tahapan RPJMN yang telah dilaksanakan. Pada konteks pergaulan internasional, segala yang dilakukan pemerintah akan mempunyai dampak terhadap keadaan di dalam negeri. Hal ini sebagaimana terlihat pada kasus dukungan pemerintah Indonesia terhadap Resolusi 1747 bersama 14 negara anggota Dewan Keamanan (DK) lainnya yang mengundang kritik pedas, termasuk dari DPR yang disertai dengan ancaman penggunaan hak interpelasi. Resolusi ini menjatuhkan sanksi kepada Iran sehubungan dengan program nuklir negara tersebut. Pemahaman mengenai politik luar negeri yang bebas dan aktif sangat interpretatif dan mudah mengundang perdebatan satu sama lain pihak yang berkepentingan. Posisi Indonesia yang masih tergantung pada bantuan luar negeri, seringkali menjadi rintangan dalam menciptakan kemandirian secara penuh dalam pelaksanaan politik bebas aktif. Isu mengenai pinjaman dan ketergantungan pada investasi asing dalam menggerakkan ekonomi Indonesia telah berlangsung dalam jangka waktu cukup lama. Ini turut menjadi bahan perdebatan tajam dalam menilai komitmen dan kemampuan melaksanakan politik luar negeri Indonesia yang benar-benar mencerminkan prinsip bebas dan aktif.²⁸ Bahkan, situasi pertikaian komunal di dalam negeri, lemahnya penegakkan hukum, dan ketergantungan ekonomi, memperlemah posisi Indonesia di forum internasional. Kelemahan tersebut tidak jarang menjadi ruang untuk dimanfaatkan pihak-pihak di luar negeri.

Terkait dengan perkuatan diplomasi internasional, diperlukan sarana penopang pertahanan yang dapat membuat pihak luar atau negara lain tidak berbuat negatif bagi kedaulatan Indonesia. Pencapaian tugas semacam ini diletakkan pada pengembangan kapasitas penanggungjawab pertahanan dan keamanan baik TNI dan Polri, untuk memiliki kemampuan yang minimal (*minimum essential forces*). Persoalannya adalah, kemampuan anggaran negara masih terbatas dalam pembiayaan

²⁷ Lihat Huruf H. Terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan dunia internasional.

²⁸ Sebagai perbandingan tentang masalah ini ketika Indonesia dimasa Orde Baru adalah pada tulisan Allan A. Samson, “Indonesia”, dalam Robert N. Kearney (Edited), *Op.cit.*, h. 273.

pertahanan, termasuk untuk menanggung beban kesiapan persenjataan dan kesejahteraan prajurit. Kemampuan anggaran negara yang terbatas, yaitu selama ini tidak lebih dari satu persen dari Pendapatan Domestik Bruto (PDB) atau sekitar empat persen dari APBN. Beranjak atas keterbatasan anggaran dan pengalaman di bidang pertahanan, pemerintah berusaha untuk memfokuskan pembangunan pertahanan berbasis kemampuan (*capability based defense*) daripada berbasis ancaman (*threat based defense*). Di samping berbasis kemampuan, pemerintah juga menerapkan konsep Tri Matra Terpadu. Konsep ini mencoba memadukan seluruh kemampuan dan kekuatan di ketiga matra angkatan. Bahkan, dalam proses pengadaan senjata diupayakan agar dapat dipilih yang dianggap dapat “kompatibel” dengan dua atau tiga angkatan sekaligus sehingga pengajuan pengadaan senjata akan dilakukan secara berjenjang, mulai dari markas besar setiap angkatan, markas besar TNI, dan Dephan sebagai pemantau. Pihak Sekretaris Jenderal dan Dirjen Perencanaan Pertahanan Dephan dituntut untuk bekerjasama dengan Kepala Staf Umum Markas Besar TNI beserta seluruh Asisten Perencanaan Umum Markas Besar ketiga matra angkatan.²⁹

Di satu sisi, pengembangan kemampuan kelembagaan TNI sebagai penanggungjawab pertahanan, adalah sangat relevan dengan tanggungjawab medan kewilayahan yang ditangani. Meskipun di sisi lain, ketentuan mengenai pertahanan semesta, yaitu melalui keterlibatan berbagai pihak dan partisipasi aktif dari kalangan yang wajib melakukannya, berjalan dalam konteks suatu tanggungjawab bersama untuk melakukan tugas itu. Salah satu bentuk dari realisasi tanggungjawab tersebut adalah, melalui pengembangan industri pertahanan dalam negeri, terutama untuk pemenuhan kebutuhan suku cadang peralatan dan sarana pendukung pertahanan negara. Kemungkinan ancaman jatuhnya sanksi dengan alasan tertentu, biasanya terkait dengan isu hak asasi manusia (HAM), adalah sesuatu yang harus dijawab melalui langkah-langkah antisipatif.

Kemungkinan sanksi tersebut tetap beralasan, meskipun pasca tahun 2005 ini menunjukkan adanya suatu perbaikan dalam hal kerjasama militer Indonesia dengan pihak luar negeri, termasuk negara produsen senjata seperti halnya Amerika Serikat. Pengalaman saat mengalami embargo suku cadang peralatan tempur sebagai akibat

²⁹ Strategi pemerintah dalam mengatasi keterbatasan anggaran pertahanan di atas, ternyata tidak terlepas dari kritik yang dianggap sebagai “barang baru stok lama”. Dalam sejarah pernah dikenal istilah angkatan bersenjata yang kecil, efektif, modern, dan profesional, sebagaimana disampaikan oleh Panglima ABRI saat itu, LB Murdani. Konsep Tri Matra Terpadu yang menjadi gagasan Dephan juga dinilai pesimis, dapat sukses diterapkan di lapangan. Bahkan, konsep itu seharusnya diarahkan pada upaya mewujudkan kemampuan TNI untuk mampu menggelar kekuatannya dalam suatu operasi gabungan di bawah satu komando, sebagaimana yang sudah dimiliki saat ini yaitu berupa Komando Pertahanan Udara Nasional. Strategi berikut kebijakan dalam mengatasi berbagai keterbatasan yang dihadapi, dianggap lebih berada pada tataran pembentukan postur transisi sambil menunggu negara siap mengalokasikan anggaran secara penuh, sesuai kebutuhan yang diajukan.

peristiwa Santa Cruz, Timor Timur tahun 1992, dan berlanjut dengan pembatalan program pelatihan perwira TNI melalui IMET (*International Military Education and Training*), misalnya, sangat berharga untuk dipetik pelajarannya. Pelajaran itu adalah mengenai keperluan semaksimal mungkin membangun industri pertahanan dalam negeri. Sehubungan komitmen kemandirian itu, maka perlu dicatat langkah-langkah menuju realisasinya di tingkat lapangan. Perusahaan dalam negeri yang memproduksi alat utama sistem persenjataan antara lain adalah PT Perusahaan Industri Angkatan Darat (Pindad), PT Perusahaan Angkatan Laut (PAL), dan PT Dirgantara Indonesia. PT PAL melakukan kerjasama dengan Institut Teknologi Sepuluh Nopember Surabaya untuk memproduksi kapal perang siluman (*stealth*), artinya kapal perang yang tidak dapat dideteksi oleh radar musuh. Selain itu, TNI AD membeli 10 ribu senapan serbu jenis SS-2 produksi Pindad tahun 2006, meskipun baru sebatas pada tingkat suku cadangnya terlebih dahulu.

Sesuai dengan arah tantangan yang dihadapi, Undang-Undang RPJPN menyatakan:

*"perubahan geopolitik internasional yang ditandai dengan memudarnya prinsip multilateralisme dan menguatnya pendekatan unilateralisme yang berdampak pada berkembangnya doktrin pertahanan pre-emptive strike akan mengubah sama sekali tataran politik internasional dan dapat menembus batas-batas yurisdiksi sebuah negara di luar kewajaran hukum internasional yang berlaku saat ini. Selain itu, menguatnya kemampuan militer negara tetangga yang secara signifikan melebihi kemampuan pertahanan Republik Indonesia telah melemahkan posisi tawar dalam ajang diplomasi internasional. Oleh karena itu, salah satu tantangan utama pembangunan kemampuan pertahanan dan keamanan yang harus diatasi pada masa mendatang adalah membangun kekuatan pertahanan yang melampaui kekuatan pertahanan minimal, sehingga disegani di kawasan regional dan internasional."*³⁰

Perlunya melakukan pemberahan menyangkut sarana pertahanan dalam konteks penguatan diplomasi internasional, mengingat konflik menyangkut klaim kawasan atau bahkan teritori tertentu dalam skala yang terkecil sekalipun, diperkirakan tetap akan terjadi. Ketidaksepakatan dalam penetapan batas antarnegara menyangkut kedaulatan teritori harus mampu dilakukan secara dan tidak hanya bertumpu pada kemampuan Departemen Luar Negeri semata, tetapi harus benar-benar dilakukan secara *total football*. Di samping potensi konflik akibat saling klaim teritorial perbatasan, kasus pelanggaran kedaulatan wilayah juga harus menjadi catatan perbaikan

³⁰ Huruf F Pertahanan Keamanan Undang-Undang RPJPN

dalam rangka menghadapi tantangan dimasa mendatang. Selama ini, baik dikawasan udara maupun laut, adalah merupakan jalan yang sering ditempuh kalangan asing untuk masuk wilayah Indonesia. Di udara, pesawat asing tak dikenal memasuki wilayah Indonesia melalui pantai barat Sumatera Utara dan Nanggroe Aceh Darussalam. Pelacakan pesawat tidak dapat dilakukan secara maksimal, karena armada pesawat terdekat hanya berada di skuadron 12 di Pekanbaru, Riau. Penyebab masuknya pesawat asing tersebut, antara lain karena alasan navigasi, faktor cuaca yang buruk, pesawat mata-mata, atau sengaja ingin memperpendek jarak tempuh dengan menerobos wilayah Indonesia. Bahkan, pesawat TNI AU selalu kalah cepat mengejar pesawat asing itu. Menyadari keterbatasan ini, di samping perlu segera dilakukan pembenahan peralatan, juga harus dibangun kekuatan tempur di wilayah lain, terutama kawasan Sumatera Utara, agar mempermudah jangkauan wilayah pengawasan kedaulatan. Di samping itu, penyelesaian atas masalah radar yang dimiliki juga harus menjadi prioritas. Kemampuan radar di pangkalan udara Medan hanya dapat bekerja selama 12 jam, dan jika dipaksa bekerja selama 24 jam, dikhawatirkan terjadi kerusakan di kemudian hari. Sementara itu, di laut, kapal-kapal asing tidak dikenal sering masuk wilayah Indonesia. Pihak asing cenderung sudah mampu membuat peta tentang kemampuan militer Indonesia.

Kasus pelanggaran batas wilayah kedaulatan ini, tampaknya harus diselesaikan dalam format yang menyeluruh, yaitu dengan kesadaran bahwa belum terdapat kepastian secara lengkap garis batas laut, darat maupun udara, antara Indonesia dengan beberapa negara tetangga. Negara-negara tersebut adalah, Timor Leste, Malaysia, Papua Nugini, Singapura, Filipina, Vietnam, Australia, dan Thailand. Untuk batas maritim saja, belum diperoleh kejelasan terkait dengan persoalan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) antara Indonesia dengan beberapa negara tetangga, yang sangat merugikan Indonesia. Akibatnya, terbuka celah bagi pencurian ikan, penyelundupan barang atau muatan illegal, dan sebagainya, melalui perairan Indonesia. Keseluruhan masalah batas wilayah memang memerlukan kerjasama lintas departemen, terutama dalam konteks peningkatan kemampuan diplomasi internasional dengan disertai perkuatan unsur pertahanan negara.

BAB III

KAPASITAS SUMBER DAYA

PENDUKUNG DAN HARAPAN

Dengan segala aset yang dimiliki saat ini, tampaknya berbagai agenda menyangkut upaya penguatan demokrasi perlu dilakukan penataan ulang dalam rangka mencapai suatu kemajuan. Jangan sampai sebagaimana isu mengenai amandemen konstitusi atau isu kembali ke naskah asli (sebelum dilakukan amandemen), menjadi wacana yang kontraproduktif. Baik ditingkat suprastruktur pemerintahan dalam arti luas maupun jaringan infrastruktur politik berupa kelompok profesi, lembaga swadaya, maupun organisasi kemasyarakatan dan partai politik, proses pengambilan kebijakan perlu diarahkan secara berdaya guna dalam konteks pembangunan politik. Perkembangan demokrasi hasil reformasi perlu terus dibenahi dalam rangka menuju proses perkuatan dengan tidak mengabaikan kemungkinan penyusunan ulang secara kekembagaan. Sekaligus, sikap ini untuk menjawab adanya kesan skeptisme berupa kerinduan atas kalangan tertentu yang merasa kecewa terhadap hasil reformasi tentang perlunya kembali kezaman autoritarian yang dianggap telah membawa prinsip keteraturan dan bahkan kesejahteraan.

Pembenahan atas segala sumber daya politik dalam menopang laju dinamika demokrasi yang diharapkan, tidak dapat lagi ditunda pada masa-masa mendatang. Tetapi, hal ini harus dilakukan sejak sekarang dan Undang-Undang RPJPN telah mengidentifikasi segala bentuk tindakan yang diperlukan dalam kerangka perencanaan pembangunan secara menyeluruh. Segala potensi yang ada, sebagaimana halnya analogi pemikiran mengenai sumber daya pembangunan di luar bidang politik, maka harus dipandang bahwa segala sumber daya politik yang ada sebagai suatu potensi yang dapat dimanfaatkan dan bukan menjadi beban. Pemanfaatan tersebut dalam rangka menuju kemajuan dan dilakukan evaluasi secara terbuka terhadap segala kelebihan dan kekurangnya masing-masing.

Sumber daya politik terpenting saat ini adalah mengenai pengalaman dan kelembagaan Pemilu yang dimiliki. Dengan pembenahan Komisi Pemilihan Umum (KPU) setelah terjadi kasus korupsi pengadaan logistik yang melibatkan beberapa anggotanya, dan dilanjutkan dengan lahirnya Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilu, posisi sumber daya politik ini sangat strategis. Letak strategis Pemilu dalam penguatan fundamental demokrasi berjangka panjang, adalah suatu hal yang tidak dapat ditolak atau justru ditarik ke belakang. Diakui, tidak ada jaminan bahwa pemilu yang demokratis dapat menghasilkan pemerintahan yang selalu tanggap

kepada aspirasi masyarakat. Bahkan bukan mustahil, pemilu menghasilkan oligarki elit yang justru menghasilkan kebijakan bertentangan dengan kebutuhan atau tuntutan rakyat. Akan tetapi Pemilu adalah prasyarat mutlak (*necessary condition*) dalam membangun demokrasi agar dapat berlandaskan kesepakatan yang diakui keabsahannya. Rujukan kembali ke suasana penguasa otoriter atau cerita konyol ketidakpuasan militer atas kinerja sipil yang dihasilkan pemilu, tampaknya bukan lagi “sesuatu layak jual” sejalan dengan perjalanan demokrasi di Indonesia. Pengalaman ini bertolak belakang dengan kebiasaan di beberapa negara yang sudah sering mengalami kudeta, sebagaimana halnya Thailand yang menghancurkan tradisi politiknya dan terlampau ditopang oleh figur Raja dalam menyelesaikan komplikasi yang dihadapi.

Rincian atas ketentuan pengaturan mengenai pemilu yang harus diperhatikan arah perkembangannya adalah terutama mengenai perangkat pengaturan pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pemilu anggota legislatif pusat dan daerah (termasuk bagi anggota DPD tentunya), pemilihan kepala daerah, partai politik, organisasi masyarakat, serta masalah susunan dan kedudukan lembaga legislatif. Sejauh mungkin, diperlukan pemikiran bersifat komprehensif dalam merumuskan ketentuan perangkat aturan tersebut, yang biasanya setingkat Undang-Undang sebagaimana berlaku selama ini. Komitmen pemikiran ini berlandaskan pada keperluan dihilangkannya kebiasaan bongkar pasang undang-undang pada saat menyambut momentum pemilu, dengan alasan tertentu yang pada dasarnya hanya mengabdi pada kepentingan kelompok atau individu semata.

Sebagai faktor yang mencukupi (*sufficient conditions*) atas peranan pemilu dalam politik, adalah mengenai keberadaan sumber daya kelembagaan di tingkat birokrasi yang harus semakin dituntut untuk bergerak secara cepat dengan memperhatikan prinsip akuntabilitas. Sumber daya sektor politik tidak dapat diabdikan bagi pembangunan ekonomi semata, tetapi juga dituntut untuk difokuskan pada proses penegakkan hukum. Tidak saja dalam memenuhi rasa keadilan, lintas sektor yang terjadi sangat bermanfaat dalam membangun komunikasi timbal balik dengan tidak mengabaikan spesialisasi fungsi masing-masing. Kata kunci dalam faktor ini adalah peranan *civil society* dalam mendorong secara aktif negara untuk melakukan tindakan secara terkoordinatif menyangkut visi dan misi perencanaan pembangunan jangka panjang yang dianut. Dorongan *civil society* dibutuhkan agar visi pembangunan tidak menjadi sekedar slogan kosong di tingkat lapangan sesuai tahap lima tahun dan program tahunan yang dianut dalam format anggaran negara. Visi tersebut adalah Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur. Sementara itu, misi pembangunan

yang dianut adalah melalui 8 misi pembangunan sebagaimana ditegaskan Undang-Undang RPJPN.

Pola pikir visioner yang terkandung dalam Undang-Undang Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang 20 tahun, dapat dipandang sebagai rumusan yang menjadi semangat dalam melakukan langkah secara simultan melalui keterlibatan aktif berbagai pihak. Bukan mustahil, dan bahkan sudah pasti, pada perjalanan waktu ditemui sinisme berupa anggapan sebagai sekedar mimpi di tengah kesulitan yang terjadi pada situasi saat itu. Setidaknya, pengalaman saat pemaparan Visi Indonesia 2030 sudah mengajarkan mengenai sikap sinis dari sebagian kalangan terhadap harapan pembangunan yang disampaikan. Sikap sinis ini tidak perlu terlalu dirisaukan, ketika terjadi usaha melalui pemanfaatan sumber daya yang tersedia dan kalau perlu secara kreatif diciptakan (*innovation*) menuju suatu yang bersifat terbarukan.

Mengenai bidang politik, rumusan yang diambil adalah sangat bermanfaat dalam menentukan langkah-langkah pemberian baik di tingkat struktural legislasi maupun penumbuhan nilai-nilai yang kondusif bagi proses konsolidasi demokrasi. Pengembangan atas masing-masing langkah yang diambil dapat terukur sesuai dengan arah prioritas dari masing-masing tahapan RPJM. Melalui langkah dan kebijakan yang dilakukan secara terukur, maka tetap dapat diperoleh optimisme atas perkembangan demokrasi di Indonesia menuju ke arah yang lebih baik.

Daftar Pustaka

- Arthur, John, 1991, *Democracy: Theory and Practice*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California.
- Beling, Willard dan O'Totten, George, 1980, *Modernisasi: Masalah Model Pembangunan*, CV Rajawali, Jakarta.
- Emerson, Donald K. (Editor), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, 2001, Kerjasama The Asia Foundation dan Penerbit Gramedia, Jakarta
- Kearney, Robert N. (Edited), 1975, *Politics and Modernization Asia*, Schenkman Publishing Company, Inc., Cambridge.
- Kuntjara Jakti, Dorodjatun, 1985, "Perjuangan Mencari Sumber Dana", *Prisma* 8.
- O'Donnell, Guillermo et.al. (Editor), 1993, *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, LP3ES, Jakarta..
- Organski, AFK, 1985, *Tahap-Tahap Perkembangan Politik*, Penerbit Akademika Pressindo, Jakarta.
- Palmer, Monte, 1980, *Dilemas of Political Development Areas: An Introduction to Politics of Developing Areas*, FE Peacock Publisher, Inc., Itasca, 3rd Edition, Illinois.
- Rostow, W.W, 1960, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press.
- The Habibie Center, 2007, *Good Politic Bad Law*, Post Script Vol. IV, No. 4 April.
- Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2004-2009.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- "70 Persen Penerbitan Pers Indonesia Tidak Berkualitas", *Suara Pembaruan* 24 April 2007
- "Instansi di Daerah Tumbuh Tak Terkendali", *Kompas*, 26 April 2007



Bagian Kelima

**ARAH HUBUNGAN INTERNASIONAL DALAM RPJPN:
PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAN PEMBUATAN
KEBIJAKAN DEMOKRATIS**

Oleh :

Suhartono*

* Penulis adalah Peneliti bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta.

BAB I

PENDAHULUAN

Keputusan DPR dan pemerintah untuk menetapkan rencana pembangunan jangka panjang (RPJPN) 2005-2025 sebagai Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 memberikan dasar bagi dimulainya proses pembangunan dengan panduan RPJPN. Produk hukum ini merupakan bentuk baru dari GBHN yang mengakomodasi keinginan adanya sebuah dokumen perencanaan pembangunan melalui proses politik. Sebelumnya proses pembuatan perencanaan pembangunan hanya melalui proses teknokratis

Dalam penyusunannya, RPJPN dalam masa pemerintahan hasil pemilihan langsung ini melalui proses legislasi di DPR. Produk hukum RPJPN dalam bentuk Undang-undang menandakan bahwa dokumen ini merupakan produk bersama antara DPR dan Pemerintah yang sama-sama dilahirkan melalui sistem pemilihan umum. Pada masa sebelum amandeman UUD 1945 rencana pembangunan nasional jangka panjang dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Di dalam GBHN tersebut, terdapat penahapan dalam pembangunan. Tujuan dari GBHN adalah menjadikan pemerintah dapat mengarahkan program pembangunan secara langsung tanpa menyertakan pasar pada saat itu.

Di dalam perencanaan pembangunan jangka panjang tersebut (GBHN ataupun RPJPN) seluruh aspek pembangunan dirumuskan menjadi acuan bagi pembangunan Indonesia dalam periode 20 tahun ke depan. Salah satu rumusan tersebut, memberikan landasan bagi rancang bangun hubungan luar negeri Indonesia dalam 20 tahun ke depan. Potret kondisi kekinian, dan tujuan pembangunan hubungan luar negeri Indonesia tertuang dalam UU No. 17 tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025. Aspek perencanaan pembangunan yang memotret Indonesia 20 tahun ke depan mengundang perdebatan tentang akurasi potret politik internasional dan regional yang menjadi asumsi dari bangun politik luar negeri Indonesia 20 tahun ke depan. Apakah asumsi yang disusun melalui proses demokratis di DPR mampu menjawab tantangan pembangunan hubungan luar negeri Indonesia 20 tahun ke depan. Selanjutnya juga pertanyaan apakah pilihan strategi untuk mewujudkan tujuan atau orientasi pembangunan hubungan luar negeri Indonesia tersebut akan aplikatif.

BAB II

PROSES DAN AKTOR PEMBUATAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI

Sebagai sebuah kebijakan yang menyentuh kepentingan publik yang luas kebijakan luar negeri Indonesia tetap mendapat sorotan yang penting dari masyarakat. Beberapa isu penting dalam politik luar negeri Indonesia sering menjadi perhatian publik. Ada persoalan *agenda setting*, perumusan kebijakan dan pilihan kebijakan yang tentunya menjadi bagian dari politisi di DPR untuk menentukannya bersama pemerintah.

Pilihan rencana pembangunan dijadikan produk UU diharapkan lebih memiliki legitimasi hukum dan politik yang kuat dengan berakhirnya era GBHN. Pasca gerakan reformasi 1998, demokratisasi telah menjadikan DPR melalui amandemen konstitusi memiliki kekuasaan legislasi yang lebih kuat dari era sebelumnya. Produk-produk kebijakan yang bersifat persetujuan antara DPR dan Presiden dituangkan dalam UU. Sedangkan aturan pelaksanaannya ditindaklanjuti melalui Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri. Di tingkat daerah pemerintah daerah bersama DPRD mengeluarkan Perda untuk pelaksanaannya.

Arena pembuatan kebijakan rencana pembangunan jangka panjang di DPR merupakan perubahan mendasar dari proses pembuatan rencana pembangunan Indonesia. Sebelumnya di masa pemerintahan Suharto melalui Bappenas memiliki kekuasaan otoritatif, dan parlemen dalam hal ini MPR hanya sebagai wujud persetujuan simbolis, karena tidak melalui proses perdebatan yang mendalam. Namun rumusan rencana pembangunan tersebut menjadi detail dan memiliki legitimasi yang kuat untuk mengarahkan arah pembangunan Indonesia. Salah satunya konsep pembangunan Repelita menjadi terkenal dan menjadi tolok ukur pembangunan Indonesia saat itu.

GBHN lahir di dalam sistem pemerintahan yang otoriter, dimana pemilu hanya sebagai sarana demokrasi. Sedangkan esensi demokrasi itu sendiri tidak ada, sehingga fungsi perwakilan rakyat hanya sebagai legitimasi kebijakan pemerintah. GBHN sukses mencapai target-target yang ditetapkan, sehingga menjadikan Suharto sebagai Bapak Pembangunan. Pada periode Suharto masyarakat merasakan adanya keberhasilan pembangunan dibanding pemerintahan sebelumnya, dimana perencanaan pembangunan secara efektif dijalankan oleh rezim yang otoriter. Fenomena sejalan perencanaan pembangunan dengan rezim otoriter memperkuat tesis Hayek¹ tentang perencanaan di dalam sistem demokrasi. Salah satunya berangkat dari persoalan mendasar perbedaan

¹ Boettke, Peter dan Lesson Peter, *Hayek, Arrow and the Problems of Democratic Decision Making*, Working Paper 9 George Mason University. 2000.

antara demokrasi dengan prinsip-prinsip liberalisme. Perencanaan berangkat dari keinginan tunggal, yang mungkin dipilih dengan prinsip suara mayoritas. Sedangkan liberalisme yang menghormati pilihan individual tentunya bertabrakan dengan prinsip kesamaan keinginan tersebut. Dalam mekanisme pasar, pemilik modal dan agen-agennya melakukan perencanaan sebagai sarana untuk berkompetisi dan untuk memenuhi kepuasan konsumen di dalam pasar. Perencanaan yang dibuat di tingkat negara tentunya memunculkan pertanyaan untuk keinginan siapa perencanaan pembangunan tersebut? Apakah representasi mayoritas atau minoritas.

Dialektika hubungan proses pengambilan keputusan dalam perencanaan pembangunan tersebut menghasilkan asumsi yang menjadi dasar dari substansi perencanaan yang perlu diuji dengan menggunakan keinginan masyarakat yang sesungguhnya. Kebijakan luar negeri merupakan alat mencapai tujuan-tujuan pembangunan hubungan luar negeri Indonesia. Proses penyiapan dari RPJPN masih di Bappenas, yang merupakan lembaga yang sentral dan penting di era Suharto dalam perencanaan pembangunan. Melalui mekanisme yang disebut Musrenbang, Bappenas memiliki argumentasi bahwa rumusan yang ada pada RPJPN yang dibahas di DPR sudah merepresentasikan kehendak rakyat.

Dalam naskah akademis sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, RPJPN diwujudkan dalam visi dan misi yang diasumsikan menjadi cita-cita kolektif masyarakat beserta starteginya. Visi sudah ditetapkan bersumber dari Pembukaan UUD 1945 yang terdiri dari tujuan dibentuknya NKRI yaitu terlindungi, sejahtera, cerdas dan berkeadilan. Namun di dalam UU RPJPN visi pembangunan dijabarkan menjadi Mandiri, Maju, Adil dan Makmur. Sedangkan misi merupakan jabaran dari arah kebijakan dan startegi pencapaian. Dalam naskah akademis Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, penyusunan RPJPN diarahkan untuk menjadi produk dari semua elemen bangsa, masyarakat, pemerintah, lembaga-lembaga tinggi negara, ormas dan organisasi politik.

Apakah RPJPN mampu menjadi representasi dari cita-cita kolektif seluruh elemen bangsa, apakah RPJPN yang telah melalui proses politik di DPR memiliki legitimasi yang kuat. Tulisan ini akan menyoroti arah kebijakan hubungan luar negeri, apakah RPJPN telah mencerminkan kepentingan seluruh *stakeholder* penentu kebijakan luar negeri Indonesia.

Untuk menilai representasi dan legitimasi dari muatan perencanaan pembangunan hubungan luar negeri Indonesia, ada dua pendekatan yang dapat digunakan yaitu pendekatan *behavioral* dan *policymakers approach*. *Policy makers approach* melihat

sumber ide atau gagasan kebijakan luar negeri bersumber dari para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Kepala pemerintahan, birokrasi dan kelompok kepentingan serta politisi di parlemen merupakan pihak-pihak yang menentukan arah kebijakan luar negeri suatu negara. Pihak-pihak inilah yang menentukan arah kebijakan luar negeri itu mau dibawa kemana. Persepsi individual terhadap kondisi lingkungan sekitar hubungan luar negeri mempengaruhi pembuat kebijakan tersebut untuk menentukan orientasi politik luar negerinya.

Behavioral approach menitikberatkan pada perilaku individual dari para perumus kebijakan, dimana persepsi perumus kebijakan terhadap kondisi hubungan luar negeri Indonesia sangat menentukan arah kebijakan luar negeri Indonesia. Lingkungan strategis di sekitar sistem pembuatan kebijakan luar negeri juga dapat mempengaruhi Indonesia, dalam hal ini *input* yang masuk berupa tekanan-tekanan, proses dan hasil evaluasi kebijakan dalam pendekatan sistemis merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri. Perilaku organisasi birokrasi dan elit pemegang kekuasaan menentukan arah politik luar negeri Indonesia.

Rancangan bangun hubungan luar negeri Indonesia memerlukan sebuah pendekatan paradigmatis yang menyangkut landasan filosofis hubungan luar negeri Indonesia. Setidaknya, *platform* politik luar negeri bebas aktif telah menjadi dasar filosofis dari bekerjanya politik luar negeri Indonesia sejak kemerdekaan Indonesia hingga saat ini. Filosofi tersebut secara historis berangkat dari pemikiran Muhamad Hatta sebagai wakil Presiden RI pertama yang melihat pentingnya Indonesia bersikap independen dari tarik menarik kekuatan superpower Uni Soviet (sekarang Rusia) dan Amerika Serikat dalam konstelasi perang dingin sejak berakhirnya PD II. Semangat pembebasan yang berasal dari pengalaman sejarah mendeklarasikan dan mempertahankan proklamasi kemerdekaan mendorong pentingnya Indonesia untuk aktif menciptakan perdamaian dunia sekaligus mendukung proses dekolonialisasi yang masih berlangsung pada kurun waktu tersebut.

Dalam konteks historis, lingkungan strategis global cenderung terus berubah, dimana perang dingin dalam konteks sekarang telah bergeser, karena lingkungan strategis telah berubah menjadi unipolar dengan Amerika Serikat berada pada puncak kekuasaan. Interaksi antara kelompok kepentingan, elit pembuatan kebijakan dan perubahan struktur kewenangan lembaga pembuat kebijakan luar negeri menjadi faktor-faktor penting .

Dalam konteks perubahan lingkungan strategis, perubahan sistem kekuasaan pembuatan kebijakan dan perubahan elit politik bisa menjadikan proses pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia menjadi lebih kompleks. Adanya Rencana

Pembangunan Jangka Panjang menambah kompleksitas dari proses penentuan arah kebijakan luar negeri Indonesia. Umur rencana tersebut sampai duapuluh tahun memberikan sebuah garis tegas rangkaian pembangunan kebijakan luar negeri Indonesia dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya. Setidaknya arena pembuatan kebijakan luar negeri setelah reformasi memberikan ruang yang lebih banyak bagi interaksi antara pemerintah dan DPR, ditambah menguatnya peran masyarakat sipil dalam kelompok-kelompok kepentingan menambah dinamika dan persoalan baru.

Dalam pendekatan *behavioral* dan *policy makers*, struktur pembuat kebijakan di Indonesia semakin plural, dengan adanya kekuasaan DPR membentuk Undang-undang, rencana pembangunan dalam bentuk Undang-Undang menjadikan rencana pembangunan tidak lagi menjadi domain dari eksekutif. Konsekuensinya proses perencanaaan dilakukan sebagaimana proses pembentukan undang-undang. DPR mengundang sejumlah *stakeholder* untuk memberikan masukan dan melakukan pembahasan secara terbuka dengan pemerintah diwakili oleh Bappenas.

Ciri pengambilan kebijakan luar negeri yang sebelumnya elitis, berbeda dengan proses perumusan rencana pembangunan hubungan luar negeri Indonesia yang dituangkan dalam RPJPN. Rencana pembangunan hubungan luar negeri Indonesia dalam kurun duapuluh tahun kedepan disusun melalui mekanisme demokratis dengan melibatkan kelembagaan dan personal dari masyarakat yang lebih luas. Tentunya menjadi hipotesis apakah perencanaaan pembangunan hubungan luar negeri Indonesia dalam RPJPN melalui sistem demokratis benar-benar dapat mencerminkan orientasi dan peran dari kebijakan luar negeri Indonesia itu sendiri. Holsti² berpendapat bahwa dalam pelaksanaannya sering orientasi politik luar negeri lebih menjadi upaya memecahkan masalah-masalah sehari-hari terlepas dari tujuan yang sudah ditetapkan.

² KJ Holsti, *Politik Internasional Kerangka Untuk Analisis* (terj.), Gelora Aksara Pratama, 1983, hal. 84-85.

BAB III

DASAR KONSTITUSIONAL DAN MUATAN RPJPN

Dasar konstitusional RPJPN adalah UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam UU No. 25 Tahun 2004, struktur perencanaan pembangunan dalam tiga jenis yaitu, Rencana Kerja tahunan untuk tahunan, Rencana Kerja Jangka Menengah (RPJPM) untuk pembangunan lima (5) tahunan dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) untuk dua puluh (20) tahunan. Penyusunan desain tersebut terkait dengan dihapuskannya GBHN dalam struktur perundang-perundangan nasional sebagai bagian dari amandemen konstitusi UUD 1945.

Lahirnya UU No. 25 Tahun 2004 tidak dapat dilepaskan dari hilangnya landasan konstitusional GBHN sebagai panduan pembangunan nasional, karena kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dihapuskan sebagai konsekuensi amandemen UUD 1945. Ketidakadaan GBHN pada masa transisi 1998 hingga 2004 menyebabkan terjadinya kekosongan perencanaan pembangunan, karena program pembangunan dari pemerintahan dikembalikan kepada janji politik dari pemerintah yang berkuasa saat itu. Persoalan ini dicermati oleh UU 24/2004, sebagai titik lemah ketidakhadiran arahan pembangunan yang berkelanjutan akan menyebabkan ketergangguan kesinambungan antara satu masa pemerintahan ke masa pemerintahan berikutnya.

Menurut UU SPPN ada dua hal yang dicakup dalam perencanaan. Pertama, arahan dan bimbingan bagi seluruh elemen bangsa dalam mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Kedua arahan bagi pemerintah dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan nasional tersebut baik melalui intervensi langsung maupun melalui mekanisme pengaturan masyarakat. Dalam pelaksanaannya ada empat peran yang dilakukan pemerintah dalam fungsi intervensi langsung, yaitu penyediaaan barang/jasa publik, prakarsa strategis, keberpihakan dan penegakan kedaulatan. Sedangkan pengaturan masyarakat dapat berupa pembuatan kebijakan dan keberpihakan.

Dalam RPJPN, penjabaran dari intervensi langsung pemerintah ataupun pengaturan masyarakat dituangkan dalam visi dan misi RPJPN, sedangkan skala prioritas dalam RPJPN yang memberikan gambaran rancana pembangunan menurut prioritas waktu. Penentuan prioritas pembangunan menurut skala waktu ditentukan dengan tingkat mendesak atau tidaknya program tersebut serta pertimbangan sebuah proses penahapan dimana membutuhkan kesinambungan, dimana tahap awal adalah untuk dasar bagi

program pada tahap berikutnya. Urgensi setiap masalah pembangunan digambarkan dalam RPJPN ini melalui pemotretan kondisi saat ini dan tantangan sebagai dasar asumsi membangun visi misi yang merupakan kunci pemecahan masalah yang muncul akibat adanya perbedaan antara harapan dan kenyataan.

Berangkat dari asumsi bahwa peran pemerintah diperlukan untuk melakukan intervensi melalui program pembangunan, menyebabkan kesinambungan antara satu program dengan program yang lainnya menjadi penting. Berbeda bila penyediaan barang dan jasa disediakan oleh swasta tentunya barang dan jasa tersebut harus memiliki nilai pasar atau memenuhi hukum permintaan dan penawaran. Peran pemerintah sangat diperlukan untuk barang publik yang tidak diminati oleh swasta seperti pembangunan jalan di pedalaman Kalimantan. Selain itu, dengan sumber yang terbatas diperlukan keberpihakan pemerintah terhadap pihak-pihak yang kalah dalam persaingan pasar.

Dalam konteks hubungan luar negeri, tentunya peran pemerintah sangat dominan, namun peran swasta juga tidak kecil. Hubungan luar negeri memang tidak menghasilkan produk fisik barang, tetapi ia dapat memproduksi jasa berupa mendatangkan investor atau memperlancar investasi di luar, menciptakan kondisi aman dan adil, sehingga mendukung proses pembangunan sektor yang lainnya. Pada tingkat pemerintahan hubungan luar negeri juga menjadi wilayah penguasaan absolut pemerintah. Dalam perkembangannya swasta juga mulai menjadi pemain yang signifikan. Perusahaan multinasional menjadi contoh beroperasinya swasta dalam mengatur lalulintas produksi barang yang memiliki nilai publik seperti minyak. Bila kita berangkat dari UUD 1945 Pasal 33, maka kita akan mendapatkan bahwa kekayaan alam di bumi, air dan udara adalah barang publik. Tetapi dalam beberapa SDA oleh pemerintah pengelolaannya diserahkan kepada swasta.

Keberpihakan pemerintah dapat berupa penentuan pihak-pihak luar negeri yang dapat memiliki hubungan dengan masyarakat ataupun pemerintah di dalam negeri atau menentukan negara yang dapat menjadi partner pembangunan. Dalam konteks mewujudkan tujuan nasional sebagaimana ada di dalam pembukaan UUD 1945, pemerintah juga melakukan keberpihakan kebijakan seperti kasus tidak ada hubungan diplomatik dengan Israel dan Taiwan.

Swasta dalam konteks hubungan internasional juga tidak memungkinkan memproduksi sesuatu yang dapat memberikan jaminan keamanan ke seluruh rakyat Indonesia dan juga bagi kedaulatan negara. Belanja militer yang besar tentunya tidak mungkin dilakukan oleh swasta, oleh karenanya peran pemerintah penting dan menjadi tugas negara dan pemerintahan untuk menyediakannya.

Belanja militer ataupun kegiatan-kegiatan pembangunan yang terkait dengan menjaga kedaulatan negara ditentukan oleh masalah dan tantangan yang muncul terhadap kedaulatan bangsa. Ini menjadi dasar menentukan prioritas apa yang perlu dibangun oleh Indonesia dalam 20 tahun ke depan. Sehingga perlu dirumuskan tantangan dan juga potret masa depan tatanan global, terutama ancaman atas kedaulatan negara. Hal tersebut terkait dengan rencana startegi, keberpihakan dan tentunya seberapa jauh ancaman terhadap kedaulatan bisa ditanggulangi.



BAB IV

KONDISI POLITIK INTERNASIONAL

Dalam RPJPN kondisi lingkungan strategis dan ke-Indonesia-an yang dipotret oleh RPJPN ada dua. Pertama terkait dengan modal dasar politik luar negeri berupa posisi geostrategis, SDA dan populasi. Kedua berupa capaian politik dalam negeri terkait dengan kemajuan proses demokratisasi dalam tampilan wajah ke-Islam-an Indonesia yang ramah atas proses demokratisasi tersebut. Dua potret tersebut menjadi pijakan untuk menyusun visi dan misi pembangunan hubungan luar negeri Indonesia hingga tahun 2025.

Di dalam kondisi umum menyangkut kondisi dan posisi hubungan luar negeri Indonesia, RPJPN melihatnya sebagai berikut bahwa:

“penyelenggaraan hubungan luar negeri dan perjalanan pelaksanaan politik luar negeri, Indonesia telah melakukan banyak hal dan mencapainya dengan baik. Walaupun demikian masih banyak hal yang belum diupayakan secara optimal berdasarkan potensi dan sumber daya yang ada. Apabila tidak dikelola secara memadai, kedudukan geopolitik yang strategis dengan kekayaan sumber daya alam (SDA), populasi, dan proses demokrasi yang semakin baik sebagai keunggulan komparatif untuk membangun kepemimpinan Indonesia di tataran global justru dapat menjadi sumber kerawanan bagi kepentingan Republik Indonesia.”

Dari narasi kondisi umum tampak bahwa rumusan RPJPN menunjukkan adanya pengakuan atas keberhasilan pembangunan sebelumnya dan adanya potensi kerawanan dalam mengoptimalkan kepentingan nasional. Ada tiga elemen yang dalam perspektif pembangunan dinilai sebagai keunggulan komparatif, tetapi juga sebagai sumber kerawanan yaitu: SDA, populasi dan demokratisasi.

Perspektif SDA sebagai modal dasar pembangunan merupakan gambaran umum dari faktor yang menjawai dari keseluruhan RPJPN yang memang melihat proses perencanaan merupakan bagian dari usaha untuk mengatur alokasi karena adanya keterbatasan SDA. Populasi merupakan target dan sekaligus subyek dari pembangunan itu sendiri. Tentunya capaian ukuran kuantitatif ataupun kualitatif pembangunan akan diatribusi menurut jumlah penduduk. Demokratisasi sebagai pembangunan politik menentukan ukuran stabilitas politik dan kepastian hukum, dimana secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi capaian pembangunan dalam mengoptimalkan kepentingan nasional.

Dari ketiga elemen tersebut, SDA dan populasi merupakan kenyataan faktual yang menurut kondisi kekinian menjadi faktor penting yang dapat mempengaruhi kualitas hubungan luar negeri Indonesia. SDA dan populasi sangat terkait dengan masalah internasional dewasa ini yaitu, krisis energi dimana harga minyak dunia diperkirakan akan mencapai US\$ 100 per barel. Tentunya cadangan minyak bumi yang semakin terbatas akan mendorong terjadinya ketegangan antar negara untuk memperebutkan SDA yang terbatas tersebut. Sebagai contoh, ketegangan di Timur Tengah hingga saat ini menunjukkan bahwa minyak merupakan sumber konflik antar negara. Selain itu, SDA dapat dijadikan sebagai senjata diplomatik dan juga alasan suatu negara menginvasi negara lainnya walaupun itu melanggar hukum internasional.

Populasi, dari sisi kuantitas mendorong suatu negara diperhitungkan bila dikonversi ke dalam kekuatan militer maupun tenaga kerja. Namun bila dikonversi ke dalam kualitas pertahanan dapat semakin rendah bila tidak didukung dengan persenjataaan, karena kecendrungan perang saat ini dan ke depan lebih mengandalkan teknologi mutakhir daripada jumlah personil. Masalah dari populasi ini dalam konteks hubungan luar negeri ditimbulkan akibat adanya perbedaan etnisitas yang tajam dan lebar, dimana kehilangan ruang *cross cutting* yang dapat menyatukan. Dimana etnisitas yang berbeda secara tajam dan lebar dan tidak dapat diwadahi dalam proses pemerintahan dapat menjadi faktor disintegratif ataupun masuknya intervensi asing.

Demokratisasi merupakan potret Indonesia saat ini yang dapat menjadi modal diplomasi, dimana demokrasi menjadi salah satu isu penting di dalam pergulatan politik internasional. Isu demokratisasi telah menjadi senjata sekaligus alat berkomunikasi dengan dunia luar. Sejumlah peristiwa internasional saat ini seperti Myanmar menjadi alat kepentingan politik internasional antara Cina, Amerika Serikat dan regional Asia Tenggara. Indonesia sendiri juga memiliki persoalan yang sama ketika realitasnya proses demokratisasi menciptakan kerawanan baru akibat masih munculnya politik kekerasan seperti kasus Munir ataupun penanganan gerakan sipil dengan kekerasan.

Dalam kondisi umum, elemen lain yang ditampilkan sebagai potret Indonesia kekinian adalah faktor hubungan Islam dan demokrasi, persatuan dan kesatuan nasional, penegakan hukum dan HAM sebagai berikut:

'Menumbuhkan penguatan citra Indonesia sebagai negara yang mampu memadukan aspirasi umat Islam dengan upaya konsolidasi demokrasi; memberikan perhatian yang sangat serius terhadap persatuan dan kesatuan nasional; meningkatkan penegakan hukum dan penghormatan hak asasi manusia (HAM) yang tidak diskriminatif; dan mendorong pemulihan ekonomi yang lebih menjanjikan serta perlindungan hak-hak dasar warga negara secara lebih

konsisten merupakan dasar-dasar kebijakan yang terus dikembangkan. Seluruh pencapaian itu menjadi aset penting bagi pelaksanaan politik luar negeri dan penyelenggaraan hubungan luar negeri Indonesia. “

Pada sebagian pihak proses demokratisasi yang terus berjalan dan perkembangan Islam dalam konteks demokrasi juga dapat diterima dengan baik memberikan sinyal yang kuat kepada dunia internasional yang masih dihadapkan dengan isu terorisme. Upaya-upaya pengungkapan, pengadilan atas sejumlah pelanggaran HAM membawa Indonesia kepada tempat yang penting dalam arus ini, sehingga saat ini Indonesia dapat diterima sebagai anggota Dewan HAM PBB. Tentunya kondisi tersebut walaupun memberikan efek positif, tetapi tetap memiliki potensi negatif atas pembangunan hubungan luar negeri Indonesia.

Sedangkan, secara tersurat dalam RPJPN, diantara elemen penting yang menjadi modal dasar untuk pembangunan 20 tahun ke depan adalah letak geostategis, SDA, populasi dan demokratisasi. Modal dasar ini diaharapkan akan menjadi modal dasar membangun kepemimpinan Indonesia pada tingkat global. Namun, keinginan membangun kepemimpinan Indonesia di tingkat global harus berhadapan dengan realitas politik internasional yang cenderung mengarah kepada unilateralisme. Dalam kecendrungan tersebut, SDA dapat mengundang intervensi, karena dengan adanya krisis energi saat ini dan naiknya harga minyak akan menyebabkan munculnya ketegangan baru sebagai dampak kompetisi antar negara dalam memperebutkan sumber-sumber energi.

Di samping itu, kedudukan Indonesia sebagai negara kepulauan yang mempunyai posisi geopolitik yang strategis dengan kekayaan SDA, populasi, dan proses demokratisasi yang semakin baik merupakan kekuatan dan keunggulan komparatif. Selain itu hal tersebut dapat menjadi potensi untuk membangun kepemimpinan Indonesia pada tataran global melalui inisiatif dan kontribusi pemikiran komitmen Indonesia pada terbentuknya tatanan hubungan internasional yang lebih adil, damai dan berimbang, serta menolak unilateralisme.

Keinginan membangun kepemimpinan pada tatanan global memiliki tantangan dan ancaman tersendiri dengan perkembangan kecendrungan unilateralisme dan pemikiran *pre emptive strike* saat ini. Tujuan membangun kepemimpinan ini dengan mengandalkan pada elemen-elemen penting tersebut berhadapan dengan kecendrungan global tersebut, tentunya membutuhkan sebuah startegi yang cerdas dalam mengoptimalkan modal dasar yang dimiliki.

Bagi Indonesia, sebagai negara yang baru membangun demokrasi, pilihan kebijakan luar negeri tidak lagi semata-mata menyangkut perspektif luar negeri yang berdiri sendiri. Pertautan dinamika internasional dan domestik cenderung makin mewarnai proses penentuan kebijakan luar negeri. Walaupun demikian, satu hal prinsip yang tetap tidak boleh diabaikan, yakni seluruh proses perumusan kebijakan luar negeri ditujukan bagi pemenuhan kepentingan nasional Indonesia dalam berbagai bidang. Dalam rangka pelaksanaan kebijakan luar negeri yang berorientasi kepada kepentingan nasional, Indonesia berupaya untuk memperkuat kelembagaan regional di tengah kecenderungan menguatnya unilateralisme.

Dengan pesatnya perkembangan globalisasi yang ditandai dengan perkembangan pesat teknologi infmasi dan perhubungan, maka dalam mengembangkan kehidupan politik demokratis yang berlandaskan hukum, faktor perkembangan pasar dunia mendapatkan perhatian yang lebih khusus karena akan sangat memengaruhi hubungan yang dinamis antara negara dan masyarakat. Dengan demikian, selain faktor negara dan masyarakat, faktor pasar makin tidak mungkin untuk diabaikan begitu saja. Oleh karenanya dari potret saat ini saja tampaknya intervensi negara walaupun diberikan legitimasi hukum untuk mengarahkan pembangunan, tetap tidak akan secara absolut menentukan sepenuhnya arah pembangunan. Kekuatan pasar dan masayarakat akan terus memberikan tekanan ketika arah yang sudah ditetapkan tidak memberikan keuntungan terhadap pasar. Hubungan luar negeri Indonesia juga akan mendapat tekanan yang sama dari kekuatan masyarakat dan pasar.

BAB V

TANTANGAN HUBUNGAN LUAR NEGERI

Berkenaan dengan hubungan luar negeri, tantangan dalam dua puluh tahun mendatang menurut UU 17/2007 adalah bagaimana menempatkan posisi Indonesia secara tepat dalam percaturan politik global, sehingga mampu mengoptimalkan kepentingan nasional. Keinginan yang kuat untuk menciptakan tatanan dunia yang adil merupakan tantangan terbesar yang akan dihadapi oleh kerja dari politik luar negeri Indonesia. Hal tersebut tampak dari uraian tentang tantangan di dalam RPJPN di bawah ini:

"menempatkan posisi Indonesia secara tepat atas isi-isu global dengan memanfaatkan posisi strategis Indonesia secara maksimal bagi kepentingan nasional dan merevitalisasi konsep identitas nasional dalam politik luar negeri. Selain itu, bersama negara-negara berkembang lainnya, diplomasi Indonesia juga perlu terus mendorong ke arah terciptanya tatanan ekonomi dunia yang lebih adil, meningkatnya dukungan dan peran berbagai pelaku dalam menyelenggarakan hubungan luar negeri, dan terlaksananya hubungan politik luar negeri dan diplomasi Indonesia."

Dalam konteks penciptaan tatanan dunia yang adil, tentunya ini akan berhadapan dengan kenyataan sekarang dan ke depan bahwa sifat dan karakter suatu negara adalah cenderung untuk memperbesar *leverage*-nya, sehingga dapat memaksimalkan kepentingan nasionalnya. Dalam pendekatan realis negara juga cenderung memaksimalkan *power* untuk memperbesar pengaruh dan hegemoni terhadap negara lainnya, akibatnya struktur hubungan antar negara cenderung anarkis, karena tatanannya dilandasi dan dipengaruhi oleh posisi *power*.

Spekulasi tentang tatanan global memiliki kecendrungan mengarah kepada ketidakpastian melihat saat ini aktor-aktor yang mempengaruhi hubungan antar negara semakin plural. Salah satunya pertautan antara kerja spekulan dan dinamika geopolitik menurut pembuat kebijakan di Amerika Serikat³ menjadi pendorong melonjaknya harga minyak dunia dan bahkan krisis moneter yang menghantam Asia tahun 1997 juga bagian dari aksi spekulan di pasar uang.

Oleh karenanya, tantangan berikutnya adalah bagaimana masa depan pelaksanaan politik bebas aktif itu sendiri untuk duapuluh tahun ke depan. Namun, di dalam RPJPN gambaran tatanan global 2025 tidak tampak secara eksplisit menjawab pertanyaan apakah unilaterisme, atau regionalisme akan menjadi wajah baru tatanan global.

³ Spekulan dan Geopolitik Ancam Dunia, *Kompas*, 3/11/2007,hal. 10.

Pertanyaan ini disampaikan oleh Nana Sutresna (2005) sebagai salah satu praktisi hubungan internasional dalam proses pembahasan RUU RPJPN. Dalam pandangan Nana Sutresna kecendrungannya, regionalisme tidak akan semakin kuat, tetapi unilateralisme akan menjadi pola utama tatanan dunia global. RPJPN memandang bahwa politik bebas aktif memiliki tantangan tersendiri dalam upaya memperkuat kelembagaan regional berhadapan dengan kenyataan kuatnya hegemoni Amerika atas tatanan global. Selain itu, Indonesia juga diahadapkan pada tantangan mengelola hubungan dengan negara-negara berkembang, sehingga dapat mengoptimalkan kepentingan negara berkembang minimal di tingkat regional.

Dari kutipan di bawah ini, RPJPN melihat tantangan dalam penegakan kedaulatan berasal dari konflik yang tercipta dengan negara tetangga akibat sengketa batas teritorial. Salah satunya yang menjadi sorotan dari RPJPN adalah tindak lanjut dari pelaksanaan UNCLOS 1982. Pelaksanaan yang konsisten dan untuk itu, Indonesia perlu untuk memperjuangkan aturan ini di tingkat regional maupun internasional, sebagai bagian dari upaya memproteksi kedaulatan dari pelanggran oleh negara tetangga.

Tantangan lain yang dihadapi adalah melaksanakan strategi yang tepat dalam menghadapi potensi konflik teritorial dengan negara-negara tetangga melalui upaya untuk menindaklanjuti United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS) 1982 yang merupakan salah satu langkah strategis, baik dalam konteks penguatan perlindungan terhadap kedaulatan wilayah dari segi hukum internasional maupun pemanfaatan nilai-nilai ekonomi karena Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia.

Pentingnya mendorong upaya penguatan hukum laut internasional (UNCLOS) ini, terkait dengan potensi SDA yang terkandung di lautan teritorial dan zona ekonomi kita. Dalam salah satu misi RPJPN, Indonesia 20 tahun ke depan mampu memaksimalkan potensi maritimnya dan kondisi geografis tersebut dimanfaatkan untuk menciptakan kemajuan dan kemandirian bangsa.

Selain tantangan konflik dengan negara tetangga terkait dengan batas teritorial laut maupun darat, 20 tahun ke depan kecendrungan unilateralisme saat ini juga menjadi tantangan serius bagi Indonesia. Kekhawatiran menguatnya unilateralisme adalah pada dampak pelemahan lembaga multilateral PBB dari peranannya untuk menegakkan perdamaian dan keamanan internasional. Olehkarenanya tantangan berikutnya adalah bagaimana Indonesia dapat memperkuat suara bagi pentingnya reformasi PBB secara konsisten dan berkelanjutan. Sukses atau tidaknya suara Indonesia dalam masalah ini menentukan kemajuan di sektor lainnya. Sebagai contoh pembangunan ekonomi saat ini sedang berhadapan dengan krisis energi atau minyak, yang salah satu penyebabnya

adalah konsep unilateralisme yang mulai melanggar kedaulatan suatu negara, dimana negara yang dilanggar seperti Irak memiliki cadangan minyak penting dunia. Kebijakan-kebijakan unilateral tersebut memicu ketidakpastian atas keamanan regional sekaligus distribusi SDA yang penting bagi pertumbuhan ekonomi dunia. Ketidakpastian akibat tindakan unilateralisme tersebut mengundang spekulasi dari pasar terhadap terganggunya distribusi sumber energi tersebut di pasar dunia, sehingga kenaikan harga minyak tidak dapat dikendalikan hingga mendekati US\$ 100 per barel.

Dampak negatif unilateralisme terhadap distribusi SDA penting di dunia akan mempengaruhi ekonomi Indonesia 20 tahun ke depan. Kenaikan harga BBM di dalam negeri ketika terjadi lonjakan harga minyak dunia dari US\$ 40 ke US \$ 70, penyesuaian harga dan subsidi sudah membebani APBN dan kemampuan daya beli masyarakat. Bukan sekedar tantangan terganggunya distribusi SDA ini juga akan menimbulkan gejolak keamanan dan ekonomi akibat gejolak harga BBM tersebut.

Tampaknya unilateralisme dalam rumusan RPJPN dalam poin F tentang pertahanan dan keamanan bukan hanya dilihat sebagai tantangan tetapi dilihat juga sebagai ancaman dalam 20 tahun ke depan. Sumber ancaman tersebut berasal dari doktrin *pre-emptive strike* yang cenderung mengabaikan bahkan melanggar yuridiksi hukum internasional yang berlaku. Selain itu, posisi kekuatan militer nasional tentunya akan terancam mengingat doktrin tersebut didukung dengan kemampuan persenjataan modern dan mutakhir, sehingga saat ini saja pelanggaran-pelanggaran tersebut kerap terjadi, dan kemampuan militer nasional tidak memadai untuk menghalauinya. Sebut saja pelanggaran yuridiksi udara oleh pesawat Amerika ataupun negara tetangga sekalipun belum mendapat perlawanan yang memadai sehingga kekuatan militer asing tersebut mau mematuhi dan menghormati kedaulatan kita.

Dalam perspektif pertahanan keamanan, tatanan politik internasional akan berubah dari kuatnya yuridiksi nasional menjadi kenisbian akibat berkembangnya prinsip *pre-emptive strike*. Bila melihat gelar kekuatan persenjataan dan pasukan dengan luasnya wilayah yang harus dilindungi dan dijaga kedaulatannya, tentunya perkembangan gelar minimum kekuatan Indonesia untuk menghadapi ancaman minimum ataupun maksimum belum mampu memberikan dorongan kekuatan yang berarti bagi upaya diplomasi. Sedangkan realitas politik internasional sebagaimana pandangan kaum realis, kekuatan diplomasi Indonesia seharusnya bersumber dari kekuatan ekonomi dan kekuatan militer. Kita dapat mengetahui bahwa maksimalisasi posisi kekuatan tersebut harus dapat mengungguli kekuatan dari negara lainnya terutama di tingkat kawasan. Usaha untuk memkasimalkan kekuatan itu menjadi tantangan serius, bila wibawa Indonesia di tingkat kawasan ingin dihargai dan memberi landasan kepemimpinan Indonesia di tingkat kawasan.

BAB VI

APAKAH APLIKATIF VISI MISI DAN ARAH PEMBANGUNAN?

Potret Indonesia dari sisi kondisi umum dan tantangan memberikan landasan beberapa visi dan misi hubungan luar negeri Indonesia 20 tahun ke depan. Sebagaimana rumusan di bawah ini misi hubungan luar negeri Indonesia 20 tahun ke depan sebagai penterjemahan atas visi maju, mandiri, adil dan makmur adalah

“Mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia internasional adalah memantapkan diplomasi Indonesia dalam rangka memperjuangkan kepentingan nasional; melanjutkan komitmen Indonesia terhadap pembentukan identitas dan pemantapan integrasi internasional dan regional; dan mendorong kerja sama internasional, regional dan bilateral antarmasyarakat, antarkelompok, serta antarlembaga di berbagai bidang. ”

Dari rumusan tersebut tampak bahwa arah diplomasi Indonesia adalah memperjuangkan kepentingan nasional, pembentukan identitas dan integrasi internasional dan regional, dan mendorong kerjasama internasional antara berbagai pihak yang mempengaruhi hubungan antar negara.

Sedangkan visi pembangunan yang diadopsi oleh RPJPN adalah visi mandiri, maju adil dan makmur. Kemandirian merupakan visi pembangunan yang memiliki implikasi kepada bagaimana hubungan luar negeri Indonesia diterjemahkan. Kemandirian sebagai visi bangsa tentunya mensyaratkan sejumlah keunggulan secara domestik maupun eksternal. Tentunya bukan persoalan yang mudah mewujudkan kemandirian dalam konteks hubungan luar negeri dan juga menginginkan peran kepemimpinan Indonesia tanpa kekuatan domestik yang cukup penting dan berpengaruh.

Kemandirian sebagai arah pembangunan dalam konteks hubungan luar negeri mensyaratkan adanya kepentingan nasional yang kuat untuk mewujudkannya. Dalam hal ini power menentukan sejauh mana kemandirian suatu bangsa dapat diwujudkan, mengingat hampir tidak memungkinkan kemandirian diartikan sebagai proses isolasi dari dunia luar. Hampir tidak dapat dihindari dalam proses produksi barang di pasar internasional, terkait antar satu negara dengan negara yang lainnya. Sebut saja kasus pemanasan global, upaya menurunkannya akan juga mempengaruhi pertumbuhan industri di negara maju yang memang penyumbang emisi karbon terbesar di dunia. Sedangkan Indonesia sebagai negara berkembang adalah negara yang berpotensi menyerap emisi tersebut dengan syarat menjaga kelestarian lingkungannya, dan bila

Indonesia juga mengalami pertumbuhan industrinya juga akan mengalami persoalan degradasi lingkungan atau kapasitas lingkungan dalam menyerap emisi karbon. Oleh karenanya mustahil membangun negara saat ini terlepas dari konteks perkembangan internasional yang dinamis. Banyak bidang saling terkait baik itu secara alamiah maupun pemikiran-pemikiran.

Dari visi dan misi yang tertuang dalam RPJPN, misi yang harus diwujudkan dalam 20 tahun ke depan adalah misi yang realistik, karena kita memahami bahwa dari sisi *power*, kedudukan Indonesia masih tertinggal dari kekuatan hegemoni dunia yang lainnya. Bukan hanya secara internasional, secara regional kawasan, Indonesia belum memiliki modal untuk menghegemoni ataupun mendominasi pergaulan internasional. Oleh karenanya pilihan menciptakan kerjasama regional dan internasional adalah pilihan yang tepat untuk mengimbangi kecenderungan unilateralisme. Untuk memaksimalkannya, tentunya rumusan RPJPN juga memberikan ruang bagi pola hubungan luar negeri yang bukan hanya *government to government*, tetapi lebih luas, *government to people* ataupun *people to people*. Dalam hal ini RPJPN menganut paham pluralisme aktor politik internasional dalam mengoptimalkan diplomasinya. Paham ini akan mendorong hubungan yang *multitrack* dalam mencapai tujuan nasional.

Dalam kerangka pluralisme aktor internasional tersebut, kemandirian harus diartikan secara kontekstual yaitu kemandirian dalam memutuskan sendiri arah kebijakan luar negeri sesuai dengan amanat UUD 1945 atau dalam kerangka menjaga kedaulatan dan integritas bangsa dan negara yang merdeka dan berdaulat. Hal ini terkait dengan kemampuan Indonesia untuk melepaskan diri dari ketergantungan dengan negara lain, sehingga tidak mampu untuk menentukan arah kebijakan luar negerinya sendiri. Untuk mencapai misi tersebut, di dalam RPJPN ditetapkan arah pembangunan berupa penjabaran sasaran dan strategi mencapai sasaran yang ditetapkan. Dalam RPJPN, sasaran mewujudkan visi maju mandiri adil dan makmur dijabarkan sebagai berikut:

1. Memperkuat dan mempromosikan identitas nasional sebagai negara demokratis dalam tatanan masyarakat internasional.
2. Memulihkan posisi penting Indonesia sebagai negara demokratis besar yang ditandai oleh keberhasilan diplomasi di fora internasional dalam upaya pemeliharaan keamanan nasional, integritas wilayah, dan pengamanan kekayaan sumber daya alam nasional.
3. Meningkatnya kepemimpinan dan kontribusi Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional dalam rangka mewujudkan tatanan dunia yang lebih adil dan damai.
4. Terwujudnya kemandirian nasional dalam konstelasi global.
5. Meningkatnya investasi perusahaan-perusahaan Indonesia di luar negeri.

Dari lima sasaran dalam mengelola hubungan luar negeri tampaknya identitas negara demokrasi, pemanfaatan demokrasi untuk kepentingan nasional, kepemimpinan Indonesia, kemandirian dan investasi di luar negeri menjadi sasaran pokoknya. Sasaran-sasaran yang ditetapkan oleh RPJPN terkait dengan kemampuan Indonesia membangun kekuatan dalam negerinya. Demokrasi untuk dapat dijadikan pijakan dan bahkan alat perjuangan diplomasi sangat tergantung dengan kualitas demokrasi itu sendiri. Apakah demokrasi Indonesia telah mampu menyelesaikan semua konflik dalam negeri dengan baik dan proses kompetisi politik juga ditempuh secara demokratis. Keberhasilan tersebut menentukan efektifitas diplomasi demokrasi Indonesia. Kita harus memahami bahwa demokrasi saat ini sudah menjadi alat perjuangan kepentingan suatu negara, sehingga instrumen demokrasi tidak hanya dimainkan oleh satu negara tetapi oleh banyak negara. Ia bukan hanya seperangkat nilai yang fungsional menjembatani kepentingan politik yang plural, tetapi sudah menjadi alat diplomasi. Kekuatan Indonesia dalam masalah ini sangat tergantung dengan sejauh mana proses konsolidasai demokrasi di Indonesia. Bila gagal, maka demokrasi tidak dapat menjadi tumpuan untuk menjadi sarana diplomasi.

Agaknya RPJPN secara sekuen menempatkan keberhasilan diplomasi demokrasi akan secara simultan mendorong penguatan peran kepemimpinan dan kontribusi Indonesia dalam mewujudkan tatanan dunia yang adil dan damai. Kepemimpinan dan kontribusi diharapkan lahir dari kepercayaan dunia akan kemampuan Indonesia mengembangkan kehidupan demokrasi di dalam negeri dan dikembangkan sebagai alat untuk mewujudkan peran kepemimpinan. Padahal faktor kepemimpinan ditentukan oleh seberapa jauh posisi keunggulan *power* secara relatif dibanding negara di kawasan ataupun internasional. Tanpa dukungan *power* tersebut efektifitas kepemimpinan akan terpengaruh, ketika menghadapi tekanan-tekanan ataupun ketika melakukan tekanan untuk mewujudkan kepentingan nasional. Kepemimpinan Indonesia di kawasan tidak akan pernah efektif hanya bermodalkan kehidupan demokrasi. Pada sisi lain kita juga melihat sering kehidupan demokrasi tidak sepenuhnya sejalan dengan kepentingan pembangunan militer yang kuat. Hal tersebut tentunya akan menjadi persoalan dalam mewujudkan peran kepemimpinan Indonesia.

Kemandirian diharapkan lahir dari wujud kepemimpinan Indonesia yang kuat di tingkat regional dan internasional. Kedua sasaran pembangunan hubungan luar negeri yaitu kepemimpinan dan kemandirian, tentunya dua sisi yang tidak terpisahkan, karena kepemimpinan hanya bisa lahir bila suatu negara yang memiliki kemandirian dalam menentukan arah kebijakannya dan juga tentunya dalam menentukan arah kepemimpinannya. Bila sebagai *nation state* Indonesia masih hidup dalam bayangan kekuatan negara lainnya ini akan menjadi penghalang bagi lahirnya peran

kepemimpinan Indonesia. Untuk keluar dari bayang-bayang, Indonesia perlu mendorong tatanan dunia yang adil, sehingga ruang kedaulatan semua negara di dunia baik itu kecil maupun besar memiliki kedaulatan yang sama.

Bila ekspansi politik atau kepentingan suatu negara sering mendapat reaksi yang bersifat konflik, namun bila ekspansi berupa distribusi kesejahteraan maka reaksi positif lebih menonjol. Dalam hal ini investasi merupakan bentuk ekspansi ekonomi yang mendatangkan kesejahteraan bagi negara yang menerimanya. Investasi luar negeri Indonesia menjadi sasaran dalam bidang ekonomi. Memang makna investasi menunjukkan tingginya penawaran investasi Indonesia melalui permintaan investasi di dalam negeri. Di dalam era perdagangan bebas, investasi antar negara semakin dimungkinkan terbuka lebar, bahkan kecendrungannya negara kehilangan sebagian kontrol dari proses investasi ini, karena sepenuhnya ditentukan oleh mekanisme pasar. Keinginan dalam dua puluh tahun ke depan ada peningkatan investasi luar negeri Indonesia sudah ada dari beberapa waktu sebelum krisis moneter 1997, sering kenyataan tersebut diartikan kurangnya nasionalisme, karena menurut sebagian kalangan permintaan investasi dalam negeri masih tinggi.

Kepemimpinan regional membutuhkan dukungan ekonomi dalam hal ini investasi dan perdagangan. Untuk mewujudkan hal tersebut peningkatan perdagangan jauh lebih aplikatif dan mendapat dukungan publik dalam negeri, karena berdampak pada penyerapan tenaga kerja dan kesejahteraan masayarakat secara langsung dibanding dengan investasi. Dalam kerangka kepemimpinan, arus investasi yang cepat seperti hanya pada portofolio juga tidak memberikan efek derivatif memperkuat pengaruh politik Indoensia, karena sifat dari investasi tersebut ditentukan oleh para spekulasi pasar yang jauh dari kepentingan nasional. Spekulasi pasar memiliki nilai dan tujuan sendiri dalam hubungan perdagangannya yang melintas batas negara dan kepentingan nasionalnya.

Sedangkan arah yang ingin dicapai dari sasaran tersebut adalah mewujudkan Indonesia yang berperan aktif dalam pergaulan internasional. Peran aktif disini memiliki makna dan wujud yang luas, sehingga arah ini sekedar mengaktifkan Indonesia, sehingga memunculkan peran apa dan apa yang ingin dicapai dari peran tersebut tidak secara eksplisit dalam RPJPN. Dalam 20 tahun ke depan arah pembangunan hubungan luar negeri menginginkan keaktifan Indonesia dalam pergaulan internasional. Aktifitas tersebut diarahkan untuk mewujudkan cita-cita nasional dalam pembukaan UUD 1945 yaitu, mewujudkan ketertiban dunia. Ada beberapa alasan menurut RPJPN Indonesia berpeluang untuk berperan aktif yaitu keunggulan geografis dan jumlah penduduk. Apakah modal ini cukup untuk mendukung peran aktif Indonesia dalam pergaulan internasional?

Pilihan peran aktif dalam dua puluh tahun kedepan merupakan pilihan yang masih luas ukurannya, karena peran aktif merupakan sebuah konsekuensi kehidupan negara yang maju dari sisi ekonomi, militer dan diplomasi. Aktifitas dan efektifitas diplomasi ditentukan kekuatan, tantangan dan peluang dari kerja-kerja diplomasi tersebut. Keunggulan geografis dan jumlah penduduk belum dapat menjadi modal untuk peran aktif, karena kedua modal itu harus terkonversi dalam wujud kekuatan ekonomi dan militer. Tanpa itu letak geografis rentan intervensi kekuatan luar, bahkan pembangunan ekonomi mencerminkan kepentingan ekonomi luar negeri dibanding prioritas dalam negeri. Dalam pasar bebas konsep *division of labor* yang diterima bersama keunggulan komparatif menciptakan stagnasi kemajuan ekonomi negara berkembang seperti Indonesia, karena Indonesia hanya berproduksi berbasis pada keunggulan ekonomi semata bukan pada kehendak kemajuan teknologi semata. Dalam *division of labor* Indonesia hanya mengandalkan buruh murah dan SDA yang tentunya tidak secara signifikan mensejahterakan rakyatnya dan dalam kondisi tersebut kekayaan akan tetap mengalir dari negara berkembang ke negara maju. Kemajuan hanya dapat diraih dengan mengembangkan kemampuan produksi dan ekonomi yang kompetitif atau dapat bersaing dengan kekuatan ekonomi dunia lainnya.

Adanya keadilan dan kemakmuran dalam RPJPN menunjukkan bahwa untuk berperan aktif secara internasional, Indonesia harus mampu menstabilkan kehidupan dalam negeri dengan wujud hadirnya keadilan dalam distribusi kesejahteraan bahkan mengalami surplus keajahteraan sebagai bukti adanya kemakmuran. Surplus kesejahteraan dapat didistribusi ke luar negeri, yang akan menghasilkan dukungan kepemimpinan Indonesia. Untuk mencapai tersebut tentunya Indonesia harus mampu menyelesaikan persoalan dalam negeri secara baik dan demokratis dan siap penyelesaian memperkuat kehidupan sebagai *nation state*. Stabilitas politik dan ekonomi mutlak diperlukan dalam mensukseskan kepentingan nasional melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Gambaran startegi pencapaian arah pembangunan untuk mewujudkan peran aktif Indonesia dapat dilihat dari strategi pencapaiannya. Pertama, pemberdayaan sebagai *state*, peningkatan kapasitas dan integritas melalui oragnisasi internasional dengan mengedepankan optimalisasi kepentingan nasional. Strategi ini melihat organisasi internasional sebagai alat perjuangan dengan menggunakan keunggulan Indonesia sebagai *state* yang memiliki kapasitas dan integritas. Organisasi internasional merupakan bentuk dari tatanan dunia yang mendasari pada pendekatan multilateral dalam menciptakan kemanan dan perdamaian dunia.

Kedua, strategi mencapai peran aktif di dalam pergaulan dunia dilakukan dengan mengarahkan kapasitas dan kredibilitas politik luar negeri Indonesia untuk mencegah munculnya konflik ideologi antar negara, lahirnya sistem politik yang mengancam keamanan internasional dan lahirnya kekuatan yang hegemonik dan unilateralistik. Strategi mencegah saat ini lebih tepat dengan startegi pelemahan paham unilateral dan *conflict of civilization*. Dua arus pemikiran dan fakta politik internasional tersebut tentunya akan menjadi ancaman serius bagi pertumbuhan kesejahteraan masyarakat dunia, bahkan cenderung melahirkan konflik-konflik yang pada akhirnya mendatangkan kehancuran dunia. Hanya saja faktor kapasitas dan kredibilitas menjadi syarat mutlak untuk mengefektifkan kerja diplomasi dalam kerangka ini.

Strategi ketiga berupa peningkatan kualitas diplomasi dalam upaya memelihara keamanan nasional, integritas wilayah, pengamanan SDA serta antisipasi dinamika isu internasional yang beririsir dengan kepentingan nasional. Diplomasi dalam kerangka ini dijadikan sebagai alat untuk memproteksi integritas dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia baik laut, darat maupun udara. Proteksi bukan hanya dengan gelar pasukan dan kekuatan militer tetapi melalui kerja-kerja diplomasi sebagai sistem pertahanan terdepan, terutama di meja perundingan. Tugas optimalisasi diplomasi untuk proteksi ini tentunya sejalan dengan keinginan menciptakan dunia yang adil, karena tatanan dunia yang adil lebih memberikan jaminan bagi utuhnya integritas dan kedaulatan Indonesia dibanding dengan tatanan unilateral.

Dalam strategi keempat, RPJPN melihat ASEAN sebagai sasaran terdekat untuk dioptimalkan sebagai lingkungan keamanan startegis bagi Indonesia. Untuk menjadi lingkungan kemanan atau *security community* diperlukan upaya menggerakkan kerjasama di bidang politik, ekonomi, budaya dan keamanan secara ekstensif dan intensif. Stabilitas kawasan akan memberikan jaminan yang luas bagi upaya pembangunan kesejahteraan seluruh rakyat di kawasan. Selain itu, kerjasama yang solid akan menghindarkan masuknya kekuatan luar kawasan yang akan mendestabilisasi hubungan kerjasama yang telah ada. Namun dalam hubungan di tingkat bilateral, ASEAN belum mampu menampung dan menyelesaikan konflik yang muncul, seperti di Myanmar, Mindanano, dan Thailand selatan secara multilateral. Ancaman keamanan kejahatan maritim di Selat Malaka juga mengundang keinginan kekuatan pihak luar kawasan untuk terlibat, menunjukkan soliditas ASEAN masih perlu diperkuat dalam menyelesaikan semua persoalan yang muncul di tingkat kawasan. Upaya tersebut akan mengeleminir ataupun mengurangi peran luar kawasan.

Strategi kelima adalah dengan mengoptimalkan diplomasi ekonomi dan budaya dalam mempererat hubungan antar masyarakat internasional. Strategi ini dibutuhkan

untuk menembus kebekuan politik dari persaingan yang tajam antar negara. Optimalisasi diplomasi ekonomi dan budaya juga dapat memperkuat kerjasama politik yang sudah ada dan juga mempertebal hubungan yang sudah terjalin. Hubungan yang luas dalam sektor ekonomi dan budaya akan mempererat kerjasama politik. Tetapi dalam konteks ini Indonesia harus dapat menjawab persoalan yang muncul di sekitar masalah TKI sebagai realitas ekonomi yang mempengaruhi hubungan bilateral Indonesia dengan Malaysia dan Singapura yang sering memicu ketegangan politik.

Strategi keenam yang mengedepankan hubungan dengan aktor non negara menunjukkan tantangan 20 tahun ke depan memang telah memunculkan aktor yang semakin plural, walaupun di bawah kecenderungan unilateral. Bersahabat dengan aktor non negara sebagai sesuatu yang tidak dapat dihindari dalam memperjuangkan kepentingan nasional. Agenda politik aktor non negara juga sudah tidak dapat diabaikan dalam kurun waktu 20 tahun ke depan. Banyak isu global saat ini, seperti pemanasan global digerakkan oleh aktor non negara. Sehingga mustahil Indonesia dapat memperjuangkan kepentingan nasional tanpa menyertakan kelompok-kelompok non negara.

Tampaknya dari enam strategi yang dipilih untuk mewujudkan visi, misi dan arah pembangunan telah mengeksplorasi semua sisi dan sarana yang saat ini ada. Hanya saja Indonesia dalam RPJPN belum menampakkan akan menjadi arus utama pergaulan internasional. Pilihan strategi yang ada lebih pada membuka ruang yang lebih luas bagi peran aktif Indonesia di pergaulan internasional. Dalam rencana ini, Indonesia lebih fokus pada konsolidasi internal dan dapat memainkan peran yang tepat sehingga sebagai bangsa dan negara dapat diterima dalam pergaulan internasional. Untuk mewujudkan kemandirian dan kepemimpinan masih membutuhkan waktu yang lebih panjang dari hanya 20 tahun yang direncanakan.

BAB VII

PENUTUP

UU No.17 tahun 2007 tantang RPJPN memberikan landasan yuridis adanya kesinambungan proses pembangunan dari satu masa pemerintahan dengan pemerintahan berikutnya dalam kurun dua puluh tahun. Kemauan untuk menyusun ini bukan berarti menafikan adanya perbedaan kepentingan dan prioritas pembangunan di setiap masa pemerintahan, tetapi memberikan landasan untuk proses akumulasi hasil pembangunan di setiap tahapnya. Politik internasional adalah bidang yang masih sulit diprediksi bentuknya, sehingga interpretasi turunannya masih bersifat spekulatif.

Gambaran unilateral dan ancaman dari negara tetangga atas kedaulatan teritorial merupakan gambaran saat ini dan sekaligus tantangan yang harus dijawab melalui kinerja diplomasi dalam 20 tahun ke depan. Proyeksi tentang tantangan lebih berangkat dari kecenderungan saat ini. Untuk menghadapi kecenderungan dan ancaman tersebut RPJPN memilih demokrasi, SDA, geografis, dan penduduk sebagai modal untuk menjawab tantangan dan ancaman tersebut. Persoalannya modal tersebut belum sepenuhnya sebagai alat yang efektif, bahkan di berbagai bidang menimbulkan persoalan tersendiri. Seperti penduduk yang dengan kualitas pendidikan yang rendah dan tersebar dalam sebaran etnis yang luas dapat berubah menjadi potensi kerawanan dalam pergaulan internasional.

Keinginan akan peran aktif dalam mewujudkan perdamaian dunia bukan sebuah target yang muluk, tetapi terget yang realistik mengingat keterbatasan kekuatan ekonomi dan militer sebagai penopang diplomasi. Peran diplomasi demokrasi sebagai alat untuk memperjuangkan kepentingan nasional, pemberdayaan organisasi multilateral serta melihat potensi yang bisa dimainkan aktor non negara menunjukkan bahwa RPJPN dalam hubungan luar negeri ini melihat secara luas semua kelebihan dan sasaran yang dimiliki saat ini. Tentunya dalam perencanaan selalu ada kesalahan asumsi, dan untuk itu harus terus ada upaya mengendalikan variabel-variabel yang dapat mendistorsi asumsi yang dijadikan landasan dalam menyusun perencanaan ini, terutama asumsi yang menjadi modal dan alat perjuangan kepentingan nasional Indonesia dalam pergaulan internasional.

Pengakuan pada pluralitas aktor dalam perencanaan ini juga harus diikuti dengan perbaikan dalam implementasi dan evaluasi kebijakan dengan melibatkan aktor yang lebih luas. Proses demokrasi yang dijadikan dasar juga harus diikuti oleh proses demokratisasi pembuatan kebijakan luar negeri dengan melibatkan aktor-aktor masyarakat yang semakin banyak dan luas. Kebijakan luar negeri tidak hanya milik elit tetapi harus jadi milik publik. Duta besar bukan hanya pilihan birokratis, tetapi juga harus merepresentasikan semangat partisipasi publik yang luas.

Daftar Pustaka

- Boettke, Peter dan Lesson Peter (2000), *Hayek, Arrow and the Problems of Democratic Decision Making*, Working Paper 9 George Mason University.
- BAPPENAS, Naskah Akademik Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Holsti, KJ (1983), *Politik Internasional Kerangka Untuk Analisis* (terj.), Gelora Aksara Pratama.
- Sekeretariat Pansus (2006), *Risalah Pansus RPJPN (Buku Kesatu)*, Setjen DPR RI
- Yoder, Amos (1982), *Internastional Politics and Policymaker's Idea*, King's Court Communicatio Inc.
- Undang-Undang No. 24 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencan Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025
- Spekulan dan Geopolitik Ancam Dunia, *Kompas*, 3/11/2007

Ronny Sautma Hotma Bako, lahir di Jakarta Maret 1962. Pendidikan ilmu hukum dijalankan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Sarjana Hukum pada tahun 1987, Magister ilmu Hukum tahun 1994 dan Doktor Ilmu Hukum pada tahun 2003. Bekerja di P3DI Setjen DPR- RI sejak tahun 1989 dengan pangkat saat ini Pembina Tingkat I (Golongan IV b) dan saat ini sebagai Peneliti Madya Bidang Hukum dengan konsentrasi Hukum Konstitusi. Aktif sebagai tim ahli pada sejumlah RUU termasuk RUU RPJPN. Juga sebagai staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan sejak tahun 1996, mengajar mata kuliah Ilmu Perundang-undangan, Hukum Asuransi, Hukum Transportasi dan Metode Penelitian Hukum. Aktif sebagai narasumber masalah hukum Indonesia untuk media massa dan sejumlah kantor hukum dalam dan luar negeri dan sebagai pembicara masalah hukum Indonesia.

Mandala Harefa, lahir di Jakarta pada tanggal 16 Mei 1962. Alumnus Program Pascasarjana, Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik – Fakultas Ekonomi di Universitas Indonesia. Penulis merupakan Peneliti Madya golongan IV/b pada Pusat Pengakajian Pengolahan data dan Informasi DPR RI yang bertugas memberi dukungan bagian kegiatan DPR dalam membuat kajian dan analisa kebijakan dan draf Pidato bagi Ketua DPR RI, dan anggota Tim Asisitensi pembahasan Undang-Undang RPJPN Sebagai Peneliti telah melakukan berbagai penelitian lapangan mengenai “*Pemberdayaan Usaha Kecil, Studi kasus daerah JABOTABEK*”, “*Hubungan Keuangan Pusat daerah, Studi Kasus daerah Istimewa Yogayakarta*”, *Penelitian Model Simulasi: Aplikasi APBN 2001 (Research on Budget Model, Application for Fiscal Year 2001*, “*Implikasi Otonomi Daerah terhadap APBN, Studi Kasus Kabupaten Tasikmalaya, tahun 2002*”, “*Kebijakan Anggaran Pelayanan Kesehatan Dasar Pada Pukesmas, Studi Kasus Kabupaten Pandeglang, Propinsi Banten, Tahun 2005*”, dan “*Kebijakan Perberasan Nasional, 2006*”. Selain itu penulis telah menerbitkan beberapa buku bunga rampai yang diterbitkan Oleh Pusat Pengakajian Pengolahan Data dan Informasi DPR dan aktif menulis berbagai opini di berbagai harian media massa ibukota dan daerah.

Prayudi, lahir di Bogor, 21 November 1965. Menyelesaikan pendidikan S-1 Ilmu Politik Universitas Nasional, Jakarta (1989), dan S-2 Ilmu Politik Universitas Indonesia (2005). Bekerja sebagai Peneliti Bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI . Partisipan dalam program Responsible Parliamentary Government, Center Democratic Institute (CDI) & Australian National University (ANU), Canberra, Australia (2002). Partisipan Official Palliamentary Internship Programme di Lok Sabha, New Delhi dan State Legislative Assembly di Chennai, Tamil Nadu, India (2005). Menjadi anggota beberapa Tim asistensi RUU, seperti halnya RUU Penyelenggara Pemilu, RUU Bahan

Kimia, dan RUU RPJPN 2005-2025. Editor buku penelitian lapangan Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Indramayu, Jawa Barat. Menjadi penulis buku Bunga Rampai Birokrasi dan Perubahan Sosial Politik, Bisnis TNI dan Pembiayaan Penyelenggaraan Fungsi Pertahanan Negara, dan beberapa buku bunga rampai lainnya. Menjadi anggota Dewan Redaksi Jurnal Kajian Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI.

Sri Nurhayati Qodriyatun, lahir di Yogyakarta 19 Nopember 1970. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik jurusan Sosiologi Universitas Gadjah Mada pada tahun 1993, dan S-2 di Program Studi Ilmu Lingkungan Pasca Sarjana Universitas Indonesia pada tahun 2005. Bekerja di P3DI Setjen DPR RI sejak tahun 1996 hingga sekarang sebagai Peneliti bidang kajian Kebijakan Sosial. Menjadi tim asistensi dalam beberapa RUU seperti RUU Praktik Kedokteran, RUU RPJPN 2005-2025, RUU Pengelolaan Sampah, RUU Lambang Palang Merah, RUU Konservasi Tanah dan Air. Juga melakukan beberapa penelitian antara lain “Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Jambi” (2006) dan Implementasi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di NTT (Kajian Askesibilitas Masyarakat Miskin terhadap Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup) (2007). Menjadi salah satu penulis dalam beberapa buku bunga rampai yang berjudul *Perempuan Indonesia Menyongsong Abad 21: Kajian Tentang Kedudukan dan Peran dalam Pembangunan* (2000), *Pembangunan Sosial Teori dan Implikasi Kebijakan* (2000), *Pembangunan Sosial di Era Otonomi Daerah* (2004), *Kesejahteraan Sosial: Wacana, Implementasi, dan Pengalaman Empirik* (2005), *Pembangunan Kesejahteraan Rakyat: Tinjauan Terhadap Dua Tahun Pemerintahan SBY-JK* (2006),

Suhartono, peneliti bidang Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI. Pada tahun 1998 menyelesaikan studi di Universitas Gadjah Mada, Fakultas Ilmu Sosial Politik, Jurusan Hubungan Internasional. Menyelesaikan studi S2 (2001) pada Graduate Program of Public Policy, Australian National University. Salah satu penulis dalam buku *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000; *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrachman Wahid (1999-2001)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001; *Terrorisme dan Tata Dunia Baru*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2002, *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2003; *Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia, Ancaman terhadap Integritas Teritorial*, Jakarta: Tiga Utama Putra, 2004; *Konflik dan Perkembangan Kawasan Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2004, *TKI dan Hubungan Indonesia Malaysia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2005.