

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perspektif tentang perencanaan pembangunan ini bertolak dari dasar pemahaman bahwa perencanaan pembangunan merupakan;¹ (a) bagian dari sistem manajemen pemerintahan atau bagian dari sistem penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa yang secara konstitusional didasarkan dan diarahkan pada perwujudan dimensi nilai-nilai yang diamanatkan pembukaan UUD 1945; (b) ilmu pengetahuan yang berperan dalam upaya mengubah nasib masyarakat bangsa dalam kurun waktu tertentu di masa depan melalui pengembangan berbagai instrument strategis berupa kebijakan, program, kegiatan, pembiayaan, dan regulasi yang perumusan, pelaksanaan dan pengukuran serta penilaian kinerjanya dikelola secara konstitusional dan demokratis sesuai dengan tata nilai sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

Perencanaan pembangunan sebagai bagian dari manajemen pemerintahan yang mengembang tugas spesifik untuk melakukan fungsi perencanaan dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan Indonesia merdeka tentu harus didasarkan pada konstitusi Negara. Sejarah mencatat bahwa sejak awal kemerdekaan hingga sekarang ini, Indonesia

¹Mustopadidjaja AR, dkk dalam pengantar Buku *BAPPENAS dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. Terbitan LP3ES Jakarta 2012, hal. xvii-xviii.

telah memberlakukan sebanyak lima buah konstitusi, yaitu; Undang-Undang Dasar 1945 yang mulai berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945-27 Desember 1949, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) yang berlaku hanya sekitar 8 bulan saja (27 Desember 1949-17 Agustus 1950), Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS RI) yang berlaku mulai 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959, kemudian kembali ke UUD 1945 sejak 5 Juli 1959 sampai dengan Tahun 1999 dan UUD NRI 1945 hasil Amandemen yang ditetapkan melalui Sidang Umum MPR selama 4 tahun berturut-turut (1999, 2000, 2001 dan 2002) dan mulai diberlakukan dari Tahun 1999 sampai dengan saat ini.

Hal yang perlu digarisbawahi bahwa dari lembaran sejarah pergantian dan perubahan UUD yang pernah berlaku di Negara Republik Indonesia ini adalah adanya sesuatu yang tak pernah mengalami pergantian ataupun perubahan yaitu dasar Negara yang terdapat dalam Pembukaan dari kelima UUD yang pernah berlaku sejak Indonesia merdeka. Rumusan asli, posisi dan peran Pancasila sebagai dasar Negara selalu eksis dan dipertahankan secara utuh dalam setiap pembukaan kelima UUD tersebut. Perubahan-perubahan konstitusi ini tidak mengubah dasar Negara tetapi berimplikasi pada perubahan paradigma dan strategi pembangunan.

Dengan tidak diamandemennya Pembukaan UUD 1945 karya monumental para *founding fathers* Negara bangsa ini tetap berlaku dalam menghadapi pelbagai tantangan pembangunan di masa datang,

Pembukaan UUD NRI 1945 tidak hanya berisi rumusan cita-cita dan tujuan bernegara tetapi juga cara mencapai tujuan tersebut melalui perencanaan pembangunan yang diselenggarakan secara konstitusional dan demokratis.

Dimensi nilai-nilai yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI 1945 utamanya adalah *guiding values and principles* dalam mengembangkan sistem dan proses penyelenggaraan Negara dan pembangunan bangsa, termasuk dalam memilih paradigma² dan mengembangkan strategi serta berbagai instrument dan indikator kinerja penyelenggaraan Negara (*governance*) dan pembangunan (*development*). Persoalan yang kemudian muncul adalah bagaimana membumikan *constitutional philosophy* tersebut menjadi *living philosophy* dalam penyelenggaran Negara dan pembangunan bangsa.

Dengan melihat keterkaitan antara perencanaan, konstitusi dan falsafah bangsa dalam kehidupan bernegara serta berbagai dimensi nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945, berdasarkan pada sejarah perencanaan pembangunan yang perna ada di Republik ini tiba pada kesimpulan mengenai falsafah pembangunan bangsa. Falsafah pembangunan bangsa adalah falsafah bangsa dalam bernegara disertai pola pikir mendasar yang dipilih dan disepakati bersama untuk dijadikan

²Dalam hal ini “ paradigma dapat diartikan sebagai pola pikir mendasar (*mindset*) yang menjadi acuan dalam penelitian dan pengembangan kebijakan (*wise step*) yang disepakati bersama dalam penyelenggaraan Negara dan pembangunan bangsa”....dalam Mustofadidjaja AR dkk, *Bappenas dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan 1945-2005*, hal. 9.

pedoman perilaku dalam penyelenggaraan Negara dan pembangunan bangsa.

Berbagai rumusan falsafah pembangunan banyak mewarnai lembar sejarah perencanaan pembangunan Indonesia merdeka sejak dari tahun 1945 sampai sekarang, dengan pilihan paradigma yang berbeda-beda dan pengaruhnya terhadap sistem, proses dan kinerja pembangunan yang dicapai juga berbeda-beda. Sejarah mencatat bahwa pemilihan paradigma dan strategi yang dikembangkan dengan berbagai instrument yang menyimpang jauh dari dimensi nilai-nilai Pembukaan UUD 1945 justru melahirkan banyak inkonsistensi, kegagalan bahkan tragedi nasional.³

Paradigma pembangunan senantiasa berubah-ubah bahkan kerap berulang karena memang paradigma tidak mengenal waktu, namun tujuan pembangunan kita pada dasarnya tetap yakni memakmurkan bangsa dalam keadilan dan masalah pembangunan dari awal kemerdekaan sampai sekarang masih itu juga yang harus segera dipecahkan dalam rangka pembangunan bangsa sesuai dengan cita-cita kemerdekaan yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

³*Mindset* yang pernah berkembang dalam lintasan sejarah perencanaan dan pembangunan Indonesia adalah dengan menempatkan pola pikir ini dalam *grand strategy* dan *road map* yang tertuang dalam Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 tertanggal 5 juli 1966 tentang pembaharuan kebijakan landasan ekonomi, keuangan dan pembangunan. Prinsip yang digunakan adalah bahwa setiap kebijakan pembangunan harus mencerminkan pasal-pasal UUD 1945, berpegang teguh pada asas demokrasi ekonomi dan dilakukan secara rasional dan realistis.

Tantangan mendasar yang muncul dalam perencanaan pembangunan adalah bagaimana menjaga konsistensi antar dasar Negara sebagai falsafah bangsa dalam penyelenggaraan Negara dengan pilihan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta hubungannya dengan strategi, kebijakan, program, kegiatan dan kinerja pembangunan yang juga harus terjaga konsistensinya. Karenanya perencanaan pembangunan berfungsi untuk menserasikan antara paradigma pembangunan (*development*) dan paradigma pengelolaan pembangunan (*governance*) serta konsistensi kedua paradigma tersebut dengan landasan falsafah bangsa dalam bernegara yang relevan dengan perkembangan lingkungan strategis.

Untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945 diperlukan upaya pembangunan secara bertahap, terencana dan berkesinambungan. Pentingnya perencanaan pembangunan telah disadari oleh para pemimpin bangsa sejak awal kemerdekaan. Perencanaan pembangunan untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan dan tujuan bernegara memang sangat diperlukan suatu langkah-langkah kebijakan yang harus didasarkan pada keadaan riil yang tengah dihadapi serta perlu mengantisipasi perkembangan lingkungan strategis nasional dan internasional beberapa kurun waktu ke depan. Selain itu proses pencapaian tujuan bernegara tidak bisa diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar dan juga tidak boleh diserahkan sepenuhnya kepada

intervensi pemerintah.

Hal ini bertolak dari pandangan dan perkembangan studi di bidang perencanaan pembangunan yang menyimpulkan bahwa nilai-nilai yang berkembang dalam suatu masyarakat bangsa perlu diperhatikan sungguh-sungguh dalam merancang perubahan dan perkembangan kehidupan masyarakat bangsa ini ke depannya. Kondisi lingkungan strategis senantiasa mengalami perubahan dari waktu ke waktu yang juga mengakibatkan perubahan dalam setiap permasalahan dan tantangan pembangunan yang akan dihadapi, perkembangan tersebut menuntut adanya perubahan paradigma pembangunan sebagai dasar pendekatan bersama untuk memahami masalah dan menyusun serta mengembangkan berbagai kebijakan untuk mengatasi masalah secara mendasar dan terarah pada pencapaian tujuan bernegara dan pemenuhan kebutuhan masyarakat pada kurun waktu tertentu.

Penelusuran lembaran sejarah perencanaan pembangunan yang pernah ada di Indonesia menemukan adanya perbedaan makna falsafah pembangunan, utamanya perbedaan pilihan paradigma pembangunan dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) dan pembangunan (*development*) yang dijalankan oleh pemerintah dan kepemimpinan nasional. Kurun waktu yang diamati adalah sejak awal kemerdekaan (tatkala perencanaan dan kelembagaan pembangunan mulai dirintis), pertengahan abad ke-20 (masa ketika UUD 1945 dan GBHN menjadi acuan pokok penyusunan rencana pembangunan), hingga permulaan

dekade ketiga abad ke-21 saat UUD NRI 1945 hasil amandemen dan UU No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 serta visi-misi dan agenda presiden-wakil presiden terpilih menjadi acuan utama dalam penyusunan rencana pembangunan lima tahunan (RPJMN).

Perencanaan pembangunan berbasis ilmu pengetahuan mulai dilaksanakan secara konstitusional, sistematis dan menyeluruh sejak 1966 sampai dengan 1998 dengan strategi pembangunan yang lebih terarah dan terfokus. Hal tersebut diawali dengan penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan dioperasionisasikan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dengan sasaran Jangka Panjang, Jangka Menengah dan Jangka pendek yang konkret berikut sistem perencanaan dan penganggaran yang terpadu.

Perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan oleh MPR dalam bentuk GBHN pada kenyataannya belum dapat terwujud secara sistemik,⁴ evaluasi MPR sebelum menetapkan GBHN terakhir di masa transisi dari pemerintahan Orde Baru menuju Orde Reformasi menyebutkan bahwa pembangunan selama pemerintahan Orde Baru hanya terpusat pada sektor ekonomi tidak diimbangi dengan kemajuan pada sektor-sektor lain. Secara fisik terlihat kemajuan pada sektor

⁴Irwansyah, *Perbandingan Antara Garis Politik Hukum Menurut GBHN 1998 dan RPJPN di Era pemerintahan Presiden SBY*, Tesis MH USU, 2011, hal. 15.

ekonomi tetapi secara fundamental rapuh karena tidak memiliki landasan hukum yang jelas, hukum jauh tertinggal (*het recht hinct achter de feiten aan*).

Datanglah Reformasi 1998 yang menghasilkan beberapa karya monumental diantaranya perubahan (amandemen) konstitusi yang tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 karya para *founding fathers* yang dipertahankan secara utuh hingga kini. Dengan demikian nilai-nilai utama di dalam Pembukaan UUD 1945 yang menjadi dasar Negara, pandangan hidup, jati diri bangsa dan falsafah bangsa dalam bernegara, itu tetap utuh dan terjaga dan menjadi fondasi bangunan dan pembangunan Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Pertanyaannya adalah apakah setelah UUD 1945 diamandemen bangsa ini sanggup mengembang amanat Pembukaan UUD NRI 1945? Apakah sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) dapat memberi kontribusi nyata dalam perjuangan mewujudkan amanat luhur Pembukaan UUD NRI 1945? Bagaimana peran dan posisi UU No. 25/2004 tentang SPPN di masa depan dalam upaya mengaktualisasikan amanat kebangsaan dan perjuangan bangsa sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945?.

Pembangunan di Era Reformasi berjalan dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Namun ada kesan yang muncul bahwa

pembangunan Indonesia saat ini seolah-olah berjalan tanpa roh (jiwa) dan semangat Pancasila, UUD NRI 1945, prinsip kegotong-royongan, kearifan dalam musyawarah dan mufakat, dimana perekonomian cenderung mengarah ke liberal dan pasar bebas, bias pada mereka yang besar dan kuat serta kurang memedulikan bagi mereka yang lemah dan kecil. RPJPN yang diharapkan sebagai pengganti GBHN yang dapat menjaga pembangunan berkelanjutan malah dianggap tidak dan kurang komprehensif.

Maka muncullah fenomena dan gejala dari beberapa kelompok, partai, pakar, tokoh dan lainnya untuk menghidupkan kembali GBHN. Wacana kembali ke GBHN mendapatkan banyak sikap pro dan kontra. Makna kembali ke GBHN dalam hal ini, ada yang menginginkan kembali ke pola GBHN seperti di zaman Orde Baru dengan menghidupkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara, atau kembali ke GBHN dalam makna substansinya yang *powerfull* seperti di zaman ORBA, atau mereformulasi RPJPN menjadi TAP MPR dan RPJMN menjadi Undang-Undang, dan beberapa gagasan atau usulan lainnya.

Pandangan yang pro terhadap pemberlakuan kembali GBHN mendasari alasannya bahwa GBHN merupakan perwujudan kedaulatan yang konkret ditinjau dari proses pembentukannya. Selain itu, GBHN juga dinilai sebagai manifestasi konkret dari penguatan sistem *checks and balances* yang ingin dikedepankan di Indonesia. Kemudian disempurnakan dengan bukti-bukti aktual bahwa GBHN lebih sukses

ketimbang RPJPN itu sendiri. Sedangkan pandangan yang kontra melihat bahwa dengan diberlakukannya GBHN justru akan menodai sistem presidensial yang Indonesia ingin perkuat saat ini. Tidak hanya itu, GBHN yang dibuat secara *top down* tidak lagi sesuai dengan konteks relevansi saat ini yang menjunjung tinggi semangat otonomi daerah.

B. Permasalahan

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Perencanaan Pembangunan Nasional sebelum Amandemen UUD 1945?
2. Apakah Kelebihan dan Kekurangan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk Mengetahui Perencanaan Pembangunan Nasional sebelum Amandemen UUD 1945.
- 2) Untuk Mengetahui apa kelebihan dan kekurangan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam sistem pemerintahan presidensial Pasca Amandemen UUD 1945.

D. Manfaat Penelitian

Kegiatan penenilitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoretis maupun praktis yaitu:

1. Manfaat teoretis

Penelitian ini secara umum memberikan manfaat untuk menambah dan memperluas pengetahuan tentang bagaimana Perencanaan Pembangunan Nasional sebelum Amandemen UUD 1945 dan apa kelebihan-kekurangan Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945.

2. Manfaat praktis

Untuk memberikan pertimbangan dan masukan kepada pemerintah dalam menjalankan pemerintahan khususnya tentang tema perencanaan pembangunan nasional dalam sistem pemerintahan presidensial pasca amandemen UUD 1945 agar penyelenggara Negara dan pemerintahan sebagai pengembang kedaulatan rakyat yang terpilih melalui pemilihan langsung senantiasa berpedoman pada arah pembangunan nasional yang berkesinambungan demi terciptanya keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat.