



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Edisi 12 / Desember 2018

ISSN : 2085-4862

URGENSI POKOK-POKOK HALUAN NEGARA UNTUK SINKRONISASI PEMBANGUNAN PUSAT DAN DAERAH

- Bahrul Ulum Annafi, Sonya Angelina** | Menggagas Mekanisme Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi Evaluasi Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah)
- Fatkhurohman** | Arah Haluan Negara Dalam Penemuan dan Pembentukan Pembangunan Hukum Daerah
- Lukman Hakim** | Esensi Penataan Pola Hubungan Ketatanegaraan Pusat dan Daerah Dalam Bingkai Konsep *Civil Society*
- Mohammad. Burhan** | Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah: Pembangunan Daerah, Ekonomi dan Pengelolaan APBD
- Sirajuddin** | Desain Legislasi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Asimetris Menuju Akselerasi & Keberlanjutan Pembangunan Daerah
- Sulardi** | Kewenangan MPR, GBHN dan RPJPN Setelah Perubahan UUD
- Ibnu Sam Widodo, Mohamad Rifan, Liavita Rahmawati** | Disefisiensi Peniadaan GBHN dan Ketersediaan Ruang Peletakkannya Kembali pada Kerangka Hukum di Indonesia
- Muhammad Akbar, Nursasmita** | Strukturalisasi Organisasi Kemasyarakatan Dalam Skema Garis Besar Haluan Negara Sebagai Potensi Pembangunan Pusat dan Daerah
- Ria Casmi Arrsa** | Reformulasi Haluan Negara Model GBHN Dalam Perspektif Harmonisasi, Sinkronisasi, Dan Sinergitas Perencanaan Pembangunan Nasional-Daerah
- Syahrul Sajidin** | Urgensi GBHN Sebagai Pedoman Perencanaan Ketenagakerjaan



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

**URGENSI POKOK-POKOK HALUAN NEGARA UNTUK
SINKRONISASI PEMBANGUNAN PUSAT DAN DAERAH**

Badan Pengkajian MPR RI

2018

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : Dr. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M.
Dr. Mahyudin, S.T., M.M.
E.E. Mangindaan, S.IP.
Dr. H.M. Hidayat Nur Wahid, M.A.
Dr. (H.C.) Oesman Sapta Odang
Dr. Ahmad Basarah, M.H.
H. Ahmad Muzani
Dr. (H.C.) H. A. Muhaimin Iskandar, M.Si.

Pengarah : Dr. Delis Julkarson Hehi, MARS
Prof. Dr. Hendrawan Supratikno
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Ir. Tifatul Sembiring

Penanggung Jawab : Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Wakil Penanggung Jawab : Dra. Selfi Zaini

Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.

Redaktur Pelaksana : Tommy Andana, S.IP, M.AP.
Drs. Joni Jondriman

Editor : Siti Aminah; Pradita Devis Dukarno; Otto Trengginas Setiawan.

Pengumpul Bahan : Endang Sapari; Endang Ita; Riswandi; Rindra Budi Priyatmo;
Dian Kartika Sari; Widhi Aditia Putra; Bayu Nugroho; Wafistrietman Corris;
Elias Petege; Indra Ardianto; Wasinton Saragih; Rani Purwati Kemala Sari;

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : Dr. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M.
Dr. Mahyudin, S.T., M.M.
E.E. Mangindaan, S.IP.
Dr. H.M. Hidayat Nur Wahid, M.A.
Dr. (H.C.) Oesman Sapta Odang
Dr. Ahmad Basarah, M.H.
H. Ahmad Muzani
Dr. (H.C.) H. A. Muhaimin Iskandar, M.Si.

Pengarah : Dr. Delis Julkarson Hehi, MARS
Prof. Dr. Hendrawan Supratikno
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Ir. Tifatul Sembiring

Penanggung Jawab : Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Wakil Penanggung Jawab : Dra. Selfi Zaini

Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.

Redaktur Pelaksana : Tommy Andana, S.IP, M.AP.
Drs. Joni Jondriman

Editor : Siti Aminah; Pradita Devis Dukarno; Otto Trengginas Setiawan.

Pengumpul Bahan : Endang Sapari; Endang Ita; Riswandi; Rindra Budi Priyatmo;
Dian Kartika Sari; Widhi Aditia Putra; Bayu Nugroho; Wafistrietman Corris;
Elias Petege; Indra Ardianto; Wasinton Saragih; Rani Purwati Kemala Sari;

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi.....	i
Pengantar Redaksi	iii
Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.....	ix
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.....	xiii
Menggagas Mekanisme Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi Evaluasi Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah).....	1
Arah Haluan Negara Dalam Penemuan dan Pembentukan Pembangunan Hukum Daerah.....	25
Esensi Penataan Pola Hubungan Ketatanegaraan Pusat dan Daerah Dalam Bingkai Konsep <i>Civil Society</i>	41
Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah: Pembangunan Daerah, Ekonomi dan Pengelolaan APBD	55
Desain Legislasi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Asimetris Menuju Akselerasi & Keberlanjutan Pembangunan Daerah	65
Kewenangan MPR, GBHN dan RPJPN Setelah Perubahan UUD.....	89
Disefisiensi Peniadaan GBHN dan Ketersediaan Ruang Peletakkannya Kembali pada Kerangka Hukum di Indonesia.....	101
Strukturalisasi Organisasi Kemasyarakatan Dalam Skema Garis Besar Haluan Negara Sebagai Potensi Pembangunan Pusat dan Daerah	127
Reformulasi Haluan Negara Model GBHN Dalam Perspektif Harmonisasi, Sinkronisasi, Dan Sinergitas Perencanaan Pembangunan Nasional.....	149
Urgensi GBHN Sebagai Pedoman Perencanaan Ketenagakerjaan.....	167



Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis dengan pokok bahasan "*Urgensi Pokok-Pokok Haluan Negara untuk Sinkronisasi Pembangunan Pusat dan Daerah*" dapat diselesaikan. Jurnal ini berisikan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Pemuatan artikel dengan tema "*Urgensi Pokok-Pokok Haluan Negara untuk Sinkronisasi Pembangunan Pusat dan Daerah*" merupakan salah satu varian tema dalam rangka mengemban amanah tugas MPR yang tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam jurnal ini memuat pendapat dan pemikiran dari:

Pertama, Bahrul Ulum Annafi dan Sonya Angelina, dengan judul tulisan "*Menggagas Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi Evaluasi Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah)*". Penulis menegaskan bahwa dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah, masyarakat diharapkan untuk dapat terlibat dan ikut serta agar memenuhi prinsip pemerintah yang dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan,

Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, dalam pelaksanaan perencanaan yang salah satunya dilakukan lewat mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Pemerintah Daerah diwajibkan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam prosesnya, namun dalam praktiknya, belum ada aturan pelaksana yang secara jelas menjadi aturan main tentang bagaimana pola partisipasi masyarakat ini dilaksanakan. Hal inilah yang coba dipotret dan ditawarkan dalam jurnal ini, agar pelaksanaan Musrenbang, terutama terkait bagaimana masyarakat menyalurkan masukan dan bagaimana masukan itu bisa diapresiasi, dapat memiliki dasar kepastian dan mekanisme yang lebih jelas.

Kedua, Fatkhurrohman, dengan judul tulisan "*Arah Haluan Negara dalam Penemuan dan Pembentukan Pembangunan Hukum Daerah*", dimana penelitian ini ingin melihat bahwa secara yuridis konstitusional, arah pembangunan hukum hanya bersifat nasional terbukti dengan adanya Badan Pembinaan Hukum Nasional. Sedangkan pemerintah daerah yang juga disebut mempunyai wilayah pengaturan ternyata tidak tersentuh oleh upaya pembinaan hukum. Pemerintah daerah mempersamakan pembangunan hukum dengan proses pembentukan hukum yang melahirkan peraturan daerah. Pada hal asumsi itu adalah salah karena pembentukan hukum adalah proses teknis mekanis lahirnya peraturan perundangan sedangkan pembinaan lebih bersifat konsepsional dan fundamental dalam menata struktur hukum di daerah. Tanpa pembinaan hukum maka pemerintah daerah akan tetap kering dari inovasi dan hanya menghasilkan corak pemerintahan yang stagnan dimana misi dan visi bekerjanya selalu berbasis rutinitas.

Ketiga, Lukman Hakim, dengan judul tulisan "*Esensi Penataan Pola Hubungan Ketatanegaraan Pusat dan Daerah dalam Bingkai Konsep Civil Society*", dimana tulisan ini berusaha memaparkan bahwa tujuan utama hubungan ketatanegaraan pusat dan daerah adalah agar masyarakat dan pemangku kepentingan dapat lebih mudah berpartisipasi dalam proses kebijakan di daerah. Partisipasi dalam konsep civil society merupakan hak setiap warga negara yang harus dilindungi negara. Dengan menjamin hak warga negara, maka tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah benar-benar dapat menjamin keswadayaan masyarakat sipil, yang pada akhirnya akan tercipta masyarakat madani.

Keempat, Mohammad Burhan, dengan judul tulisan "*Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah: Pembangunan Daerah, Ekonomi, dan Pengelolaan APBD*". Penelitian ini melihat bahwa sudah 20 tahun pelaksanaan otonomi daerah dengan berlakunya dua Undang-undang yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pembagian Keuangan Pusat dan Daerah. Sudah seharusnya dilakukan evaluasi dan kajian yang sungguh-sungguh agar dapat dilakukan perbaikan dan semakin

disempurnakan pelaksanaannya. Selain ada beberapa kebijakan dan program lokal yang bagus dan dapat menjadi best practice untuk menjadi contoh dan mendorong daerah lain. Namun juga terjadi kebijakan, program dan praktek Pemerintah Daerah yang belum sejalan dengan tujuan otonomi atau bahkan menimbulkan masalah baru yang sebelumnya tidak ada. Beberapa catatan dapat disampaikan penulis untuk perbaikan tersebut dalam tulisannya.

Kelima, Sirajuddin, dengan judul tulisan, *“Desain Legislasi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Asimetris Menuju Akselerasi dan Keberlanjutan Pembangunan Daerah”*. Dalam tulisan ini penulis mencoba memaparkan bahwa keberlanjutan dan akselerasi pembangunan daerah akan terganggu bahkan jalan di tempat ketika kepala daerah yang memiliki peran yang fundamental dan strategis sebagai motor penggerak pembangunan daerah terjerat kasus korupsi. Data menunjukkan ada peningkatan jumlah yang sangat signifikan sejak tahun 2004 hingga tahun 2018 kepala daerah yang ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) karena melakukan tindak pidana korupsi. Salah satu penyebab korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah adalah mahal biaya politik untuk memenangi pemilihan kepala daerah. Untuk keberlanjutan pembangunan daerah kedepan, maka dibutuhkan strategi yang tepat terkait dengan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Salah satu alternatif yang berkembang saat ini adalah model pengisian jabatan kepala daerah asimetris. Model ini tentu saja menurut penulis, menuntut adanya desain legislasi yang secara substansial penormannya tidak bertentangan dengan konstitusi dan memenuhi dasar keberlakuan peraturan perundang-undangan secara filosofis, sosiologis serta yuridis.

Keenam, Sulardi, dengan judul tulisan *“Kewenangan MPR, GBHN, dan RPJPN setelah Perubahan UUD”*. Dalam penelitiannya, penulis mengungkapkan bahwa seiring dengan perubahan UUD sebagai tuntutan reformasi pada tahun 1998, MPR sebagai institusi vital bagi penyelenggaraan Negara pada masa Orde baru mengalami perubahan yang cukup signifikan. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, dan tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden. Konsekuensinya Presiden tidak bertanggungjawab lagi kepada MPR. Setelah perubahan Presiden dipilih oleh Rakyat, Presiden tidak lagi menjalankan UUD yang dibuat oleh MPR. Presiden dalam menjalankan kekuasaan selama lima tahun berdasar pada kampanye yang ditawarkan jelang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Presiden menjalankan kekuasaan dan pembangunannya berdasar pada RPJPN, Rencana Jangka Panjang Pembangunan nasional, yang tertuang dalam UU. Pelaksanaan RPJPN, secara substansi merupakan kreatifitas presiden, RPJPN berpotensi tidak nyambung dengan pelaksanaan di daerah. Selain itu pelaksanaan RPJPN ini, tidak ada mekanisme pertanggungjawabannya. Oleh sebab itu, perlu dicari terobosannya sebagai daya paksa bahwa pelaksanaan apa yang dikampanyekan dan dimasukkan dalam RPJPN.

RPJPM sebaiknya bottom up. Agar seperti yang diinginkan oleh masyarakat, dan tidak menyimpang dari materi program kampanye Presiden.

Ketujuh, Ibnu Sam Widodo, Mohammad Rifan, dan Liavita Rahmawati, dengan judul tulisan *“Disefisiensi Peniadaan GBHN dan Ketersediaan Ruang Peletakannya Kembali pada Kerangka Hukum di Indonesia”*. Ketiga penulis tersebut menilai bahwa guide line dalam pembangunan di Indonesia atas keberhasilan dalam mengakomodasi heterogenitas etnis, kultur dan geografis dari Sabang sampai Papua yang diawali dari PNSB, RPLT, GBHN, hingga SPPN. Yang mana perubahan-perubahan tersebut terjadi atas dasar disefisiensi terhadap faktor nilai perkembangan, seperti nilai akseptasi, dan espektasi yang dapat dipetik guna memajukan kehidupan suatu masyarakat. Melalui penjabaran demikian dengan metode penelitian yuridis normative, pendekatan historis, konseptual, dan peraturan perundang-undangan penulis berusaha meneliti disefisiensi peniadaan GBHN dan menelaah ketersediaan ruang peletakannya kembali pada kerangka hokum di Indonesia. Hasil tulisan ini menyimpulkan bahwa peniadaan GBHN pada masa reformasi dapat memperoleh posisi disefisiensi karena mempengaruhi kinerja dan fungsi Majelis Pemusyawaratan Rakyat dilain sisi subtansi pada bidang Hukum dalam GBHN tidak bertentangan dengan perkembangan system ketatanegaraan di Indonesia. Sedang ruang peletakan kembali GBHN dalam kerangka Hukum di Indonesia dapat dilakukan dengan 3 (tiga) skema alternatif yakni, TAP MPR, UU, dan keduanya.

Kedelapan, Muhammad Akbar dan Nursasmita, dengan judul tulisan *“Strukturalisasi Organisasi Kemasyarakatan dalam Skema Garis Besar Haluan Negara sebagai Potensi Pembangunan Pusat dan Daerah”*. Penelitian ini ingin memperlihatkan bahwa pasca amandemen Undang-Undang Dasar, berimplikasi pada dihapuskannya Haluan Negara dari sistem ketatanegaraan Indonesia. Rezim pembangunan nasional beralih dari Haluan Negara menjadi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Akan tetapi, pasca amandemen Undang-Undang Dasar terdapat permasalahan mengenai harmonisasi pembangunan pusat dan daerah. Pembangunan Nasional perlu dilakukan integrasi antara perencanaan dan para pelaku pembangunan. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional kurang mengakomodir peran dan fungsi ormas dalam membantu perwujudan pembangunan nasional. Perlu dilihat dengan perspektif lain, bagaimana haluan negara dapat melakukan strukturalisasi peran dan fungsi ormas dalam melakukan pembangunan. Oleh karena itu, perlu mendudukan ormas tidak hanya sebagai instrumen kekuatan politik akan tetapi juga sebagai instrumen yang dapat mendukung pembangunan nasional.

Kesembilan, Ria Casmi Arrsa, dengan judul tulisan "*Reformulasi Haluan Negara model GBHN dalam Perspektif Harmonisasi, Sinkronisasi, dan Sinergitas Perencanaan Pembangunan Nasional-Daerah*". Gagasan untuk mereformulasi Pembangunan model GBHN sebagai haluan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara masih dihadapkan dengan pendapat yang pro dan kontra di masyarakat. Beberapa pandangan yang kontra, misalnya, mengemukakan bahwa dengan berubahnya sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tidak lagi dikenal pranata pertanggungjawaban Presiden atas pelaksanaan 'haluan negara' kepada MPR. Pertanggungjawaban Presiden tidak diperlukan, karena dilandasi oleh beberapa alasan, Presiden bukan lagi mandataris MPR dan setelah perubahan UUD 1945 MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN dan menjadikan GBHN sebagai instrumen yuridis-konstitusional untuk meminta pertanggungjawaban Presiden atas pelaksanaan haluan negara. Untuk mewujudkan reformulasi tersebut maka dipandang penting untuk meninjau ulang terhadap materi RPJPN, RPJP Prov, RPJP Kab/Kota, RPJP Desa agar terbangun mekansime harmonisasi, sinkronisasi, dan sinergitas perencanaan pembangunan nasional-daerah.

Kesepuluh, Syahrul Sajidin, dengan judul tulisan "*Urgensi GBHN sebagai Pedoman Perencanaan Ketenagakerjaan*". Penulis menilai bahwa pemerintah harus cermat menentukan policy yang akan di ambil guna menjaga keseimbangan antara tenaga kerja asing (modal asing) dengan tenaga kerja dalam negeri. Melihat peran dan pentingnya dokumen perencanaan tenaga kerja tersebut. Sangat tidak mungkin dokumen perencanaan tenaga kerja berjalan sendiri, tanpa memiliki pedoman dari suatu dokumen perencanaan sebagai bentuk untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Perencanaan tenaga kerja yang dipengaruhi oleh banyak faktor dan variabel seperti ekonomi, pendidikan, dll membutuhkan suatu dokumen perencanaan yang lebih fundamental. Sehingga dari beberapa pertimbangan tersebut sangat penting untuk dikaji urgensi GBHN sebagai pedoman perencanaan tenaga kerja nasional. Dalam perencanaan tenaga kerja, perkiraan persediaan tenaga kerja merupakan salah satu aspek penting. Perkiraan persediaan tenaga kerja meliputi perkiraan penduduk usia kerja, perkiraan tingkat partisipasi angkatan kerja, dan perkiraan angkatan kerja. Sehingga dengan kompleksitas persoalan dan dampak yang akan ditimbulkan. Perencanaan ketenagakerjaan membutuhkan dokumen pedoman yang bersifat fundamental, sehingga arah perencanaan ketenagakerjaan mampu menyesuaikan dengan arah pembangunan bangsa dan mampu meminimalisir segala efek buruk yang dapat ditimbulkan.

Atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaannya menyampaikan tulisan serta memberikan izin untuk dimuat dalam Jurnal Majelis. Harapan kami, semoga jurnal ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

PEMIMPIN REDAKSI,

t.t.d.

YANA INDRAWAN



Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Pada tahun 2014, dalam Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, telah diputuskan Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah:

- (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum,
- (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara,
- (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa,
- (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya,
- (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR,
- (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, dan

(7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga telah membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan sifat wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidental dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain menunggu mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal MPR menyusun dan menetapkan program serta rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai "*Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat*". MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat. Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan

akademisi dari berbagai kalangan ini merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Artikel dalam bentuk jurnal yang disusun kali ini memuat bahasan isu spesifik mengenai *“Urgensi Pokok-Pokok Haluan Negara untuk Sinkronisasi Pembangunan Pusat dan Daerah”*. Adapun dalam buku ini dibahas tentang isu-isu seputar Haluan Negara, pembangunan pusat dan daerah, yang dikemas dengan sangat menarik, dengan judul antara lain *“Menggagas Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah”*, *“Arah Haluan Negara dalam Penemuan dan Pembentukan Pembangunan Hukum Daerah”*, *“Esensi Penataan Pola Hubungan Ketatanegaraan Pusat dan Daerah dalam Bingkai Konsep Civil Society”*, *“Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah: Pembangunan Daerah, Ekonomi dan Pengelolaan APBD”*, *“Desain Legislasi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Asimetris Menuju Akselerasi dan Keberlanjutan Pembangunan Daerah”*, *“Kewenangan MPR, GBHN, dan RPJPN setelah Perubahan UUD”*, *“Disefisiensi Peniadaan GBHN dan Ketersediaan Ruang Peletakkannya Kembali pada Kerangka Hukum di Indonesia”*, *“Strukturalisasi Organisasi Kemasyarakatan dalam Skema Garis Besar Haluan Negara sebagai Potensi Pembangunan Pusat dan Daerah”*, *“Reformulasi Haluan Negara model GBHN dalam Perspektif Harmonisasi, Sinkronisasi, dan Sinergitas Perencanaan Pembangunan Nasional-Daerah”*, dan terakhir yaitu *“Urgensi GBHN sebagai Pedoman Perencanaan Ketenagakerjaan”*.

Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun kesinambungan aspek sinkronisasi pembangunan pusat dan daerah, dalam memajukan negara Indonesia. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus serta spesifik sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi serta menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dalam mendukung tugas dan wewenang konstitusionalnya.

SEKRETARIS JENDERAL MPR,

t.t.d.

Dr. MA'RUF CAHYONO, S.H., M.H.



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pertama kali ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan telah diubah pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 adalah landasan bagi berjalannya sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Berbagai muatan materi yang terkandung di dalamnya telah mengalami perubahan sehingga mengubah praktek penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dinamika perubahan yang telah terjadi menegaskan bahwa kedaulatan hukum di Indonesia tidak menentang terhadap adanya perubahan konstitusi, tetapi sepanjang untuk kepentingan negara dan penyesuaian perkembangan zaman, perubahan terhadap konstitusi bukanlah sesuatu yang dilarang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan memberikan nuansa yang sangat berbeda pada tataran muatan yang terkandung di dalamnya. Banyak muatan yang secara politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum mengalami perubahan yang mendasar. Setiap perubahan yang terjadi tidak dapat dipisahkan dari paham Indonesia sebagai negara hukum. Paham konstitusionalisme merupakan upaya pembatasan dan pengaturan kekuasaan negara, sehingga setiap perubahan yang terjadi harus mencerminkan sikap warga negara yang menjunjung tinggi kedaulatan hukum sebagai pelaksanaan ketatanegaraan dan kehidupan sehari-hari. Oleh karenanya, muatan-muatan yang terkandung di dalam konstitusi seharusnya dapat langsung dirasakan bagi masyarakat Indonesia agar tercipta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah tersebut dalam beberapa tahun terakhir ini banyak mendapat tanggapan dari masyarakat dan daerah. Dalam Laporan Kinerja Pimpinan MPR Masa Jabatan 2009-2014, antara lain disampaikan bahwa terdapat aspirasi masyarakat dan daerah yang menghendaki adanya penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain tentang paham kedaulatan rakyat, konsepsi negara hukum, kekuasaan pemerintah, otonomi daerah sistem perwakilan, pemilihan umum, Mahkamah Konstitusi, Forum Previligiatum, Hak Asasi Manusia, Perekonomian Nasional, dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, idealnya mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, baik di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum serta pertahanan dan keamanan. Aspirasi masyarakat menghendaki adanya kejelasan, kepastian, ketertiban, dan keadilan dalam kehidupannya melalui sistem ketatanegaraan yang presisi, akuntabel, dan terukur demi terciptanya kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai *resultante* dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Penataan sistem ketatanegaraan sangat penting untuk lebih membangun sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan kebutuhan dan tantangan zaman. Perubahan merupakan sesuatu yang pasti untuk sebuah produk peraturan, termasuk Undang-Undang Dasar.

Proses reformasi yang sangat luas dan fundamental pada tahun 1998, telah dilalui oleh bangsa Indonesia. Indonesia yang merupakan negara kepulauan yang besar dan majemuk, yang terdiri dari 300 lebih suku bangsa, besar dan kecil, dengan 500 lebih bahasa dan dialek, yang berdiam di 17.000-an pulau, dengan sejarah panjang kerajaan-kerajaan Nusantara masing-masing, berhasil menjalaninya dengan utuh tidak terpecah-belah, terhindar dari kekerasan dan perpecahan. Selesaiannya perubahan-perubahan itu bermakna bahwa sistem politik berdasar desain UUDNRI Tahun 1945 telah dikonsolidasikan untuk mampu menerima dan mengarahkan beban dinamika politik seraya terus melandasi proses demokratisasi dan reformasi berkelanjutan tanpa harus terjerumus ke dalam situasi yang kacau (*chaos*).

Indonesia sekarang adalah negara demokrasi yang besar. Kebebasan berpendapat, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, dan sistem politik *checks and balances*, telah diatur dalam Undang-Undang Dasar. Walaupun prosedur berdemokrasi telah dibangun, di hadapan kita terbentang tugas yang besar dan penting untuk mengkonsolidasikannya, menjadikannya demokrasi substansial, sebagai tata cara kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, tidak sekedar demokrasi prosedural-formal belaka. Membangun demokrasi substansial-prosedural seperti itu seyogyanya senantiasa menjadi tujuan kita karena dengan itulah kesejahteraan dalam kualitasnya yang paling dalam akan dapat diwujudkan.

Pada tahun 2014, pada Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, terjadi momentum penting yaitu telah diputuskannya Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan Tahun 2009-2014. Dalam Rekomendasi tersebut antara lain disebutkan sebagai berikut:

1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum;
2. Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara;
3. Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *Bhinneka Tunggal Ika* secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;
4. Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *Bhinneka Tunggal Ika* serta implementasinya;
5. Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI;
6. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara;
7. Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Berkembangnya aspirasi masyarakat yang dihimpun MPR periode 2009-2014 tentang perlunya penataan sistem ketatanegaraan melalui perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk legal yang dalam perjalanan dari waktu ke waktu tidak dapat dipungkiri bahwa

ada bagian-bagian yang tidak sesuai lagi dengan kenyataan yang berlaku. Penyesuaian dan penyempurnaan Undang-Undang Dasar dimungkinkan sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi MPR sebagaimana terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, MPR melakukan berbagai kegiatan yang membuka ruang untuk penjangkauan aspirasi yang seluas-luasnya dari berbagai kalangan dan berbagai bidang baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Kajian tentang 7 (tujuh) rekomendasi yang terdapat pada keputusan MPR tersebut dilakukan dengan cara menghimpun pandangan dan pendapat dari masyarakat, daerah, dan lembaga negara.

Penyusunan Jurnal Majelis tentang "*Urgensi Pokok-Pokok Haluan Negara untuk Sinkronisasi Pembangunan Pusat dan Daerah*" berisikan artikel dari berbagai kalangan dan akademisi yang memuat gagasan dan pemikiran mengenai upaya penguatan sinkronisasi pembangunan pusat dan daerah. Bertitik tolak pada gagasan proses perubahan UUD 1945, maka perubahan mendasar dalam kerangka sistem ketatanegaraan RI ditandai dengan adanya perubahan struktur maupun paradigma bernegara yang sentralistik menuju kearah konsep bernegara yang desentralistik sehingga berimplikasi pada kelahiran otonomi daerah sebagai suatu sistem ketatanegaraan yang dianggap ideal di tengah tuntutan demokrasi partisipatif dengan tujuan untuk mendekatkan masyarakat pada proses partisipasi, pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan pengambilan kebijakan maupun kebijaksanaan di tingkat lokal bagi terwujudnya pembangunan untuk rakyat Indonesia yang seluruhnya dan seutuhnya. Perubahan paradigma tersebut merupakan tonggak lahirnya pembaharuan tatanan demokrasi di Indonesia.

Pengaturan terhadap sistem otonomi daerah khususnya terkait dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dilakukan dengan berpedoman kepada Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan payung dalam ranah Haluan Negara, yaitu Garis-garis Besar Haluan Negara. Perlunya sebuah penjelasan yang konkrit antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah, sinergitas antara kepentingan pusat dan daerah dan penghargaan oleh pusat kepada daerah sehingga tujuan NKRI sebagai sebuah negara kesatuan dapat terwujud karena semakin masifnya gerakan separatis daerah yang ingin memisahkan diri dari bentuk NKRI. Penghargaan dan penghormatan terhadap keberagaman dan keistimewaan masing-masing daerah merupakan kunci utama menjaga kesatuan negara Republik Indonesia.

Oleh karenanya, artikel maupun penelitian yang membahas mengenai *“Urgensi Pokok-Pokok Haluan Negara untuk Sinkronisasi Pembangunan Pusat dan Daerah”* yang terangkum dalam jurnal ini merupakan aspirasi yang berkembang dan berhasil dihimpun dari kalangan masyarakat maupun akademisi. Himpunan artikel maupun penelitian yang berhasil dihimpun ini berisikan gagasan untuk melakukan pekerjaan *“memperkuat sinkronisasi pembangunan pusat dan daerah”* merupakan gagasan para pendiri negara Indonesia yang hendak diwujudkan.

PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI,
Ketua,

t.t.d

Dr. DELIS JULKARSON HEHI, MARS

Wakil Ketua,

t.t.d

Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,

t.t.d

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

t.t.d

RAMBE KAMARUL ZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,

t.t.d

Ir. TIFATUL SEMBIRING

MENGGAGAS MEKANISME PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

(Studi Evaluasi Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah)

Bahrul Ulum Annafi¹, Sonya Angelina²

Abstrak

Peraturan Daerah mempunyai salah satu Fungsi yaitu sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Pengertian pembangunan secara umum pada hakekatnya adalah proses perubahan yang terus menerus untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu. Salah satu proses terpenting dari Pembangunan adalah adanya sebuah Perencanaan. Salah satu faktor penting dari Pelaksanaan Perencanaan ini adalah adanya Partisipasi Masyarakat. Partisipasi Masyarakat (public participation) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (decision-making process) yang semakin penting artinya di era otonomi daerah. Prinsip negara demokrasi itu sendiri memandang pemerintah adalah yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sebab itulah, dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah, masyarakat diharapkan untuk dapat terlibat dan ikut serta agar memenuhi prinsip pemerintah yang dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, dalam pelaksanaan perencanaan yang salah satunya dilakukan lewat mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Pemerintah Daerah diwajibkan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam prosesnya, namun dalam praktiknya, belum ada aturan pelaksana yang secara jelas menjadi aturan main tentang bagaimana pola partisipasi masyarakat ini dilaksanakan. Hal inilah yang coba dipotret dan ditawarkan dalam jurnal ini, agar pelaksanaan Musrenbang, terutama terkait bagaimana masyarakat menyalurkan masukan dan bagaimana masukan itu bisa diapresiasi, dapat memiliki dasar kepastian dan mekanisme yang lebih jelas.

1 Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

2 Mahasiswa Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

1. Pendahuluan

Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) pada hakikatnya merupakan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menerapkan otonomi daerah. Hal tersebut sudah jelas tercantum pada pasal 18 UUDNRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggotanggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, bupati dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh

undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Maksud dari pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini bisa dikatakan bahwa wilayah Indonesia itu dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi menjadi daerah yang lebih kecil lagi. Tetapi tetap menjadi suatu Negara kesatuan. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka. Daerah-daerah yang bersifat otonom yaitu, daerah-daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah-daerah yang bersifat administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian sekarang telah diganti lagi dengan Undang-undang nomor 23 tahun 2014 merupakan pijakan utama eksistensi Pemerintah Daerah dalam membangun daerahnya masing-masing serta menciptakan pelayanan, Partisipasi masyarakat, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang pada akhirnya

bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah yang lainnya.³ Hal yang mendasari dari Undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut memberikan kesempatan dan keleluasaan daerah untuk membangun daerahnya dan lebih memberdayakan masyarakat.⁴

Peraturan Daerah mempunyai salah satu Fungsi yaitu sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.⁵ Pengertian pembangunan secara umum pada hakekatnya adalah proses perubahan yang terus menerus untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu. Ginanjar Kartasmita memberikan pengertian, yaitu sebagai suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.⁶ Di dalam melakukan pembangunan, setiap Pemerintaah Daerah memerlukan perencanaan yang akurat serta diharapkan dapat melakukan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukannya.⁷ Perencanaan adalah proses *continue*,

yang terdiri dari keputusan atau pilihan dan berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu dimasa mendatang. Pada dasarnya segala kegiatan pembangunan itu baru akan terarah apabila dilandaskan pada suatu perencanaan pembangunan dan dikontrol, serta dievaluasi.⁸

Sesuai dengan pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Partisipasi Masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) yang semakin penting artinya di era otonomi daerah.⁹ Prinsip negara

3 Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006 : hlm. 6

4 Sumartini, *Penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional di Bidang Pemberdayaan Rencana Legislasi Daerah dalam Era Otonomi Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen kehakiman dan hak asasi manusia, 2001, hlm 3.

5 www.sangko.com/2014/07/kedudukan-fungsi-hierarki-dan-materi.html/m=1 (diakses tanggal 22 desember pukul 07.58 WIB)

6 <http://digilib.unila.ac.id/982/8/BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 24 february 2017 pukul 7.00 WIB. hlm 16.

7 <http://abjarkutai.blogspot.co.id/2009/10/makalah-perencanaan-pembangunan-daerah.html> diakses pada tanggal 24 february 2017 pukul 6.50 WIB.

8 <http://digilib.unila.ac.id/7148/15/BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 24 february 2017 pukul 7.08 WIB.

9 Boedianto, Akmal, *Hukum Pemerintah Daerah: Pembentukan Perda APBD partisipatif*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2010, hlm 1.

demokrasi itu sendiri memandang pemerintah adalah yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.¹⁰ Sebab itulah, dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah, masyarakat diharapkan untuk dapat terlibat dan ikut serta agar memenuhi prinsip pemerintah yang dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Dan keikutsertaan masyarakat selanjutnya disebut Partisipasi Masyarakat yang diatur dalam pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan:

- (1) Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat.
- (2) Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat 1, Pemerintah Daerah:
 - a. menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
 - b. mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
 - c. mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat

secara efektif; dan/atau

- d. kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 mencakup:
 - a. penyusunan perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
 - b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
 - c. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah; dan
 - d. penyelenggaraan pelayanan publik.
- (4) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat 3 dilakukan dalam bentuk:
 - a. konsultasi publik;
 - b. musyawarah;
 - c. kemitraan;
 - d. penyampaian aspirasi;
 - e. pengawasan; dan/atau
 - f. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut secara tegas menjelaskan tentang bagaimana Tata Cara dalam rangka pelaksanaan partisipasi masyarakat, bentuk

¹⁰ Abdul karim munhte, 2013, *Ilusi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (online), <http://abdulkarimmunthe.blogspot.co.id/2013/04/ilusi-partisipasi-masyarakat-dalam.html>, diakses (3 november 2016) pukul 18.11 WIB.

partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 354 Ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah salah satunya adalah dalam hal perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pembangunan daerah. Dimana salah satu tahapan perencanaan untuk kegiatan tersebut adalah melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Daerah.

Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah masyarakat berhak untuk berpartisipasi, hal ini sebagaimana tercantum pada Pasal 18 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah yang menyebutkan bahwa Musrenbang RKPd merupakan wahana partisipasi masyarakat di daerah. Artinya dalam pembangunan daerah, masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam tahap perencanaannya dan musyawarah, karena di pasal tersebut menyebutkan bahwa musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) merupakan wahana partisipasi masyarakat.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dilakukan setiap tahun sebelum memasuki anggaran tahun berikutnya. Musrenbang Kabupaten/Kota diawali dengan musrenbang pada tingkat desa dan selanjutnya tingkat kecamatan. Pada prinsipnya, usulan disusun dan disampaikan secara

berjenjang/bertingkat mulai dari level RT/RW, Desa/Kelurahan dan Kecamatan. Data usulan dari semua Desa/Kelurahan yang telah terkumpul, akan digodok dan dimusyawarahkan, hasil musyawarah kecamatan ini dituangkan dalam satu dokumen berupa daftar usulan kegiatan kecamatan yang akan diusulkan pada Musrenbang tingkat Kabupaten/Kota.

Penyusunan rancangan RKPd dilakukan melalui proses pembahasan yang terkoordinasi antara Bappeda dengan seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) melalui penyelenggaraan Musrenbang di Daerah masing-masing. Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan RKP dan rancangan RKPd, yang menitik beratkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kerja antar kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah.

Tetapi dilihat dari pelaksanaannya, seringkali partisipasi masyarakat dalam Musrenbang kurang terlaksana dengan baik, mulai dari kemampuan dan kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi, maupun peran aparat dan lembaga formal yang ada. Musrenbang di beberapa daerah di Indonesia, dilaksanakan dengan metode yang berbeda-beda, tergantung kondisi lokal yang ada di daerah tersebut, termasuk tentang

bagaimana peran masyarakat dalam penyusunan Musrenbang.

Salah satu permasalahan yang muncul terkait dengan pelaksanaan Musrenbang, adalah terkait dengan kemampuan daerah dalam menampung aspirasi masyarakat. Dalam melaksanakan Musrenbang, seringkali muncul terlalu banyaknya usulan dari masyarakat sehingga mulai dari tingkat RT/RW dibawa ke Kelurahan/Desa sudah terjadi pengurangan belum masuk dalam kecamatan belum juga sampai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) usulan dari masyarakat itu sudah berkurang, misal dari 30 usulan hanya diambil 5 atau 10 untuk dibawa ke Daerah, kemudian dimusyawarahkan lagi dan ternyata tidak semua usulan itu dapat direalisasikan dalam rencana pembangunan daerah. Permasalahan utamanya sebenarnya adalah, pada tidak jelasnya mekanisme yang dibangun oleh Daerah dalam menentukan kriteria saran masyarakat seperti apa yang kemudian dapat dimasukkan dan diterima dalam rencana pembangunan Daerah yang disusun melalui mekanisme Musrenbang oleh Pemerintah Daerah. Dalam Peraturan Perundang-Undangan yang ada, juga tidak diatur mengenai kriteria saran dari masyarakat yang seperti apa yang kemudian dapat diterima dalam pelaksanaan Musrenbang. Mengacu pada hal-hal tersebut di atas, maka sekiranya menjadi penting untuk mengetahui Bagaimana Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Rencana Pembangunan

Daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah ? serta Bagaimana Mekanisme Partisipasi Masyarakat yang baik dalam Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah ?

2. Pembahasan

a. Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUDNRI tahun 1945 pada hakikatnya merupakan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menerapkan otonomi daerah. Hal tersebut sudah jelas tercantum pada pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri

urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, bupati dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Maksud dari pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini bisa dikatakan bahwa wilayah Indonesia itu dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi menjadi daerah yang lebih kecil lagi. Tetapi tetap menjadi suatu

Negara kesatuan. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka. Daerah-daerah yang bersifat otonom yaitu, daerah-daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah-daerah yang bersifat administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri.¹¹

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang ini merupakan dasar bagi pemerintah daerah dalam membangun daerahnya masing-masing serta menciptakan pelayanan, Partisipasi masyarakat, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang pada hakikatnya ditujukan untuk mensejahterakan masyarakat. Maka dari itu jenis maupun isi dari otonomi disetiap daerah akan selalu berbeda.¹² Hal yang mendasari dari Undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut memberikan kesempatan dan keleluasaan daerah untuk membangun daerahnya dan lebih memberdayakan masyarakat.¹³

Dalam melakukan pembangunan, setiap Pemerintaah Daerah harus memiliki perencanaan yang akurat serta dapat mengevaluasi tahapan pembangunan yang sedang dilakukan.¹⁴ Perencanaan adalah proses berkelanjutan, yang terdapat suatu keputusan dan berbagai cara untuk memanfaatkan suatu

11 Ibid, hlm 3

12 Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006 : hlm. 6

13 Sumartini, *Penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional di Bidang Pemberdayaan Rencana Legislasi Daerah dalam Era Otonomi Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen kehakiman dan hak asasi manusia, 2001, hlm 3.

14 <http://abjaykutai.blogspot.co.id/2009/10/makalah-perencanaan-pembangunan-daerah.html> diakses pada tanggal 24 februari 2017 pukul 6.50 WIB.

sumberdaya yang telah tersedia, sasaran dari perencanaan ini adalah guna mencapai tujuan yang sudah direncanakan pada masa yang akan datang. Pada dasarnya segala kegiatan pembangunan itu baru akan terarah apabila dilandaskan pada suatu perencanaan pembangunan dan dikontrol, serta dievaluasi.¹⁵

Pembangunan Daerah memiliki makna yaitu, pemanfaatan sumber daya yang dikuasai yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik disektor pendapatan, lapangan pekerjaan, akses dalam melakukan kebijakan, mempunyai daya saing dan pembangunan indeks manusia.¹⁶ Pembangunan daerah merupakan kegiatan utama pemerintahan daerah, dan untuk melancarkan pembangunan daerah, pemerintah daerah butuh perencanaan yang matang, dan perencanaan pembangunan daerah itu membutuhkan partisipasi seluruh unsur pemerintahan daerah (stakeholders) dan masyarakat yang ada di daerah tersebut.¹⁷

Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu tahapan rencana kegiatan yang mengikutsertakan seluruh anggota yang berkepentingan. guna memanfaatkan sumber daya yang ada dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam

suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.¹⁸ Perencanaan Pembangunan dibedakan antara pembangunan di tingkat daerah dengan pembangunan ditingkat nasional, alasan perlu dibedakannya adalah 1) struktur dan orientasi pembangunan di tingkat daerah berbeda dengan nasional; 2) pada pembangunan daerah terdapat interaksi yang sangat erat antar daerah, baik dalam perdagangan mobilitas penduduk; 3) struktur dan komponen keuangan daerah berbeda dengan nasional; 4) kewenangan daerah berbeda dengan nasional.¹⁹

Partisipasi Masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) yang semakin penting artinya di era otonomi daerah.²⁰ Prinsip negara demokrasi itu sendiri memandang pemerintah adalah yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sebab itulah, dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah, masyarakat diharapkan untuk dapat terlibat dan ikutserta agar memenuhi prinsip pemerintah yang dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Salah satu bentuk keterlibatan

15 <http://digilib.unila.ac.id/7148/15/BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 24 february 2017 pukul 7.08 WIB.

16 Pasal 1 angka 2 PP nomor 8 tahun 2008

17 Kuncoro, Mudrajad. 2012. Perencanaan Daerah: Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, kota, dan kawasan?. Jakarta: Salemba Empat. hlm 50.

18 Pasal 1 angka 3 PP no 8 tahun 2008

19 Kuncoro, Mujarad. 2012. Perencanaan Daerah: Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota, dan Kawasan?. Salemba Empat. Jakarta. hlm 58.

20 Boedianto, Akmal, *Hukum Pemerintah Daerah: Pembentukan Perda APBD partisipatif*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2010, hlm 1

masyarakat itu adalah melalui Musrenbang. Dalam Musrenbang Daerah masyarakat diberi hak untuk berpartisipasi aktif, hal ini sebagaimana tercantum pada Pasal 18 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah yang menyebutkan bahwa Musrenbang RKPD merupakan wahana partisipasi masyarakat di daerah.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dilakukan setahun sekali sebelum memasuki tahun anggaran baru. Musrenbang Kabupaten/Kota diawali dengan musrenbang pada tingkat daerah yaitu kelurahan dan kecamatan. Pada prinsipnya, usulan yang sudah diterima akan dirundingkan dan disampaikan secara berjenjang/bertingkat mulai dari level RT/RW, Kelurahan/Desa dan Kecamatan. Dari keseluruhan Data dari keseluruhan Kelurahan yang telah ditampung, akan diolah dan dirundingkan, lalu hasil dari musyawarah di kecamatan akan dilakukan pendokumentasian berupa daftar usulan suatu kegiatan yang ingin dicapai oleh kecamatan yang akan diusulkan pada Musrenbang tingkat Kabupaten/Kota.

Penyusunan rancangan RKPD diawali dengan pembahasan yang telah dikoordinasi oleh OPD yang menangani urusan perencanaan daerah dengan seluruh pekerja atau aparatur perangkat daerah melalui

musrenbang di Daerah masing-masing. Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan atau membuat kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan RKP dan rancangan RKPD, yang lebih mengutamakan pada pembahasan untuk mensinkronisasi rencana kerja antar kementerian/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah

Salah satu permasalahan yang sering muncul terkait dengan pelaksanaan Musrenbang adalah terkait dengan kemampuan daerah dalam menampung aspirasi masyarakat. Dalam melaksanakan Musrenbang, seringkali muncul terlalu banyaknya usulan dari masyarakat sehingga mulai dari tingkat RT/RW dibawa ke Desa/Kelurahan sudah terjadi pengurangan, ketika masuk ke Kecamatan juga terjadi pengurangan, belum juga sampai pada Pemerintah Daerah, usulan dari masyarakat itu sudah berkurang banyak sekali, misal dari 30 usulan hanya diambil 5 atau 10 untuk dibawa ke Pemerintah Daerah, dan di Pemerintah Daerah dimusyawarahkan lagi dan ternyata tidak semua usulan itu dapat direalisasikan dalam rencana pembangunan di Daerah, sehingga pembangunan di daerah tidaklah memenuhi kebutuhan masyarakat sendiri, hal ini memang terkait dengan kemampuan daerah, sebuah daerah memiliki perencanaan pembangunan yang sudah disusun dalam RPJPD,

RPJMD, hingga RKPD, sehingga pelaksanaan Musrenbang, yang di dalamnya terdapat mekanisme untuk mengambil usulan dari masyarakat, mengakibatkan tidak semua usulan masyarakat bisa diambil dan dimasukkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah setiap tahunnya, terutama jika usulan-usulan tersebut tidak sesuai dengan RPJPD, RPJMD, dan RKPD.

Permasalahan yang kemudian muncul terkait tidak jelasnya mekanisme yang dibangun oleh Daerah dalam menentukan kriteria saran masyarakat seperti apa yang kemudian dapat dimasukkan dan diterima dalam rencana pembangunan Daerah yang disusun melalui mekanisme Musrenbang oleh Pemerintah Daerah. Dalam Peraturan Perundang-Undangan yang ada, juga tidak diatur mengenai kriteria saran dari masyarakat yang seperti apa yang kemudian dapat diterima dalam pelaksanaan Musrenbang.

Berdasarkan UU nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dikenal empat pendekatan dalam proses perencanaan, yaitu proses politik, teknokratik, partisipatif, serta *bottom-up* dan *top-down*. Keempat proses perencanaan tersebut memiliki pendekatan dan ciri tersendiri.²¹

1. Proses Politik

Pemilihan presiden/kepala daerah dipandang sebagai proses penyusunan rencana karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan oleh setiap calon presiden/kepala daerah.

2. Proses Teknokratik

Perencanaan yang dilakukan oleh perencana profesional atau lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah".

3. Proses Partisipatif

Perencanaan yang melibatkan pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan (*stakeholders*) yang antara lain melalui pelaksanaan Musrenbang.

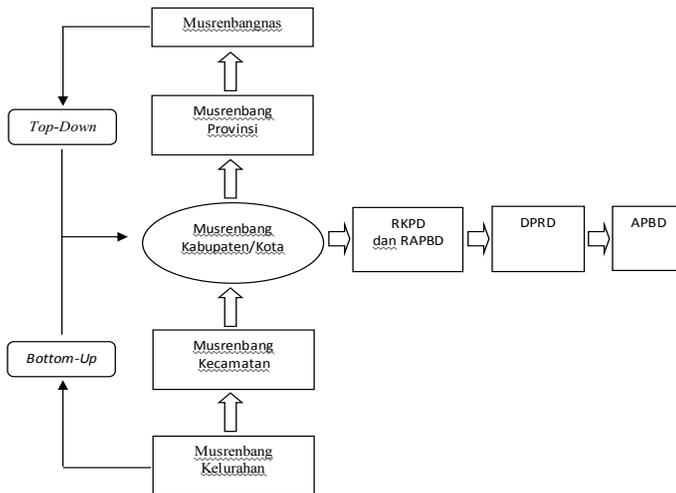
4. Proses *bottom-up* dan *top-down*

Perencanaan yang aliran prosesnya dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hierarki pemerintahan (menurut jenjang pemerintahan).

Salah satu contoh bentuk pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang bisa kita lihat salah satunya dari data Musrenbang yang dilaksanakan di Kota Mojokerto, Provinsi Jawa Timur berikut ini,

21 Kuncoro, Mudrajad. 2012. Perencanaan Daerah: Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, kota, dan kawasan?. Jakarta: Salemba Empat. hlm 53.

Bagan 1. Perencanaan dan Proses Penganggaran Bottom-Up



Dalam bagan di atas dapat dijelaskan mengenai perencanaan dan proses penganggaran Musyawarah Rencana Pembangunan di Kota Mojokerto yakni, dalam melaksanakan kegiatan tersebut dimulai dari Musrenbang yang dilakukan di kelurahan yang diwakili oleh tokoh masyarakat yang ada di kelurahan tersebut serta diikuti oleh perangkat desa di kelurahan setempat. Hasil dari musrenbang dari kelurahan yang sudah menjadi kegiatan prioritas di kelurahan tersebut kemudian di bawa ke musrenbang kecamatan, dalam musrenbang kecamatan di laksanakan oleh camat serta jajaran kepengurusan yang ada di bawahnya dan perwakilan dari perangkat desa kecamatan setempat. Musrenbang kecamatan tersebut menghasilkan kegiatan prioritas dan kegiatan non prioritas, kegiatan prioritas yang telah

disepakati dalam musrenbang kecamatan kemudian di bawa ke musrenbang Kota untuk dilakukan kegiatan Musrenbang Kota, dalam Musrenbang kota ini dilaksanakan oleh Kepala Daerah Kabupaten setempat, Petugas Dinas yang bersangkutan dengan kegiatan yang direncanakan. Musrenbang Kabupaten ini menghasilkan kegiatan yang sudah menjadi kegiatan Prioritas, kemudian dari hasil Musrenbang Kabupaten ini menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah kemudian dari RKPD ini diserahkan DPRD untuk mendapatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya akan diserahkan ke tiap-tiap kelurahan melalui pemerintah kabupaten dan pemerintah kecamatan untuk melaksanakan program kegiatan prioritas di setiap kelurahan.

Tabel 1
Rekapitulasi Kegiatan Musrenbang Kecamatan Prajuritkulon Kota Mojokerto tahun 2015

No	Program	Kegiatan	Prioritas	Non prioritas
1	Fisik dan Prasarana	Pembangunan Jalan	10	11
		Perbaikan Saluran Air	15	22
		Perbaikan Kantor Kelurahan	5	4
		Pembangunan Fasilitas Umum	9	14
2	Bidang Ekonomi	Bantuan Modal Usaha	12	
		Bantuan Modal Pertanian dan peternakan	5	1
		Pelatihan Kerja	16	
		Kegiatan Lain	3	
3	Bidang Sosial Budaya	Bantuan Pendidikan	4	
		Bantuan Sosial	16	4
		Bantuan Keagamaan	5	1
		Bantuan Kesehatan	5	2
		Pelatihan Kerja	5	
Total			110	59

Sumber: Data sekunder Bappeko Kota Mojokerto tahun 2015

Pada tabel diatas dapat dijelaskan mengenai rekapitulasi kegiatan Musrenbang kecamatan Prajuritkulon Kota Mojokerto Pada tahun 2015, dalam tabel diatas menunjukkan bahwa pada tahun 2015 kegiatan Musrenbang yang terbagi dalam 3 Program menghasilkan kegiatan prioritas yang cukup merata dari berbagai programnya, dapat diketahui pada program Fisik dan Prasarana kegiatan yang menjadi prioritas sebanyak 39 kegiatan dibagi ke dalam 4 kelompok kegiatan. Dalam Program

di bidang ekonomi kegiatan yang menjadi prioritas sebanyak 36 kegiatan yang dibagi kedalam 4 kelompok kegiatan. Dalam Program di bidang Sosial Budaya kegiatan yang menjadi prioritas sebanyak 35 kegiatan yang terbagi dalam 4 kelompok kegiatan. Untuk kegiatan Musrenbang yang belum menjadi prioritas berjumlah 59 kegiatan, dari jumlah tersebut pada Fisik dan Prasarana yang jumlah kegiatannya lebih banyak yakni berjumlah 51 kegiatan yang belum menjadi prioritas.

Tabel 2.

Rekapitulasi Kegiatan Musrenbang Kecamatan Magersari Kota Mojokerto tahun 2015

No	Program	Kegiatan	Prioritas	Non prioritas
1	Fisik dan Prasarana	Pembangunan Jalan	16	2
		Perbaikan Saluran Air	21	11
		Perbaikan Kantor Kelurahan	3	6
		Pembangunan Fasilitas Umum	5	4
2	Bidang Ekonomi	Bantuan Modal Usaha	9	5
		Bantuan Modal Pertanian dan peternakan	2	
		Pelatihan Kerja		3
		Kegiatan Lain		
3	Bidang Sosial Budaya	Bantuan Pendidikan	8	3
		Bantuan Sosial	2	6
		Bantuan Keagamaan		1
		Bantuan Kesehatan	2	2
		Pelatihan Kerja	1	3

Sumber: Data sekunder Bappeko Kota Mojokerto tahun 2015

Berdasarkan data tabel diatas dapat dijelaskan mengenai hasil rekapitulasi mengenai kegiatan Musrenbang Kecamatan Magersari Kota Mojokerto pada tahun 2015. Pada tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2015 di kecamatan Magersari dalam Kegiatan Musrenbang menghasilkan kegiatan yang menjadi prioritas berjumlah 69 kegiatan. Dari total jumlah kegiatan tersebut dibagi kedalam 3 Program kegiatan yakni: Fisik dan Prasarana, Bidang Ekonomi, Bidang Sosial dan Budaya. Dari ketiga program tersebut pada bidang Fisik dan Prasarana

menjadi Program yang kegiatan prioritasnya paling banyak yakni berjumlah 45 kegiatan yang dibagi kedalam 4 kelompok kegiatan. Dalam kegiatan pada bidang Fisik dan Prasarana menjadi dominan di kecamatan Magersari dikarenakan pada bidang tersebut masih sangat kurang dan masih belum banyak saran fisik yang ada dikecamatan tersebut. Untuk kegiatan yang belum menjadi prioritas berjumlah 46 kegiatan. Pada kegiatan yang belum menjadi prioritas ini jumlahnya merata pada setiap programnya.

Tabel 3

Rekapitulasi Kegiatan Musrenbang Kecamatan Magersari Kota Mojokerto tahun 2016

No	Program	Kegiatan	Prioritas	Non prioritas
1	Fisik dan Prasarana	Pembangunan Jalan	42	17
		Perbaikan Saluran Air	33	11
		Perbaikan Kantor Kelurahan		
		Pembangunan Fasilitas Umum	3	8
2	Bidang Ekonomi	Bantuan Modal Usaha	2	4
		Bantuan Modal Pertanian dan peternakan		
		Pelatihan Kerja	3	
		Kegiatan Lain		
3	Bidang Sosial Budaya	Bantuan Pendidikan	5	6
		Bantuan Sosial	4	2
		Bantuan Keagamaan	1	
		Bantuan Kesehatan	2	
		Pelatihan Kerja	1	2
TOTAL			96	50

Sumber: Data sekunder Bappeko Kota Mojokerto tahun 2015

Berdasarkan data tabel diatas dapat dijelaskan mengenai rekapitulasi Musrenbang kecamatan Magersari pada tahun 2016. Tabel tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2016 di kecamatan Magersari terdapat sebanyak 96 program kegiatan yang menjadi prioritas. Dari jumlah tersebut terbagi kedalam 3 program kegiatan yakni: Bidang Fisik dan Prasarana, Bidang Ekonomi, Bidang Sosial Budaya. Dari ketiga Program kerja

tersebut pada Bidang Fisik dan Prasaranalah yang kegiatan prioritasnya berjumlah paling banyak yakni berjumlah 78 kegiatan yang terbagi kedalam 4 kelompok kegiatan. Untuk kegiatan yang belum menjadi prioritas berjumlah 50 kegiatan, Untuk bidang Fisik dan Prasarana berjumlah paling banyak yakni sebanyak 36 kegiatan yang belum menjadi prioritas.

Tabel 4
Rekapitulasi Kegiatan Musrenbang Kecamatan Prajuritkulon Kota Mojokerto tahun 2016

No	Program	Kegiatan	Prioritas	Non prioritas
1	Fisik dan Prasarana	Pembangunan Jalan	23	9
		Perbaikan Saluran Air	25	8
		Perbaikan Kantor Kelurahan	1	
		Pembangunan Fasilitas Umum	8	4
2	Bidang Ekonomi	Bantuan Modal Usaha	1	
		Bantuan Modal Pertanian dan peternakan	1	
		Pelatihan Kerja	13	5
		Kegiatan Lain	5	
3	Bidang Sosial Budaya	Bantuan Pendidikan	5	3
		Bantuan Sosial	6	
		Bantuan Keagamaan		2
		Bantuan Kesehatan	6	
		Pelatihan Kerja	4	4
TOTAL			98	33

Sumber: Data sekunder Bappeko Kota Mojokerto tahun 2015

Berdasarkan data tabel di atas dapat dijelaskan mengenai rekapitulasi kegiatan Musrenbang di kecamatan Prajuritkulon Kota Mojokerto pada tahun 2016. Tabel tersebut menunjukkan data jumlah kegiatan yang menjadi prioritas dan belum prioritas pada tahun 2016, yakni sebanyak 98 kegiatan yang menjadi prioritas dan sebanyak 33 kegiatan yang belum menjadi prioritas. Dari

jumlah kegiatan yang menjadi prioritas tersebut, pada Bidang Fisik dan Prasarana lah yang paling banyak kegiatannya sma dengan kecamatan Magersari yakni sebanyak 57 kegiatan yang terbagi kedalam 4 kelompok kegiatan yang telah disebutkan kegiatannya pada tabel diatas. Untuk kegiatan yang belum menjadi prioritas pada Bidang Fisik dan Prasarana berjumlah 21 kegiatan dan menjadi bidang program yang paling banyak kegiatan yang belum menjadi Prioritas.

Tabel 5
Rekapitulasi Kegiatan Musrenbang Kecamatan Prajuritkulon Kota Mojokerto tahun 2017

No	Program	Kegiatan	Prioritas	Non prioritas
1	Fisik dan Prasarana	Pembangunan Jalan	73	27
		Perbaikan Saluran Air	96	15
		Perbaikan Kantor Kelurahan	8	
		Pembangunan Fasilitas Umum	60	11
2	Bidang Ekonomi	Bantuan Modal Usaha	11	8
		Bantuan Modal Pertanian dan peternakan	7	
		Pelatihan Kerja	17	8
		Kegiatan Lain	10	5
3	Bidang Sosial Budaya	Bantuan Pendidikan	12	4
		Bantuan Sosial	12	
		Bantuan Keagamaan	5	2
		Bantuan Kesehatan	16	
		Pelatihan Kerja	11	5
TOTAL			338	77

Sumber: Data sekunder Bappeko Kota Mojokerto tahun 2015

Berdasarkan tabel diatas dijelaskan mengenai rekapitulasi kegiatan Musrenbang kecamatan Prajuritkulon pada tahun 2017. Dalam tabel diatas menunjukkan jumlah kegiatan yang menjadi prioritas serta kegiatan yang belum menjadi prioritas di kecamatan tersebut. Untuk kegiatan yang menjadi prioritas berjumlah 338 kegiatan yang terbagi kedalam 3 program kegiatan. dari jumlah kegiatan tersebut pada

Program Bidang Fisik dan Prasarana masih menjadi yang paling banyak kegiatannya yakni dengan jumlah 237 kegiatan yang terbagi lagi kedalam 4 kelompok kegiatan. Untuk kegiatan Musrenbang yang belum menjadi Prioritas pada tahun 2017 berjumlah 77 kegiatan, yang terbagi kedalam 3 program kegiatan.

Tabel 6

Rekapitulasi Kegiatan Musrenbang Kecamatan Magersari Kota Mojokerto tahun 2017

No	Program	Kegiatan	Prioritas	Non prioritas
1	Fisik dan Prasarana	Pembangunan Jalan	70	22
		Perbaikan Saluran Air	91	30
		Perbaikan Kantor Kelurahan	11	3
		Pembangunan Fasilitas Umum	63	19
2	Bidang Ekonomi	Bantuan Modal Usaha	13	6
		Bantuan Modal Pertanian dan peternakan	8	
		Pelatihan Kerja	14	8
		Kegiatan Lain	10	8
3	Bidang Sosial Budaya	Bantuan Pendidikan	11	
		Bantuan Sosial	14	11
		Bantuan Keagamaan	4	
		Bantuan Kesehatan	17	6
		Pelatihan Kerja	10	7
TOTAL			334	120

Sumber: Data sekunder Bappeko Kota Mojokerto tahun 2015

Berdasarkan hasil data tabel diatas dijelaskan mengenai rekapitulasi Musrenbang Kecamatan Magersari Kota Mojokerto pada tahun 2017. Dari hasil tabel tersebut menunjukkan jumlah kegiatan yang menjadi prioritas dan yang belum menjadi prioritas di kecamatan Magersari. Jumlah kegiatan yang menjadi prioritas berjumlah 334 kegiatan yang terbagi dalam tiga program kegiatan yakni: bidang Fisik dan Prasarana, Bidang Ekonomi, Bidang Sosial dan Budaya. Dari ketiga program kegiatan tersebut pada Bidang Fisik dan

Prasaran lah yang masih menjadi Bidang kegiatan yang paling banyak kegiatannya yakni berjumlah 237 kegiatan yang terbagi kedalam 4 kelompok kegiatan. untuk kegiatan yang belum menjadi prioritas di kecamatan Magersari Berjumlah 120 kegiatan yang juga terbagi kedalam tiga bidang program kegiatan.

Berdasarkan penjabaran dari tabel mengenai kegiatan Musrenbang di Kecamatan Prajuritkulon dan Kecamatan Magersari Kota Mojokerto dari tahun 2015, 2016, 2017 maka dapat diambil kesimpulan bahwa kegiatan

yang menjadi prioritas pembangunan pada tiap tahunnya selalu mengalami peningkatan terutama pada program Kegiatan pada Bidang Fisik dan Prasarana yang mengalami peningkatan yang cukup derastis dari tahun ke tahun dengan presentase peningkatan sebesar 78% dari tahun 2015 ke tahun 2016 dan mengalami peningkatan lagi sebesar 148% dari tahun 2016 ke tahun 2017. Hal ini lah yang membuktikan bahwa arah kegiatan prioritas pembangunan di Kota Mojokerto yakni lebih memfokuskan pada Bidang Fisik dan Prasarana, dikarenakan pada Bidang Tersebut dikota Mojokerto dirasa memang sangat kurang dan perlu untuk melakukan pembangunan agar menjadikan Kota Mojokerto Kota yang maju di bidangnya.

Jika diperhatikan pada penjabaran diatas terkait pelaksanaan dapat kita lihat beberapa poin penting antara lain, *pertama*, berdasarkan standar sasaran dan kebijakan, standart yang digunakan dalam pelaksanaan "Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah" mengenai partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan daerah adalah Undang Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang digunakan sebagai acuan nasional. Sedangkan untuk acuan daerah menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tatacara

Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah serta juga menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 sebagai peraturan pelaksana PP Nomor 8 Tahun 2008. Sedangkan yang digunakan untuk dijadikan target sasaran kebijakan tersebut adalah masyarakat terkait partisipasinya di dalam melaksanakan kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan daerah. Hal ini sangat penting dilakukan karena pembangunan daerah didasarkan atas aspirasi dan kebutuhan dari masyarakat. *Kedua* Sumber Daya Manusia di dalam Badan Perencanaan Pembangunan Kota Mojokerto (BAPPEKO) yang disini bertugas untuk menegakkan Melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Dalam Melaksanakan Kewajibannya Petugas dari BAPPEKO sendiri malakukannya dengan menampung aspirasi dari masyarakat terkait perencanaan pembangunan di Kota Mojokerto serta melibatkan masyarakat di Dalam kegiatan tersebut yakni melalui kegiatan Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang juga mengikut sertakan Pemerintah Daerah setempat.

Ketiga hubungan antar non organisasi dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana

Pembangunan Daerah mengenai partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan daerah di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Mojokerto bekerjasama dengan Pemerintah daerah, perangkat Kelurahan sebagai wakil dari masyarakat, Petugas dari kecamatan yang menerima aspirasi dari Kelurahan serta bekerjasama dengan SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah). Untuk melaksanakan kerjanya, BAPPEKKO juga bekerjasama dengan perwakilan dari Masyarakat langsung dikarenakan partisipasi dari masyarakat sangatlah penting untuk kelancaran dalam melakukan pembangunan guna untuk memajukan kota Mojokerto. *Keempat*, karakteristik pelaksana mencakup struktur birokrasi di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Mojokerto adalah karakteristik yang memiliki pembagian urusan secara formal dan jelas. Hal ini dapat dilihat dalam pembagian struktur organisasi dan tatakerja, pada Badan Perencanaan Pembangunan Kota Mojokerto diatur dalam Peraturan Daerah Kota Mojokerto nomor 8 tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan (BAPPEKO) kota Mojokerto merupakan salah satu dari perangkat daerah yang memiliki tugas dan wewenang terkait dengan Perencanaan Pembangunan kota Mojokerto yang selanjutnya ditindak lanjuti dengan Peraturan Walikota Mojokerto nomor 64 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas

dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Kota Mojokerto.

Kelima, berkaitan dengan kondisi sosial, politik dan ekonomi. Yang mencakup kondisi sosial di Kota Mojokerto khususnya para masyarakat yang ikut andil dalam perencanaan pembangunan Kota Mojokerto, kondisi sosial dari Masyarakat sendiri sudah cukup baik dalam ikut berpartisipasi dalam penyampaian aspirasinya kepada pemerintah daerah guna memajukan Pembangunan di Kota Mojokerto. Untuk Kondisi politik di Kota Mojokerto sendiri dalam melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 tentang Tahapan Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah juga sudah cukup efektif, dibuktikan dengan mayoritas masyarakat di Kota Mojokerto menerima adanya kebijakan tersebut guna untuk kemajuan Kota Mojokerto. Kondisi ekonomi masyarakat kota Mojokerto sendiri juga sudah dianggap mampu untuk mengikuti perkembangan zaman sehingga mudah bagi Pemerintah daerah Koat Mojokerto di dalam melaksanakan atau menegakkan peraturan tersebut. Tanpa adanya kerjasama yang baik antara pemerintah Kota Mojokerto dengan Masyarakat akan berdampak pada terhambatnya pembangunan di Kota Mojokerto.

Keenam, terkait dengan disposisi implementator di Kota Mojokerto dalam hal ini Badan Perencanaan

Pembangunan Kota Mojokerto cukup memahami atas kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat ataupun oleh Pemerintah Daerah Kota Mojokerto terkait Perencanaan Pembangunan di Kota Mojokerto, namun permasalahannya adalah ketika melakukan musyawarah perencanaan pembangunan yang tersebar di seluruh kelurahan di dua kecamatan di Kota Mojokerto masih terdapat beberapa daerah yang keikutsertaan atau kurangnya partisipasi dari masyarakat dalam musyawarah tersebut dikarenakan kurang kepedulian dari pemerintah setempat untuk mengkoordinasikan kegiatan musyawarah dengan masyarakat setempat.

Setiap daerah, dalam pelaksanaan Musrenbang selalu menerbitkan Panduan dalam Pelaksanaan Musrenbang, panduan ini sebagai petunjuk dalam pelaksanaan Musrenbang baik di tingkat RT/RW, Desa/Kelurahan, hingga pada level Pemerintah Daerah, hal ini penting karena memang dalam Perencanaan Pembangunan haruslah terjadi sinkronisasi yang sangat panjang demi mencapai pembangunan daerah, terutama pembangunan nasional yang baik.

Jika kita telaah lebih lanjut, sebenarnya yang menjadi problem utama dalam penyelenggaraan Musrenbang adalah gagalnya Pemerintah Daerah menyampaikan visi dan strategi serta target yang

ingin dicapai, sehingga, masyarakat ketika memberikan usulan pun sifatnya sporadis sesuai dengan apa yang ada di sekitar mereka, sehingga musrenbang yang terjadi cenderung menjadi musrenbang yang mementingkan Kuantitas daripada Kualitas.

b. Mekanisme Partisipasi Masyarakat Yang Baik Dalam Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah

Partisipasi masyarakat menurut Isbandi²² adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Dalam konteks pembangunan, Adisasmita²³ mengatakan, partisipasi masyarakat adalah keterlibatan dan pelibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di masyarakat lokal. Partisipasi atau peran serta masyarakat dalam pembangunan merupakan aktualisasi dari ketersediaan dan kemauan anggota masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi dalam implementasi program/proyek.

22 Dalam Ahmad Haryadi, *Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Silae Kecamatan Ulujadi Kota Palu*, Jurnal Katalogis, Volume 4 Nomor 3, Maret 2016

23 Dalam Ahmad Haryadi, *Ibid.*

Selanjutnya Adisasmita²⁴ juga mengatakan bahwa partisipasi masyarakat adalah pemberdayaan masyarakat, peran sertanya dalam kegiatan penyusunan perencanaan dan implementasi program/proyek pembangunan, dan merupakan aktualisasi kesediaan dan kemauan masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi terhadap implementasi pembangunan. Sementara dalam hubungan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, Conyers²⁵, menyebutkan terdapat tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat penting, yaitu:

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.
2. Bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaan, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek itu.
3. Adanya suatu anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka

sendiri.

Partisipasi masyarakat terefleksi-kan dalam berbagai bentuk, Rusidi²⁶ mengatakan ada empat dimensi dalam berpartisipasi:

1. Sumbangan pikiran (ide atau gagasan)
2. Sumbangan materi (dana, barang dan alat)
3. Sumbangan tenaga (bekerja atau memberi kerja)
4. Memanfaatkan dan melaksanakan pelayanan pembangunan.

Sementara Cohen dan Uphoff²⁷ menguraikan bentuk-bentuk partisipasi yang terbagi dalam empat bentuk, yaitu:

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan (*participation in decision making*)
2. Partisipasi dalam pelaksanaan (*participation in implementation*)
3. Partisipasi dalam menerima manfaat (*participation in benefits*)
4. Partisipasi dalam evaluasi (*participation in evaluation*)

Dalam konteks pelaksanaan Musrenbang, jika kita berkaca dari apa yang dikemukakan oleh Cohen dan Uphoff maka ini masih dalam tahapan partisipasi dalam pembuatan keputusan dengan bentuk sumbangan, yakni sumbangan ide atau gagasan. Salah satu masalah

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Dalam Ahmad Haryadi, *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

utama yang sering muncul dalam sumbangan gagasan ini, sebagaimana telah penulis uraikan pada pembahasan sebelumnya, adalah biasanya masih dilakukan secara sporadis dan tidak terarah, sehingga ide-ide yang muncul pun bukan merupakan ide-ide yang sesuai dengan rencana pembangunan daerah. Kondisi yang semacam itu mengakibatkan tidak berjalan dengan efektif dan efisiennya sebuah gelaran yang bernama Musrenbang ini.

Dalam pelaksanaan Musrenbang yang baik, dalam gagasan penulis, dapat dilakukan melalui beberapa tahapan, yakni:

1. Pemerintah Daerah melakukan sosialisasi terkait RPJMD dan Target Tahunan yang ingin dicapai pada tahun anggaran mendatang kepada Kecamatan.
2. Kecamatan melakukan sosialisasi terkait RPJMD dan Target Tahunan yang ingin dicapai oleh Pemerintah Daerah pada tahun anggaran mendatang kepada Desa/Kelurahan
3. Setelah Sosialisasi, Pemerintah Desa/Kelurahan diminta membuat usulan Program Kerja dan Kegiatan sesuai dengan RPJMD dan Target Tahunan yang ingin dicapai pada tahun anggaran mendatang.
4. Pemerintah Desa/Kelurahan melakukan diskusi dengan masyarakat terkait masukan yang akan dibawa dalam forum Musrenbang Kecamatan, sehingga masukan yang dibawa sudah berdasarkan kesepakatan seluruh masyarakat, bukan karena penyesuaian yang dilakukan oleh satu Pihak.
5. Dalam Musrenbang Kecamatan juga dilakukan hal yang sama dengan Musrenbang Desa/Kelurahan seperti yang ada dalam poin 4 (empat), namun forum yang hadir adalah perwakilan dari setiap Desa/Kelurahan.
6. Setelah Musrenbang Kecamatan, digelar Musrenbang Kabupaten/Kota dengan membawa usulan yang telah disepakati dalam Musrenbang masing-masing kecamatan.
7. Hasil Musrenbang Kabupaten/Kota, disosialisasikan lagi kepada masyarakat, dengan diberi catatan, kegiatan-kegiatan yang diharapkan ada peran serta masyarakat secara massif disana agar masyarakat tidak hanya berperan dalam penyusunan musrenbang, tetapi juga dalam Penuksesan hasil musrenbang yang pada akhirnya dimasukkan dalam RKPD.

Namun yang perlu menjadi catatan adalah sebuah mekanisme yang baik, haruslah sesuai dengan kondisi masyarakat daerah masing-masing, karena berbedanya karakter sosiologis tentu menjadi pembeda dan penentu kesuksesan sebuah mekanisme yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, 1996, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, Jakarta, Chandra Pratama.
- Ahmad Haryadi, 2016, *Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Silae Kecamatan Ulujadi Kota Palu*, Jurnal Katalogis, Volume 4 Nomor 3, Palu, Universitas Tadulako.
- Akmal Boedianto, 2010, *Hukum Pemerintah Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, Yogyakarta, LaksBang PRESSindo.
- Bratasumah, Deddy Supriady & Riyadi, 2005, *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Elly M Setiadi, 1997, *Ilmu Sosial Budaya Dasar*, Jakarta, Kencana Predana Media Group
- Khairul Muluk, 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Bayumedia.
- Kuncoro Mudrajad, 2012, *Perencanaan Daerah: Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota, dan Kawasan?*, Jakarta, Salemba Empat.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana,
- Putra Mahendra, dkk, 2007, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Yogyakarta, Kreasi Total Media.
- Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Soerjono Soekanto, 1998, *Pengantar Sosiologi*, Jakarta, Rajawali Press,
- Sumartini, 2001, *Penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional di Bidang Pemberdayaan Rencana Legislasi Daerah dalam Era Otonomi Daerah*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia
- Tjokroamidjojo, 1987, *Perencanaan Pembangunan*, Jakarta, Haji Masagung

Internet - Ebook

www.sangko.com/2014/07/kedudukan-fungsi-hierarki-dan-materi.html/m=1
(diakses tanggal 22 desember pukul 07.58 WIB)

<http://digilib.unila.ac.id/982/8/BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 24 Februari 2017 pukul 7.00 WIB.

<http://digilib.unila.ac.id/7148/15/BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 24 february 2017 pukul 7.08 WIB.

Abdul karim munhte, 2013, *Ilusi Paritipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (online)*, <http://abdulkarimmunthe.blogspot.co.id/2013/04/ilusi-paritipasi-masyarakat-dalam.html>, diakses (3 november 2016) pukul 18.11 WIB.

<http://kbbi.web.id/partisipasi> (diakses pada tanggal 30 november 2016 pukul 15.44)

<http://jokowarino.id/pengertian-dan-definisi-partisipasi-masyarakat/> (diakses tanggal 30 november 2016 pukul 15.57)

[http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2013/05/JURNAL%20DEA%20\(05-24-13-09-02-30\).pdf](http://ejournal.an.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2013/05/JURNAL%20DEA%20(05-24-13-09-02-30).pdf)

Pengertian Tentang Pemerintah Daerah (online), loc.cit

<http://digilib.unila.ac.id/982/8/BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 24 february 2017 pukul 7.00 WIB.

ARAH HALUAN NEGARA DALAM PENEMUAN DAN PEMBENTUKAN PEMBANGUNAN HUKUM DAERAH

Oleh

Dr. Fatkhurohman, SH.,MH*

Abstrak

Secara yuridis konstitusional arah pembangunan hukum hanya bersifat nasional terbukti dengan adanya Badan Pembinaan Hukum Nasional. Sedangkan pemerintah daerah yang juga disebut mempunyai wilayah pengaturan ternyata tidak tersentuh oleh upaya pembinaan hukum. Pemerintah daerah mempersamakan pembangunan hukum dengan proses pembentukan hukum yang melahirkan peraturan daerah. Pada hal asumsi itu adalah salah karena pembentukan hukum adalah proses teknis mekanis lahirnya peraturan perundangan sedangkan pembinaan lebih bersifat konsepsional dan fundamental dalam menata struktur hukum di daerah. Tanpa pembinaan hukum maka pemerintah daerah akan tetap kering dari inovasi dan hanya menghasilkan corak pemerintahan yang stagnan dimana misi dan visi bekerjanya selalu berbasis rutinitas.

Kata kunci : Haluan Negara, Penemuan, Pembentukan

* Dosen Fakultas Hukum dan Pascasarjana Universitas Widyagama Malang, Makalah dibuat dalam rangka FGD tentang Pokok-pokok Haluan Negara Dalam Pembangunan Pusat-Daerah, diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Nopember 2018

Mukadimah

Dalam pelaksanaan roda pemerintah sebuah negara harus mempunyai haluan negara yang merupakan petunjuk arah bagi pelaksanaan pembangunan di segala bidang kehidupan. Sangat mustahil sebuah kalau sebuah negara tidak mempunyai kebijakan dasar dalam mengatur haluan negaranya. Demikian dengan negara Republik Indonesia dalam perjalanan pemerintahannya jelas mempunyai haluan negara yang jelas dan tegas, mulai dari era Orde Lama, Orde baru sampai dengan dalam Era Reformasi. Orde Lama peta jalan haluan negara didasarkan kepada Politik (Manipol) yang dituangkan dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961-1969 (GBPPNSB).

Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto perjalanan pembangunan di Indonesia dipandu dengan GBHN yang didasarkan pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR). Beberapa Tap MPR yang berlaku sejak 1 April 1969 hingga 21 Mei 1998, berlaku enam Tap MPR tentang GBHN. Adapun Enam Tap MPR tersebut adalah : (a) Tap MPR No. IV/MPR/1973; (b) Tap MPR No. II/MPR/ 1978; (c) Tap MPR No. IV/MPR/1983; (d) Tap MPR No. II/MPR/1988; (e) Tap MPR No. II/MPR/1993; dan terakhir (f) Tap MPR No. II/MPR/1998. Untuk konteks pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), dokumen GBHN

ini diterjemahkan ke dalam dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah (Poldasbangda).

Presiden B.J. Habibie kemudian mencabut Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN, dan menggantinya dengan Tap MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Dokumen GBHN terakhir yang berlaku di Indonesia disahkan dengan Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004. Setelah dibuatnya UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan setelah amandemen UUD 1945 maka GBHN resmi berlaku lagi di Indonesia. Setelah ditetapkannya UU No.17 Tahun 2007 GBHN fungsinya diganti dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Jangkauan pembangunan Indonesia menurut 2 (dua) undang-undang tersebut adalah 20 tahun kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.

Setelah daerah diberikan otoritas untuk menyusun Rencana Pembangunan jangka menengah

daerah maka apakah bisa kita rasakan hasilnya khusus rencana pembangunan di bidang hukum¹. Arah pembangunan hukum tidaklah bisa terpisahkan dengan haluan negara karena Indonesia adalah negara hukum seperti yang tercantum Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Sebagai negara hukum maka haluan negara berpusat kepada arah pembangunan hukum² yang semuanya jelas diatur dalam RPJPN. Hal ini didukung oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang merupakan unsur penunjang pelaksanaan tugas pokok Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia, mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dan pengembangan hukum nasional.³

Dalam menyelenggarakan tugas, Badan Pembinaan Hukum Nasional mempunyai fungsi:

1. Perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan teknis di bidang pembinaan hukum nasional;
2. Perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang pembinaan hukum nasional;
3. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi;

4. Pelaksanaan urusan administrasi di lingkungan Badan;
5. Pembinaan dan pengembangan sistem hukum nasional;
6. Pelaksanaan koordinasi penyusunan rencana pembangunan hukum nasional dan program legislasi nasional (prolegnas);
7. Pembinaan, pembimbingan dan koordinasi serta kerjasama di bidang penyuluhan hukum;
8. Penyelenggaraan kegiatan dalam upaya membentuk budaya hukum masyarakat; dan
9. Pembinaan dan pengembangan sistem jaringan dokumentasi dan informasi hukum serta perpustakaan hukum.

Diantara 10 (sepuluh) fungsi tersebut maka wilayah kewenangan BPHN bersifat nasional dan tidak menyebut sedikitpun fungsi pembangunan hukum daerah. Inilah yang menyebabkan arah pembangunan hukum di daerah tidak jelas. Walaupun harus disamakan dengan salah satu fungsinya adalah menyusun rencana pembangunan hukum nasional dan program legislasi nasional (prolegnas),

1. Pembangunan hukum pada dasarnya meliputi usaha mengadakan pembaruan pada sifat dan isi dari ketentuan hukum yang berlaku dan usaha-usaha yang diarahkan bagi pembentukan hukum baru yang diperlukan dalam pembangunan masyarakat. Lihat dalam Satjipto Rahardjo di dalam A.G.Hakim Nusanantara dan Nasroen Yasabari, Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia, Bandung; Alumni 1980, hlm 11

2. Sejarah bentuk lembaga pembinaan hukum di Indonesia, yaitu; Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) Tahun 1958, LPHN Tahun 1958-1961 LPHN Gaya Baru Tahun 1964, LPHN menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Tahun 1971-1974, BPHN Tahun 1974 - 2008 (tahun emas 50 tahun)

3. Politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penagakannya sendiri. Selanjutnya lihat dalam Padmo Wahyono, Padmo Wahyono, 1991, Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, hlm: 65. Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Lihat dalam Soedarto, 1983, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana, Sinar Baru, Bandung, hlm: 20.

maka daerahpun juga mempunyai program legislasi daerah (prolegda) namun pengelolaannya di bawah kewenangan daerah khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Adanya prolegda dan balegda selaku alat kelengkapan DPRD ternyata belum mampu melahirkan produk hukum berkualitas, yang terjadi hanyalah dijalankannya fungsi administrasi melalui program prioritas lahirnya perda.

Kenyataan ini yang menyebabkan terjadinya berbagai masalah di daerah dari produk hukum yang dihasilkannya. Inilah yang selalu menimbulkan pertanyaan mengapa selama ini terus terjadi Peraturan Daerah (Perda) bermasalah yang berujung pada pembatalan oleh Pemerintah Pusat dalam era otonomi daerah yang sudah berlangsung hampir 20 tahun.

Arah Perjalanan Pembangunan Hukum Daerah Dalam Era Otonomi Daerah

Disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat

(5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Otonomi daerah yang sudah berlangsung kurang lebih sekitar 20 (dua puluh) tahun di Indonesia banyak mengalami pasang surut

pengaturan. Hal ini terbukti setelah selalu berubahnya peraturan perundang-undangan mulai dari UU No 22 Tahun 1999 kemudian UU No 32 Tahun 2004 sampai dengan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berbagai Peraturan Perundang-undangan tersebut mengalami penyempurnaan penyempurnaan agar pelaksanaan otonomi daerah berjalan dengan baik dan bisa memenuhi kesejahteraan masyarakat.

Orientasi pelaksanaan otonomi daerah sangat jelas yakni agar penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih baik dengan memberikan otoritas yang lebih luas namun tetap harus bertanggung jawab, karena pemerintah Pusat mempunyai kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Potret kewenangan daerah adalah bersifat konkuren baik yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang sudah berlaku 20 tahun ini khusus dalam bidang pembangunan hukum ternyata belum ada pengaturan secara eksplisit. Upaya yang dilakukan Pemerintah Pusat selama ini bertumpu kepada 2 (dua) upaya yakni, *pertama* dalam penataan regulasi bidang pemerintahan daerah dengan merubah peraturan Peraturan perundangannya, mulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dan

terakhir lahirnya Undang-undang 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, khusus penataan regulasi dalam pembentukan peraturan daerah ditandai dengan dirubahnya berbagai peraturan perundangan mulai dari TAP MPR III Tahun 2000 mengenai sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan terakhir adalah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dirubahnya berbagai peraturan perundang-undangan tersebut disamping bertujuan untuk memperbaiki politik hukumnya⁴ juga memperkuat peran pemerintah pusat dalam mengawasi dan membina pemerintahan daerah, serta mengurangi atau menambah kewenangan pemerintah daerah.

Dari penelusuran yang dilakukan penulis fakta pembangunan hukum daerah hanya bertumpu kepada bergantinya berbagai peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam RPJMD pun ternyata jarang ditemukan secara eksplisit diaturnya masalah ini. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah tidak lebih hanya sebagai alat untuk menindaklanjuti visi dan misi kepala daerah sesuai dengan janji kampanye pada waktu

pemilihan kepala daerah. Fungsi RPJMD ternyata juga lebih mengarah kepada pembangunan infra struktur dibawah kendali Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, disingkat Bappeda, adalah lembaga teknis daerah dibidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Wali kota melalui Sekretaris Daerah. Badan ini mempunyai tugas pokok membantu Gubernur/Bupati/Wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dibidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah. Pertimbangan pembentukan BAPPEDA adalah :

- a. Dalam rangka usaha peningkatan keserasian pembangunan di daerah diperlukan adanya peningkatan keselarasan antara pembangunan sektoral dan pembangunan daerah.
- b. Dalam rangka usaha menjamin laju perkembangan, keseimbangan dan kesinambungan pembangunan di daerah, diperlukan perencanaan yang lebih menyeluruh, terarah dan terpadu.

Untuk membuktikan bahwa RPJMD tidak memuat sedikitpun tentang Pembangunan Hukum mari kita lihat Agenda/Tema Pembangunan Kabupaten Malang Tahun 2016-2021 yang meliputi :

4. Buku Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Pemerintah Kabupaten Malang Tahun 2016-2021

- a. mewujudkan Kabupaten Malang yang sejahtera dan berdaya saing tinggi melalui peningkatan tata kelola pemerintahan yang baik. Pengembangan Potensi desa wisata serta kualitas daya dukung lingkungan hidup.
- b. Memantapkan daya saing ekonomi Daerah yang didukung peningkatan profesionalisme Aparatur, potensi pariwisata, dan daya dukung lingkungan hidup dalam upaya menurunkan angka kematian.
- c. Peningkatan pertumbuhan ekonomi dalam upaya menurunkan angka kemiskinan melalui optimalisasi Pariwisata dan peningkatan daya dukung lingkungan hidup.
- d. Pertumbuhan ekonomi yang berbasis agrowisata dan peningkatan kualitas pelayanan publik dalam upaya penurunan kemiskinan.
- f. Kestinambungan Pembangunan Melalui peningkatan Infrastruktur khususnya Perdesaan dan Peningkatan Kualitas Sumber daya Pembangunan Dalam mendukung daya saing daerah.⁵

Dengan demikian jelaslah bahwa selama ini tidak ada yang dijadikan tumpuhan bagi daerah untuk membangun hukum secara sistematis dan terstruktur. Jadi sangat wajar kalau selama ini terjadi berbagai

masalah dalam pembentukan produk-produk hukum di daerah. Atas dasar kenyataan ini maka pantas kalau pemerintah pusat selalu campur tangan dalam pembentukan peraturan daerah. Tindakan ini diambil sebagai realisasi pengawasan dan pembinaan kepada pemerintah daerah mulai dari terbentuknya perda sampai dengan penetapannya. Hal ini bertujuan agar terbentuknya perda memenuhi kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar.

Bukti Kelemahan Tidak Adanya Pembangunan Hukum Daerah

Dengan tidak ada titik terang mengenai keberadaan pembangunan hukum daerah maka penulis mencoba membuat asumsi bahwa pembangunan hukum daerah itu adalah bertumpu kepada pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah itu sendiri. Dasar pengaturan terbaru berada dalam Undang-undang no 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah dan Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

Pembangunan hukum yang kita lihat hanyalah fakta terbentuknya regulasi daerah berbentuk Perda yang banyak menimbulkan masalah baik dalam pembentukan sampai dengan pelaksanaannya. Dalam tahap pembentukan masih saja terjadi realita banyaknya pembatalan perda oleh pemerintah pusat. Hal Hasil penelitian

5. Fatkhurohman, 2011, Implikasi Pembatalan Perda Terhadap Ketepatan Proporsi Penegakan Hukum Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia, Penelitian Skim Fundamental Dikti Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

yang dilakukan penulis pada Tahun 2011 menunjukkan bahwa :⁶

Laporan Kemendagri diawal Tahun 2011 menunjukkan bahwa sejak tahun 2002-2009 Kemendagri telah membatalkan total 1.878 perda pajak dan retribusi daerah. Ditahun 2010 Mendagri telah melakukan pengkajian terhadap 2400 perda dari 3000 perda. Hasil kajian menunjukkan 329 perda dinyatakan bermasalah.⁷ Dikatakan bermasalah karena bertentangan dengan peraturan-peraturan di atasnya.

Sedangkan menurut keterangan Kepmendagri terbaru, bahwa sepanjang Tahun 2009-2012 Kemendagri telah mengevaluasi sekitar 13.000 perda dimana sebanyak 824 perda telah diklasifikasi dan dinyatakan salah karena tidak sesuai dengan aturan di atasnya, bertentangan dengan kepentingan umum, atau mengganggu ketentraman dan ketertiban⁸.

Perkembangan dari persoalan ini ternyata dari waktu kewaktu kondisinya bukan semakin membaik malah semakin memprihatinkan. Hal ini terasa setelah Kementerian dalam

Negeri merilis kembali mengenai masih terjadinya perda bermasalah. Menurut keterangan Kepmendagri Republik Indonesia pada tanggal 18 April 2016 menyebutkan bahwa Kementerian Dalam Negeri membatalkan 920 peraturan bermasalah, mayoritas berupa peraturan daerah menghambat investasi dan menciptakan intoleransi dan diskrimasi. Kepmendagri bahkan menargetkan 3000 perda serupa dibatalkan pada juni 2016.⁹

Dijelaskan lebih rinci lagi bahwa perda yang dibatalkan terdiri dari 105 peraturan/keputusan mendagri, 104 perda provinsi dan peraturan gubernur, serta 675 perda kabupaten/kota serta peraturan bupati/walikota. Menurut laporan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi daerah disebutkan bahwa berdasarkan penelitiannya jumlah perda bermasalah justru meningkat selama setahun terakhir. Apabila sebelumnya rata-rata perda bermasalah hanya 30 persen, saat ini jumlahnya mencapai 51 persen atau sebanyak 262 dari 507 Perda.¹⁰

Dari kenyataan ini pertanyaannya adalah mengapa hal ini selalu terulang dan terus terulang. Pada hal menurut ketentuan regulasi hal ini seharusnya tidak akan pernah terjadi, karena peraturan perundang-undangan secara preventif sudah memberikan

6. Siwi Tri Puji "Kemendagri temukan 329 Perda Bermasalah" www.detiknews.com/read/17-1-2011 diunduh tanggal 23 Maret 2011.

7. Pajak Retribusi, Peraturan daerah Bermasalah Tak Berlaku, Kompas, Jumat, 24 Agustus 2012.

8. Harian Kompas, Kementerian Dalam Negeri membatalkan 920 peraturan bermasalah, tanggal 18 April 2016

9. Harian Kompas, Regulasi Daerah: 3.266 Perda Ancam Investasi, Toleransi, dan Kesetaraan, Senin, tanggal 6 Juni 2016

10. Yohanes Pattinasarany, "Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah", Jurnal Sasi Volume 17 Nomor 4 Bulan Oktober-Desember 2011, Fakultas Hukum Universitas Pattimura, hlm. 4-5

rambu-rambu yang sangat jelas tegas baik pada proses pembuatan maupun sampai dengan tahap implementasi. Lahirnya ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memayungi proses pembuatan peraturan daerah dimana di dalamnya sangat menegaskan ketentuan pembuatan regulasi yang baik dan benar baik pada baik tataran azas dan tataran norma. Pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas peraturan perundang-undangan yang baik dan benar, yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Sedangkan pada tataran norma hukum adalah seperti diatur dalam Pasal 249 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Tidak berhenti disitu saja, dari 2 (dua) tataran tersebut masih lagi dilengkapi dengan pintu terakhir yang bernama evaluasi sebelum raperda disahkan menjadi sebuah perda seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah. Disebutkan pada pasal 251 bahwa evaluasi akan dilakukan oleh gubernur terhadap perda kabupaten/kota dan oleh Menteri Dalam Negeri terhadap raperda provinsi. Pemberian Sanksipun seperti yang diatur pada pasal 252 sangat jelas dan tegas bagi daerah yang tidak melaksanakan hasil evaluasi. Beberapa sanksi yang akan diterapkan adalah berupa sanksi administrasi dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan perda. Sanksi administrasi ini dikenakan kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan. Sanksi ini tidak diterapkan pada saat penyelenggara Pemerintahan Daerah masih mengajukan keberatan kepada Presiden untuk Perda Provinsi dan kepada Menteri untuk Perda Kabupaten/Kota. Selanjutnya ada ketentuan juga yang menyebutkan bahwa bagi penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan.

Dari kenyataan ini sebenarnya beberapa hal yang harus diperhatikan adalah ada pada pihak pemerintah dan pada pihak DPRD. Atas kejadian ini maka dapatlah dikatakan bahwa

pemerintah pusat dianggap lalai dalam menjalankan tugasnya terkait dengan peranan dan tanggung jawabnya mengawal perda. Seharusnya dengan peristiwa pembatalan perda ini sebenarnya yang terjadi adalah tidak lebih suatu kejadian yang menampar muka sendiri, karena pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri tidak bisa menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik. Kalau saja dari awal pendampingan baik sisi prosedur dan materi pembentukan perda ini berjalan dengan baik maka peristiwa ini tidak mungkin akan terjadi. Jadi dengan mengumumkan kepada publik terhadap pembatalan perda sebenarnya sama saja telah membuka aib gagalannya sebuah kewenangan atributif pemerintah pusat kepada khalayak ramai. Rencana untuk menerapkan E-Perda untuk mempermudah proses pendampingan pembuatan perda adalah sesuatu ihtiar yang perlu disambut baik. Namun sekali lagi tanpa mengetahui lebih mendalam latar belakang dan berbagai alasan gagalannya kewenangan pemerintah daerah dalam membuat perda baik yang bersifat internal dan eksternal maka usaha itu akan berakhir dengan sia-sia.

Langkah Taktis Dan Praktis Untuk Membangun Hukum Di Daerah Melalui Penguatan Kewenangan Gubernur

Kenyataan inilah yang membuat pemerintah pusat berkeinginan untuk mencarikan jalan keluar secara

konstitusional. Salah satu kebijakan yang dipilih adalah dengan memperkuat kewenangan Gubernur terbentuknya Perda. Penguatan kewenangan Gubernur melalui metoda pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan kabupaten/kota. Hal ini seperti diatur dalam Pasal 378 UU No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa :

- (1) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat belum mampu melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat meminta bantuan untuk melaksanakan pengawasan kepada Pemerintah Pusat.

Berdasarkan ketentuan tersebut gubernur mempunyai kewenangan kuat dan tegas dalam mengawal berjalannya otonomi daerah dalam berbagai bidang penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dibidang pembentukan regulasi (Perda) kewenangan gubernur menurut UU No 23 Tahun 2014 sangat tegas untuk menjaga terbentuknya perda yang

berkualitas. Hal ini penting untuk mendapatkan perhatian dikarenakan dalam era otonomi daerah ini kita selalu dihadapkan oleh selalu terjadinya perda bermasalah.

Gubernur merupakan salah satu “kepanjangan tangan” Pemerintah Pusat yang mengelola wilayah Provinsi di Indonesia. Sebagai salah satu Pemerintah Daerah yang menjadi penghubung antara daerah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Pusat, maka fungsi Gubernur menjadi penting dalam konteks pemerintahan dan sektor lain dalam hal pembangunan. Fungsi ini menjadi penting manakala dihadapkan pada situasi banyaknya Perda bermasalah, karena itu legitimasi kewenangan Gubernur sangat penting untuk dikaji sebagai alasan pembenar bahwa Gubernur bisa mencegah terjadinya peraturan daerah bermasalah di tingkat kabupaten.

Konsepsi pengawasan dalam tatanan regulasi yang diberikan kepada Gubernur masuk dalam kategori pencegahan (*preventif*) yang bertujuan untuk menghindari status perda bermasalah yang berujung kepada pembatalan. Pelaksanaan pencegahan ini berbentuk pengawasan dan pembinaan yang bertumpu pada 4 (empat) piranti yakni ;

a. Evaluasi

adalah pengkajian dan penilaian terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Gubernur atau Rancangan Peraturan Bupati/Walikota untuk disesuaikan dengan kepentingan

umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

b. Klarifikasi

adalah pengkajian dan penilaian terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur atau Peraturan Bupati/Walikota untuk disesuaikan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

c. Konsultasi

adalah tindakan secara langsung ataupun tidak langsung yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi kepada Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah kabupaten/kota kepada pemerintah daerah provinsi dan/atau Pemerintah Pusat terhadap masukan atas rancangan produk hukum daerah.

d. Fasilitasi

adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.

Berbagai piranti ini dipergunakan untuk mencegah terjadinya perda bermasalah. Penguatan kewenangan gubernur ini sangat penting dilakukan agar pembentukan perda oleh pemerintah kabupaten/kota memenuhi perintah perundang-undangan yang mengatur tentang itu.

Kewajiban Bupati untuk tunduk kepada ketentuan ini semuanya diatur dalam Pasal 242 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi :

- (1). Bupati/Wali kota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda.
- (2). Menteri memberikan nomor register rancangan Perda Provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) Hari sejak rancangan Perda diterima.
- (3). Rancangan Perda yang telah mendapat nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak rancangan Perda

disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah.

- (4). Dalam hal kepala Daerah tidak menandatangani rancangan Perda yang telah mendapat nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (6), rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.

Dalam hal ini, kewenangan Gubernur dalam proses Pembentukan Perda Kabupaten/Kota adalah ;

1. menerima rancangan Perda Kabupaten/Kota dari Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari untuk memberikan nomor registrasi Perda.
2. Kemudian Gubernur memberikan nomor registrasi Perda kepada Bupati/Walikota paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan Perda diterima.
3. Pemberian nomor registrasi oleh Gubernur ini menjadi penting bagi Bupati/Walikota karena jika Bupati/Walikota tidak menandatangani rancangan Perda yang sudah mendapatkan nomor registrasi maka rancangan Perda tersebut tetap sah dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.

Proses ini memang terbilang rumit, karena beresiko draft ranperda akan dibongkar oleh Gubernur dan Bupati harus tunduk patuh kepada hasil revisi Gubernur tersebut.

Sebenarnya Gubernur juga diberikan kewenangan yang bersifat eksekusi untuk membatalkan Peraturan daerah Pemerintah Kabupaten Kota. Namun karena terbitnya keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 137/PUU-XIII/2015 menguji objek Pasal 251 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dengan dicabutnya kewenangan ini maka gubernur tidak bisa lagi membatalkan perda. Insitusi yang bertanggung jawab membatalkan perda ada di Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Pasca putusan MK ini praktis Gubernur tetap mempunyai kewenangan bersifat mencegah yang berbentuk *executive preview* yang berbentuk Evaluasi, klarifikasi, konsultasi dan fasilitasi. *Executive preview* adalah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam lingkungan pemerintahan seperti Peraturan Daerah sebelum disahkan harus terlebih dahulu diperiksa dan/atau disetujui oleh instansi yang secara hierarkis lebih tinggi kedudukan strukturalnya dibandingkan instansi yang membuat peraturan perundang-undangan tersebut.¹¹ Disini yang ditekankan adalah unsur preventif suatu pengujian, karena tujuannya adalah menjaga kemanfaatan (*utility, doelmatigheid*) dan keabsahan (*legality,*

rechtmatigheid) suatu peraturan perundang-undangan sebelum disahkan dan dinyatakan berlaku mengikat untuk umum.¹² Mekanisme *executive preview* diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam Perpres Nomor 87 Tahun 2014 Pasal 1 angka 17 dan 18 terdapat kata evaluasi dan klarifikasi.¹³

Proses formal pelaksanaan *executive preview* memang demikian namun ternyata juga ada beberapa masalah yang akan mengganggu dijalankannya piranti tersebut. Setelah peneliti melakukan pengamatan dilapangan terhadap pelaksanaan *executive preview* melalui piranti fasilitasi juga ditemukan beberapa masalah, antara lain :

1. Dari pihak pengusul raperda terkadang mengirim staf yang tidak kompeten dalam melakukan fasilitasi kepada Gubernur yang dalam hal ini menjadi tanggung jawab Biro Hukum;
2. Biro Hukum juga tidak konsisten dalam memberikan catatan dan temuan-temuan dengan rekomendasi formal yang diberikan kepada pihak pengusul raperda;
3. Terjadinya mutasi pegawai Biro Hukum juga mempengaruhi proses fasilitasi;
4. Terkait dengan waktu pengajuan fasilitasi kemudian diundang

11. Taufiqurahman, "Konvergensi Paradigma dalam Perubahan Karakter Pilihan Hukum di Bidang Kontrak Jual Beli Barang Internasional", Jurnal Repertorium Volume 1 Nomor 1 Tahun 2010, hlm. 115

12. I Made Dedy Priyanto, "Kewenangan Gubernur dalam Pembatalan Perda Kabupaten Tabanan", Jurnal Advokasi Volume Nomor Tahun 2011, Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar, hlm. 14

13. Wawancara dengan Bapak Choirul Anggota Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa Tulungagung tanggal 2 Mei 2018

fasilitasi dan hasil fasilitasi terkadang tidak sesuai dengan yang diamanatkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.¹⁴

Hal ini berakibat proses *executive preview* menjadi lama, dan jelas banyak membuang energi dan menyita waktu. Untuk mengurai permasalahan itu peneliti menyarankan pada tahun kedua ini untuk membuat semacam instrumen berupa aplikasi digital regulasi.

Berbagai upaya yang dilakukan ini semata hanya untuk membantu bagaimana pelaksanaan pembentukan hukum di daerah berjalan dengan baik. Semuanya ini hanya waktu yang membuktikan, kalau dikemudian hari nantinya masih juga terdapat perda bermasalah maka pembangunan hukum daerah melalui sebuah lembaga atau badan adalah harus segera dilakukan.

Kesimpulan Dan Saran

A. Kesimpulan

Dalam rangka menentukan arah pembangunan hukum yang merupakan bagian dari penetapan haluan negara, ternyata pemerintah hanya memprioritaskan pembangunan hukum nasional dan itu tidak berlaku bagi daerah. Daerah hanya mempunyai kewenangan membentuk perda dan itulah yang

menurut penulis terpaksa disamakan atau mirip dengan proses pembangunan hukum daerah melalui instrument program legislative daerah (prolegda). Kewenangan untuk membuat perda ini ternyata masih dalam bayang bayang kewenangan pemerintah pusat melalui penetapan status perda bermasalah beserta pembatalannya.

B. Saran

Perlu kiranya segera diatur secara eksplisit tentang pembangunan hukum daerah melalui sebuah Badan yang bertujuan untuk menata secara konstruktif persoalan wajah hukum daerah yang selama ini belum ditata dengan baik. Walaupun hari ini pembangunan hukum daerah saat ini menurut penulis diwakili oleh proses pembentukan peraturan daerah sifatnya adalah praktis tentatif. Kita membutuhkan pengkajian-pengkajian secara matang bagi berdirinya lembaga/badan yang nantinya akan menjadi piranti untuk merencanakan mengkaji dan mengevaluasi tentang perjalanan penataan hukum daerah. Walaupun ini susah dan ujung tidak bisa terealisasi maka kewenangan BPHN sajalah yang diluaskan dan ditambah, dimana urusan pembangunan hukum daerah menjadi kewajibannya

14. Fatkhurohman, 2018, Membangun Model Prngawasan Efektif Oleh Gubernur Dalam Rangka Mencegah Terjadinya Peraturan Daerah Bermasalah di Pemerintah Kabupaten, Penelitian Skim PTUPT DPRM Ristek Dikti Jakarta Tahun 2018

yang tidak bisa terbantahkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Buku

Satjipto Rahardjo di dalam A.G.Hakim Nusantara dan Nasroen Yasabari, 1980, *Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia*, Bandung; Alumni.

Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Bandung; Sinar Baru.

Jurnal

I Made Dedy Priyanto, "Kewenangan Gubernur dalam Pembatalan Perda Kabupaten Tabanan", *Jurnal Advokasi Volume Nomor Tahun 2011*, Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar

Padmo Wahyono, Padmo Wahyono, 1991, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991

Taufiqurahman, "Konvergensi Paradigma dalam Perubahan Karakter Pilihan Hukum di Bidang Kontrak Jual Beli Barang Internasional", *Jurnal Repertorium Volume I Nomor 1 Tahun 2010*

Yohanes Pattinasarany, "Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah", *Jurnal Sasi Volume 17 Nomor 4 Bulan Oktober-Desember 2011*, Fakultas Hukum Universitas Pattimura

Hasil Penelitian

Fatkhurohman, 2011, *Implikasi Pembatalan Perda Terhadap Ketepatan Proporsi Penegakan Hukum Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia*, Penelitian Skim Fundamental Dikti Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

Fatkhurohman, 2018, *Membangun Model Prngawasan Efekttif Oleh Gubernur Dalam Rangka Mencegah Terjadinya Peraturan Daerah Bermasalah di*

Pemerintah Kabupaten, Penelitian Skim PTUPT DPRM Ristek Dikti Jakarta.

Media Cetak

Pajak Retribusi, Peraturan daerah Bermasalah Tak Berlaku, Kompas, Jumat, 24 Agustus 2012.

Harian Kompas, Kementrian Dalam Negeri membatalkan 900 peraturan bermasalah, tanggal 18 April 2016

Harian Kompas, Regulasi Daerah: 3.266 Perda Ancam Investasi, Toleransi, dan Kesetaraan, Senin, tanggal 6 Juni 2016

Siwi Tri Puji “Kemendagri temukan 329 Perda Bermasalah” www.detiknews.com/read/17-1-2011 diunduh tanggal 23 Maret 2011.

ESENSI PENATAAN POLA HUBUNGAN KETATANEGARAAN PUSAT DAN DAERAH DALAM BINGKAI KONSEP CIVIL SOCIETY

Oleh:

Lukman Hakim
Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang
Email: l_hakim@widyagama.ac.id

Abstrak

Dalam bingkai Civil Society, penataan pola hubungan ketatanegaraan pusat dengan daerah sebagian besar mereduksi kewenangan rakyatnya. Pengaturan partisipasi masyarakat dalam UU masih lemah, sehingga daerah masih mengabaikan partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini diakibatkan dari beberapa kewenangan dikembalikan kepada pemerintah pusat. Artinya upaya resentralisasi kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan sebagai sesuatu hal yang berlawanan dengan semangat amendemen Pasal 18 UUD 1945.

Dinamika konsep civil society sampai pada pemahaman 'masyarakat madani' mensyaratkan adanya kebutuhan pengaturan tentang pelayanan publik dan partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara. Penataan pola hubungan ketatanegaraan pusat dan daerah, esensinya adalah untuk melakukan peningkatan pelayanan publik. Pertimbangan utama penataan adalah agar daerah dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas, sesuai dengan kebutuhan warganya dan dapat dijangkau dengan mudah. Partisipasi masyarakat dalam kerangka konsep civil society, menjadi salah satu esensi utama dari penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah.

Tujuan utama hubungan ketatanegaraan pusat dan daerah adalah agar masyarakat dan pemangku kepentingan dapat lebih mudah berpartisipasi dalam proses kebijakan di daerah. Partisipasi dalam konsep civil society merupakan hak setiap warga negara yang harus dilindungi negara. Dengan menjamin hak warga negara, maka tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah benar-benar dapat menjamin keswadayaan masyarakat sipil, yang pada akhirnya akan tercipta masyarakat madani.

Kata Kunci: Esensi, Penataan, Hubungan Ketatanegaraan, Civil Society

A. Pendahuluan.

Perubahan UUD 1945, mengakibatkan pergeseran paradigma tentang konsep *trias politica* atau pemisahan kekuasaan ini. Pergeseran tersebut berkaitan pula dengan doktrin pembagian kekuasaan versus pemisahan kekuasaan. Yang dulunya dianut pembagian kekuasaan secara vertikal (*vertical distribution of power*), sekarang dianut pemisahan kekuasaan secara horizontal (*horizontal separation of power*).¹

Sebelum UUD 1945 dirubah, kedaulatan rakyat tercermin dalam kekuasaan lembaga tertinggi negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Dari lembaga tertinggi inilah kekuasaan dari rakyat dibagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lain secara distributif (*distribution of power* atau *division of power*). Setelah UUD 1945 dirubah, doktrin pembagian kekuasaan ditinggalkan, dan mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal (*horizontal separation of power*) dengan menerapkan prinsip *checks and balances*. Kemudian istilah lembaga tertinggi negara sudah ditiadakan, karena semua lembaga kedudukannya sederajat (tidak ada yang ada lebih tinggi atau lebih rendah) dan saling mengendalikannya satu sama lain. Istilah pemisahan kekuasaan ini memang sangat erat dengan pemisahan

kekuasaan menurut *trias politica*-nya Montesquieu, padahal pemisahan kekuasaan yang dianut UUD 1945 pasca perubahan berbeda dengan konsep *trias politica*-nya Montesquieu.

Dalam kerangka bangunan masyarakat, maka kritik terhadap penguatan atau dominasi negara dimunculkan oleh konsep *civil society*, yang bercirikan keswadayaan dan kesukarelaan. Dalam istilah *civil society* selalu mengandaikan suatu interaksi terbuka antar asosiasi-asosiasi yang ada dalam ruang publik untuk melakukan dialog dan mencari kesepakatan yang digunakan untuk meraih kepentingan masing-masing. Juga ketaatan dan kepatuhan terhadap aturan hukum, *rule of law*, aturan yang telah dibuat dan disepakati bersama.² Yang melatarbelakangi timbulnya konsep *civil society* adalah munculnya masyarakat industri dan negara yang dominan.³

Untuk meminimalisir dominasi negara, maka sistem UUD 1945 tidak membagi secara eksklusif bahwa satu fungsi dilaksanakan oleh satu lembaga negara. Kombinasi atau kerjasama antar lembaga negara diperlukan untuk melaksanakan fungsi pelaksana kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 setelah perubahan.

Agar tidak terjebak dalam dikotomi pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, maka akan

1. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 45-46.

2. Muhammad A. S. Hikam, *Islam, Demokratisasi, & Pemberdayaan Civil Society*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2000, hlm. 85.

3. *Ibid.*, hlm. 81.

sangat tepat kalau mempergunakan istilah Arthur Mass mengenai *division of power*. Arthur Mass menggunakan istilah pembagian kekuasaan (*division of power*), yang terdiri dari *capital division of power* untuk pengertian yang bersifat horizontal, dan *territorial division of power* untuk pengertian yang bersifat vertikal.⁴ *Capital division of power* adalah istilah yang digunakan untuk pembagian kekuasaan yang bersifat horizontal, yaitu antar lembaga-lembaga negara di tingkat pusat. Sedangkan *territorial division of power* digunakan untuk pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, yaitu hubungan antara pemerintah di tingkat pusat dengan pemerintahan di tingkat daerah.

B. Relevansi Konsep Civil Society Dalam Penyelenggaraan Negara.

Civil society pada konteks masyarakat Indonesia, tak bisa tidak diperlukan kejelasan mengenai kerangka teori mana yang dipakai dan bagaimana melakukan kontekstualisasi sehingga konsep tersebut betul-betul dapat diterapkan secara proporsional dan masuk akal. Konsep *civil society* mengalami perubahan pemahaman selama lebih dari dua abad terakhir, mulai dari zaman pencerahan ketika konsep itu dipergunakan oleh para filsuf politik sampai pada ujung abad kedua puluh

ketika konsep tersebut “ditemukan” kembali oleh para aktivis pro-demokrasi.⁵

Untuk di Indonesia, terma masyarakat madani mengalami penerjemahan yang berbeda-beda dengan sudut pandang yang berbeda pula, seperti masyarakat madani sendiri, masyarakat sipil, masyarakat kewargaan, masyarakat warga dan *civil society* (tanpa diterjemahkan). Masyarakat madani;⁶ konsep ini merupakan penerjemahan istilah dari konsep *civil society*, konsep ini hendak menunjukkan bahwa masyarakat yang ideal adalah kelompok masyarakat yang memiliki peradaban maju. Bahwa yang dimaksud dengan masyarakat madani adalah sistem sosial yang subur yang diasaskan kepada prinsip moral yang menjamin keseimbangan antara kebebasan perorangan dengan kestabilan masyarakat. Masyarakat mendorong daya usaha serta inisiatif individu baik dari segi pemikiran, seni, pelaksanaan pemerintahan mengikuti undang-undang dan bukan nafsu atau keinginan individu menjadikan keterdugaan atau *predictability* serta ketulusan atau *transparency system*;

Selanjutnya, konsep *civil society* telah digunakan dalam beberapa pengertian yang dapat digambarkan dalam tabel berikut:

4. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 24-25.

5. Muhammad A. S. Hikam, *Op. Cit.*, hlm. 115.

6. Istilah ‘masyarakat madani’ pertama kali digulirkan oleh Dato Seri Anwar Ibrahim dalam ceramahnya pada Simposium Nasional dalam rangka Forum Ilmiah pada acara Festival Istiqlal, 26 September 1995 di Jakarta.

Tabel: Konsep Civil Society Dalam Beberapa Pengertian

NO.	PENGERTIAN	ARTI
1.	Sebagai visi etis dalam kehidupan bermasyarakat	Konsep ini dipergunakan oleh para filsuf pencerahan, seperti Adam Ferguson (1776), yang berasal dari Skotlandia. Ferguson menggunakan pemahaman ini untuk mengantisipasi perubahan sosial yang diakibatkan oleh revolusi industri dan munculnya kapitalisme.
2	Sebagai sistem ketatanegaraan	<i>Civil society</i> sebagai konsep kenegaraan ini muncul lebih awal, bahkan orang melacaknya sampai jaman Yunani Kuno. Asal muasalnya adalah apa yang disebut Aristoteles sebagai <i>koinonia politike</i> , sebuah komunitas politik dimana warga (<i>citizens</i>) terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Lalu muncul kemudian konsep yang dikemukakan oleh Cicero, John Locke, Thomas Hobbes.
3	Sebagai sebuah elemen ideologi kelas dominan.	<i>Civil society</i> dalam pengertian ini berlangsung dari paruh akhir abad kedelapan belas. Para pemikir dan aktivis liberal seperti Tom Paine, mengemukakan bahwa peran negara harus dibatasi sampai sekecil-kecilnya, karena keberadaannya hanya suatu keniscayaan yang buruk belaka. Sementara <i>civil society</i> adalah ruang dimana warga dapat mengembangkan kepribadian dan memberi peluang bagi pemuasan kepentingannya. Dengan demikian, <i>civil society</i> harus lebih kuat dan mengontrol negara demi keperluannya. Pemikiran Tom Paine, ini lalu dicounter oleh Hegel, dan Karl Marx, yang mengidealkan peran negara lebih kuat dari <i>civil society</i> .
4	Sebagai kekuatan penyeimbang dari negara	Konsep <i>civil society</i> sebagai kekuatan penyeimbang dari negara ini dikemukakan oleh Alexis de Tocqueville. Konsep Tocqueville, yang dikembangkan berdasarkan pengalamannya di Amerika Serikat, sepintas lebih dekat dengan Hegel yang memandang <i>civil society</i> sebagai gejala sosial dalam masyarakat modern.

Untuk istilah masyarakat madani tidak dapat disandingkan dengan konsep *civil society*, karena:⁷

(1) Konsep masyarakat madani, yang diyakini sebagai konsep yang pernah ada pada jaman Madinah, menekankan pada elemen normatif, misalnya *civility*, peradaban, toleransi. Pada

masyarakat madani tidak ada konseptualisasi mengenai bagaimana struktur masyarakat itu hendak ditata, secara politik apa basisnya, kewarganegaraan, dan sebagainya.

(2) Konsep masyarakat madani lebih bersifat *utopian*, sehingga yang tampak adalah sifatnya yang

7. Lebih lanjut A. S. Hikam mengemukakan bahwa, *civil society* yang dimaksudnya adalah berbeda dengan konsep masyarakat sipil dan masyarakat madani; Dan istilah *civil society* pun dibedakan dengan istilah masyarakat sipil, karena kekhawatiran akan terjadi dikotomi sipil-militer.; *Ibid*, hlm. 76-81.

ideal. Sedangkan masyarakat dalam konsep *civil society* adalah masyarakat yang biasa-biasa saja, dan karenanya tidak lepas dari kontradiksi internal.

- (3) Secara etimologi masyarakat madani mengambil istilah dari kata madinah, yang artinya kota atau peradaban. Sehingga terjadi bias seakan-akan yang paling beradab adalah masyarakat kota, lalu bagaimana dengan masyarakat desa, padahal dalam teori *civil society* tidak ada bias semacam itu.

Bahkan untuk konteks Indonesia, konsep *civil society* yang paling tepat adalah konsep Tocqueville, yaitu sebagai kekuatan penyeimbang dari negara. Dalam konsep Tocqueville ini dinilai sangat efektif untuk mengkonter dominasi negara.⁸ Bahwa masyarakat madani adalah sebuah konsep yang secara filosofis sama dengan konsep *civil society*, hanya masalah tempat kelahirannya saja yang berbeda. Dari sisi istilah saja, *civil society* lahir di Barat (Eropa) sedangkan masyarakat madani lahir di Timur.⁹

Akan tetapi sebagai sebuah dinamika ketatanegaraan, yang tidak hanya dipengaruhi dari faktor dari dalam negeri tetapi juga dipengaruhi faktor internasional. Dalam menyikapi begitu cepat dan dinamisnya perubahan ketatanegaraan di dunia luar, harus menyikapi secara

bijaksana, dan tidak boleh terjebak di dalamnya. Dengan belajar dari negara-negara dunia luar, dapat mengambil pelajaran tentang kelebihan begitu pula kekurangan dalam konsep *corporatist state* maupun *anti corporatist state / state building*.

C. Esensi Konsep Civil Society Dalam Pola Hubungan Ketatanegaraan.

Untuk memahami *civil society* terlebih dahulu harus dibangun paradigma bahwa konsep *civil society* ini bukan merupakan suatu konsep yang final dan sudah jadi, melainkan ia merupakan sebuah wacana yang harus dipahami sebagai sebuah proses. Oleh karena itu, untuk memahaminya harus dianalisis secara historik.

Bahwa wacana *civil society* merupakan konsep yang berasal dari pergolakan politik dan sejarah masyarakat Eropa Barat yang mengalami proses transformasi dari pola kehidupan feodal menuju kehidupan masyarakat industri kapitalis. Jika dicari akar sejarahnya dari awal, maka perkembangan wacana *civil society* dapat dirunut mulai dari Cicero sampai pada Antonio Gramsci dan de'Tocquville. Bahkan menurut Manfred Ridel, Cohen dan Arato serta M, Dawam Rahardjo, wacana *civil society* sudah mengemuka pada masa Aristoteles.¹⁰ *Civil society* dipahami sebagai sistem kenegaraan dengan menggunakan

8. *Ibid*, hlm 89.

9. Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2003, hlm. 240-241.

10. M. Dawam Rahardjo, *Masyarakat Madani: Agama, Kelas Menengah Dan Perubahan Sosial*, LP3ES, Jakarta, 1999, Cet. Ke-1, hlm. 34.

istilah *koinonia politike*, yakni sebuah komunitas politik tempat warga dapat terlibat langsung dalam berbagai percaturan ekonomi-politik dan pengambilan keputusan. Istilah *koinonia politike* yang dikemukakan oleh Aristoteles ini digunakan untuk menggambarkan sebuah masyarakat politis dan etis di mana warga negara di dalamnya berkedudukan sama di depan hukum. Hukum sendiri dianggap etos, yakni seperangkat nilai yang disepakati tidak hanya berkaitan dengan prosedur politik, tetapi juga sebagai substansi dasar kebijakan (*virtue*) dari berbagai bentuk interaksi di antara warga negara.

Konsepsi Aristoteles ini diikuti oleh Marcus Tullius Cicero dengan istilah *societies civiles*, yaitu sebuah komunitas yang mendominasi komunitas yang lain. Terma yang dikedepankan oleh Cicero ini lebih menekankan pada konsep negara kota (*city-state*), yakni untuk menggambarkan kerajaan, kota dan bentuk korporasi lainnya, sebagai kesatuan yang terorganisasi. Konsepsi masyarakat madani yang aksentuasinya pada sistem kenegaraan ini dikembangkan pula oleh Thomas Hobbes dan John Locke. Menurut Hobbes, civil society harus memiliki kekuasaan mutlak, agar mampu sepenuhnya mengontrol dan mengawasi secara ketat pola-pola interaksi (perilaku politik) setiap warga negara. Sementara menurut John Locke, kehadiran civil society dimaksudkan untuk melindungi

kebebasan dan hak milik setiap warga negara. Konsekuensinya adalah, civil society tidak boleh absolut dan harus membatasi perannya pada wilayah yang tidak bisa dikelola masyarakat dan memberikan ruang yang manusiawi bagi warga negara untuk memperoleh haknya secara adil dan proporsional.¹¹

Wacana civil society ini dikembangkan oleh Adam Ferguson dengan mengambil konteks sosio-kultural dan politik Scotlandia. Ferguson menekankan civil society pada sebuah visi etis dalam kehidupan bermasyarakat. Pemahamannya ini digunakan untuk mengantisipasi perubahan sosial yang diakibatkan oleh revolusi industri dan munculnya kapitalisme serta mencoloknya perbedaan antara publik dan individu. Dengan konsepnya ini, Ferguson berharap bahwa publik memiliki spirit untuk menghalangi munculnya kembali despotisme, karena dalam civil society itulah solidaritas sosial muncul dan diilhami oleh sentimen moral dan sikap saling menyayangi serta saling mempercayai antar warganegara secara alamiah.

Muncul wacana masyarakat madani yang memiliki aksentuasi yang berbeda dengan sebelumnya. Konsep ini dimunculkan oleh Thomas Paine yang menggunakan istilah civil society sebagai ketompok masyarakat yang memiliki posisi secara diametral dengan negara, bahkan dianggapnya sebagai anti tesis dari negara. Dengan demikian, maka negara harus dibatasi

11. *Ibid.*, hlm. 35.

sampai sekecil-kecilnya dan ia merupakan perwujudan dari delegasi kekuasaan yang diberikan oleh masyarakat demi terciptanya kesejahteraan umum. Dengan demikian, maka civil society menurut Paine ini adalah ruang di mana warga dapat mengembangkan kepribadian dan memberi peluang bagi pemuasan kepentingannya secara bebas dan tanpa paksaan. Paine mengidealkan terciptanya suatu ruang gerak yang menjadi domain masyarakat, intervensi negara di dalamnya merupakan aktivitas yang tidak sah dan tidak dibenarkan. Oleh karenanya, maka civil society harus lebih kuat dan mampu mengontrol negara demi kebutuhannya.¹²

Perkembangan *civil society* selanjutnya dikembangkan oleh G.W.F Hegel, Karl Mark dan Antonio Gramsci, wacana civil society yang dikembangkan Oleh ketiga tokoh ini menekankan pada civil society sebagai elemen ideologi kelas dominan. Pemahaman ini lebih merupakan sebuah reaksi dari model pemahaman yang dilakukan oleh Paine (yang menganggap civil society sebagai bagian terpisah dari negara). Menurut Hegel civil society merupakan kelompok subordinatif dari negara. Pemahaman ini, menurut Rasyid erat kaitannya dengan fenomena masyarakat borjuasi Eropa (*burgerliche gessellschaft*) yang pertumbuhannya ditandai dengan

perjuangan melepaskan dari dari dominasi negara.¹³

Lebih lanjut Hegel mengatakan bahwa struktur sosial terbagi atas 3 (tiga) entitas, yakni keluarga, civil society, dan negara. Keluarga merupakan ruang sosialisasi pribadi sebagai anggota masyarakat yang bercirikan keharmonisan. Civil society merupakan lokasi atau tempat berlangsungnya percaturan berbagai kepentingan pribadi dan golongan terutama kepentingan ekonomi. Sementara negara merupakan representasi ide universal yang bertugas melindungi kepentingan politik warganya dan berhak penuh untuk intervensi terhadap civil society. Oleh karenanya, maka intervensi negara terhadap wilayah masyarakat bukanlah tindakan *illegitimate*, karena negara sekali lagi merupakan pemilik ide universal dan hanya pada tataran negara politik bisa berlangsung murni serta utuh. Selain itu, civil society pada kenyataannya tidak mampu mengatasi kelemahannya sendiri serta tidak mampu mempertahankan keberadaannya bila tanpa keteraturan politik dan ketertundukan pada institusi yang lebih tinggi, yakni negara. Karenanya, negara dan civil society merupakan 2 (dua) entitas yang saling memperkuat satu sama lain.¹⁴

Sedangkan Karl Marx memahami civil society sebagai "masyarakat

12. Deden, M. Ridwan, dan Nurjulianti, Dewi, (Penyunting), *Pembangunan Masyarakat Madani dan Tantangan Demokratisasi di Indonesia*, LSAF, Jakarta, 1999, hlm. 67.

13. *Ibid.*

14. Usman, Widodo, dkk., (ed.), *Membongkar Mitos Masyarakat Madani*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 21.

borjuis” dalam konteks hubungan produksi kapitalis, keberadaannya merupakan kendala bagi pembebasan manusia dari penindasan. Karenanya, maka ia harus dilynepkan untuk mewujudkan masyarakat tanpa kelas. Sementara Antonio Gramsci tidak memahami civil society sebagai relasi produksi, tetapi lebih pada sisi ideologis. Bila Marx menempatkan civil society pada basis material, maka Gramsci meletakkannya pada suprastruktur, berdampingan dengan negara yang ia sebut sebagai *political society*. Civil society merupakan tempat perebutan posisi hegemonik di luar kekuatan negara. Di dalamnya aparat hegemoni mengembangkan hegemoni untuk membentuk konserisus dalam masyarakat.¹⁵

Pemahaman Gramsci memberikan tekanan pada kekuatan cendekiawan yang merupakan aktor utama dalam proses perubahan sosial dan politik. Gramsci dengan demikian melihat adanya sifat kemandirian dan politis pada civil society, sekalipun pada instansi terakhir ia juga amat dipengaruhi oleh basis material (ekonomi).¹⁶

Periode berikutnya, wacana civil society dikembangkan oleh Alexis de 'Tocqueville yang berdasarkan pada pengalaman demokrasi Amerika, dengan mengembangkan teori civil society sebagai entitas penyeimbang kekuatan negara. Bagi de 'Tocqueville, kekuatan politik dari civil society yang menjadikan demokrasi di

Amerika mempunyai daya tahan. Dengan terwujudnya pluralitas, kemandirian dan kapasitas politik di dalam civil society, maka warga negara akan mampu mengimbangi dan mengontrol kekuatan negara.

Tidak seperti yang dikembangkan oleh Hegelian, paradigma Tocqueville ini lebih menekankan pada civil society sebagai sesuatu yang tidak apriori subordinatif terhadap negara. Ia bersifat otonom dan memiliki kapasitas politik cukup tinggi sehingga mampu menjadi kekuatan penyeimbang (*balancing force*) untuk menahan kecenderungan intervensionis negara. Tidak hanya itu, ia bahkan menjadi sumber legitimasi negara serta pada saat yang sama mampu melahirkan kritis reflektif (*reflective-force*) untuk mengurangi frekuensi konflik dalam masyarakat sebagai akibat proses formasi sosial modern. Civil society tidak hanya berorientasi pada kepentingan individual, tetapi juga sensitif terhadap kepentingan publik.¹⁷

Dari berbagai model pengembangan civil society di atas, model Gramsci dan Tocqueville yang menjadi inspirasi gerakan prodemokrasi di Eropa Timur dan Tengah. Pengalaman Eropa Timur dan Tengah tersebut membuktikan bahwa justru dominasi negara atas masyarakatlah yang melumpuhkan kehidupan sosial mereka. Hal ini berarti bahwa gerakan membangun civil society menjadi perjuangan

15. *Ibid*, hlm. 25.

16. *Ibid*, hlm. 27.

17. Deden (Penyunting), *Op. Cit.*, hlm. 36.

untuk membangun harga diri mereka sebagai warga negara, Gagasan tentang civil society¹⁸ kemudian menjadi semacam landasan ideologis untuk membebaskan diri dari cengkeraman negara yang secara sistematis melemahkan daya kreasi dan kemandirian masyarakat.

Konsepsi ini diperkaya lagi dengan opini Hannah Arendt dan Juergen Habermas yang menekankan ruang publik yang bebas (*the free public sphere*). Karena adanya ruang publik yang bebaslah, maka individu (warga negara) dapat dan berhak melakukan kegiatan secara merdeka dalam menyampaikan pendapat, berserikat, berkumpul serta mempublikasikan penerbitan yang berkenaan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Dan institusionalisasi dari ruang publik ini adalah ditandai dengan lembaga-lembaga *volunteer*, media massa, sekolah, partai politik, sampai pada lembaga yang dibentuk oleh negara tetapi berfungsi sebagai lembaga pelayanan masyarakat.¹⁹

D. Jaminan Hak-hak Publik Dalam Konsep Civil Society Merupakan Esensi Dari Pola Hubungan Ketatanegaraan Pusat Dan Daerah.

Dasar pemikiran tentang *trias politica*/pemisahan kekuasaan sebelumnya pernah diungkapkan oleh Aristoteles, lalu kemudian

dikembangkan oleh John Locke, dengan menyatakan bahwa yang membatasi kekuasaan penguasa yang absolut itu, bukan karena pemisahan kekuasaan melainkan karena hak asasi manusia itu sendiri. John Locke membagi kekuasaan negara itu ada 3 cabang kekuasaan:²⁰

- (1) Kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif)
- (2) Kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif), yang di dalamnya meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili.
- (3) Kekuasaan federatif, adalah kekuasaan yang meliputi semua kekuasaan yang tidak termasuk dalam kekuasaan eksekutif dan legislatif, yang meliputi hubungan luar negeri.

Tujuan dari pemisahan kekuasaan ini tak lain adalah untuk membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang dan berujung pada kekuasaan yang korup bahkan tirani. Hal ini pernah ditegaskan oleh Montesquieu dalam bukunya *Esprit des Lois*, "bahwa ketika kekuasaan legislatif, dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan, sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan

18. Rizal dan J. Kristiadi, *Hubungan Sipil-Militer dan Transisi Demokrasi di Indonesia: Persepsi Sipil dan Militer*, CSIS, Jakarta, 1999, hlm. 45.

19. Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 22.

20. Soewoto Mulyosudarmo, seperti yang dikutip oleh: Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 32.

memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran²¹, bahkan apabila hak untuk membuat dan melaksanakan undang-undang diberikan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan publik.²²

Hakekat pandangan Montesquieu yang sangat terkenal yaitu trias politica (3 fungsi kekuasaan negara) meliputi, fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudisial. Dalam teorinya bahwa, ketiga cabang kekuasaan itu tidak boleh saling mencampuri, dan harus berdiri sendiri, dan secara tegas dipisahkan. Agak berbeda dengan pendahulunya John Locke, beliau dengan latar belakang sebagai hakim, fungsi yudisial dipisahkan secara tersendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif.²³

Van Vollenhoven membagi fungsi kekuasaan ke dalam 4 cabang yang dikenal dengan *catur praja* yaitu:

- (1) Fungsi *regeling* (pengaturan), yang identik dengan kekuasaan legislatif
- (2) Fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan), yang identik dengan kekuasaan eksekutif;
- (3) Fungsi *rechtsspraak* (peradilan), yang identik dengan kekuasaan yudisial;

- (4) Fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan dalam suatu negara.

Akan tetapi ajaran yang paling berpengaruh tentang kekuasaan adalah *trias politica* dari Baron Montesquieu. Sebelum Montesquieu, di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diakui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya itu adalah fungsi *diplomacie*, fungsi *defencie*, fungsi *financie*, fungsi *justicie*, fungsi *policie*.²⁴

Antitesis dari pandangan Montesquieu berawal dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa "*It is not possible to define boundary lines separating these functions from each other since the distraction between creation and application of law underlying the dualism of legislative and executive power (in the broadest sense) has only a relative character*".²⁵ Tidak mungkin menetapkan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi tersebut satu sama lainnya, sejak adanya perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum yang didasarkan pada dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas) dan sifatnya relatif.

Ditentang pula oleh Walter Beghot, melalui karyanya yang terkenal *The English Constitution* dinyatakan bahwa "setidak-tidaknya sebagai suatu fenomena di Inggris,

21. CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, Juli 2004, hlm. 330.

22. Hal ini didukung oleh Blackstone, dalam karyanya *Commentaries on the Laws of England* pada tahun 1965; *Ibid.*, hlm. 331.

23. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm. 34.

24. *Ibid.*, hlm. 33.

25. Hans Kelsen seperti yang dikutip oleh Abdul Latif, *Op. Cit.*, hlm. 33-34.

teori pemisahan kekuasaan akhirnya masih belum dapat dipastikan kebenarannya.²⁶

Di dalam perkembangannya ternyata di berbagai negara modern (tanpa menyebutkan Amerika dan negara-negara Amerika Latin), yang menurut C.F. Strong tetap kukuh mempertahankan bentuk fungsi pemisahan kekuasaan secara tegas dan penuh, yaitu fungsi eksekutifnya benar-benar di luar kendali legislatif,²⁷ jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (material). Menurut Bagir Manan, hal itu selain tidak praktis, juga meniadakan sistem pengawasan dan keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain, serta dapat menimbulkan kesewenang-wenangan menurut atau di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.²⁸

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan

ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.²⁹

Dapat disimpulkan kiranya, bahwa teori pemisahan kekuasaan ini, dapat ditinjau dari dua pendekatan. Pendekatan yang pertama dari segi fungsinya, yaitu pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Pendekatan yang kedua, yaitu dari segi tujuannya, agar memberikan jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia.

Dalam konteks ini, maka dapat dikorelasikan dengan latar belakang perlunya ditetapkan Pengaturan Hubungan Pusat dan Daerah, antara lain: (a) Menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat; (b) Menata manajemen pemerintahan daerah yang lebih responsive, akuntabel, transparan, dan efisien; (c) Menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan; (d) Menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah; dan (e) Menata hubungan pusat dan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

26. CF Strong, *Op. Cit.*, hlm. 331.

27. *Ibid.*, hlm. 332.

28. Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 33.

29. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *Op Cit.*, hlm. 36.

E. Penutup.

Pola hubungan ketatanegaraan pusat dan daerah yang dijalankan semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya.

Esensi dari penataan pola hubungan pusat dan daerah adalah

keswadayaan yang merupakan substansi penting dari otonomi daerah. Tujuannya agar pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi dapat menciptakan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Keswadayaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan daerah merupakan esensi dari konsep civil society. Terwujudnya masyarakat madani merupakan idealisasi dari konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif, 2007, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UUI Press, Yogyakarta.
- _____, 2003, *DPR-DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH-UUI Press, Yogyakarta.
- CF Strong (terjemahan), 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung.
- Dawam Rahardjo, *Masyarakat Madani: Agama, Kelas Menengah Dan Perubahan Sosial*, LP3ES, Cet. Ke-1, Jakarta.
- Deden, M. Ridwan, dan Nurjulianti, Dewi, (Penyunting), 1999, *Pembangunan Masyarakat Madani dan Tantangan Demokratisasi di Indonesia*, LSAF, Jakarta.
- Franz Magnis Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hans Kelsen, (Terj Soemardi), 1995, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, cet. 1, Rimdi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Muhammad A. S. Hikam, 2000, *Islam, Demokratisasi, & Pemberdayaan Civil Society*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Rizal dan J. Kristiadi, 1999, *Hubungan Sipil-Militer dan Transisi Demokrasi di Indonesia: Persepsi Sipil dan Militer*, CSIS, Jakarta.
- Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.
- Usman, Widodo, dkk., (ed.), 2000, *Membongkar Mitos Masyarakat Madani*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH: PEMBANGUNAN DAERAH, EKONOMI DAN PENGELOLAAN APBD¹

(Dr. Mohammad Burhan)²

Abstrak

*Pemberlakuan Otonomi Daerah secara serempak dalam waktu yang bersamaan, masih di semua daerah Provinsi, Kota dan Kabupaten di seluruh wilayah Indonesia dengan berbagai kondisi, potensi, tantangan dan permasalahan yang berbeda-beda di tiap daerah. Sebenarnya potensi persoalan yang akan muncul sudah bisa diperkirakan sejak semula. Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. **Pertama** otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, kesenjangan, ketidakmerataan pembangunan sumber daya manusia (SDM). **Kedua**, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.*

Kata Kunci: Otonomi Daerah, Desentralisasi, Basis Perekonomian Daerah

-
1. Disampaikan dalam acara Fokus Group Discussion (FGD) oleh PP OTODA Universitas Brawijaya bekerja sama dengan MPR RI, 14 Agustus 2018, di Gedung Munir UB.
 2. Dr. Mohammad Burhan, dosen Fakultas Ekonomi & Bisnis, dosen Program Pasca Sarjana Univ. Merdeka Malang. Tenaga Ahli FITRA (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran).

Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan pengertian otonomi daerah dan daerah otonom. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi Daerah berasal dari bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti aturan, sehingga dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan.

Sedangkan Daerah Otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.

Pelaksanaan Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sampai saat ini UU tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua

atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan otonomi sekaligus dibarengi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Pembagian Keuangan Pusat dan Daerah.

Beberapa aspek berkaitan kewenangan Pemerintah dan Daerah, yaitu:

- **Desentralisasi**, yaitu pemberian wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus urusan daerahnya sendiri.
- **Dekonsentrasi**, yaitu pelimpahan wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada alat-alat kelengkapan Pemerintah Pusat yang berada di daerah untuk menyelenggarakan urusan tertentu.
- **Tugas pembantuan**, yaitu penugasan sebagian urusan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Provinsi kepada daerah Kabupaten / Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Adapun tujuan pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut

- ✓ Peningkatan pelayanan masyarakat yang semakin cepat, baik dan murah.
- ✓ Pengembangan kehidupan demokrasi.
- ✓ Keadilan nasional.
- ✓ Pemerataan, mengurangi kesenjangan pusat dan daerah

serta kesenjangan antar wilayah.

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

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. **Pertama**, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, kesenjangan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM). **Kedua**, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi DPRD. UU ini memberikan otonomi secara penuh kepada daerah kabupaten dan kota

untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Artinya, saat sekarang daerah sudah diberi kewenangan penuh untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Diharapkan dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat, desentralisasi kemudian akan mempengaruhi komponen kualitas pemerintahan lainnya. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah, dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Orientasi yang seperti ini kemudian akan menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai *stimulator*, *fasilitator*, *koordinator* dan *entrepreneur* (wirausaha) dalam proses pembangunan.

Sudah 20 tahun pelaksanaan otonomi dengan berlakunya dua Undang-undang tersebut. Sudah seharusnya dilakukan evaluasi dan kajian yang sungguh-sungguh agar dapat dilakukan perbaikan dan semakin disempurnakan pelaksanaannya. Selain ada beberapa kebijakan dan program lokal yang bagus dan dapat menjadi *best practice* untuk menjadi contoh dan mendorong daerah lain. Namun juga terjadi kebijakan, program dan praktek Pemerintah Daerah yang belum sejalan dengan tujuan otonomi atau bahkan menimbulkan masalah baru yang sebelumnya tidak ada. Beberapa catatan dapat disampaikan untuk perbaikan tersebut.

Kompetensi, Komitmen dan Kepedulian Daerah yang Beragam.

Pemberlakuan Otonomi Daerah secara serempak dalam waktu yang bersamaan, masif di semua daerah Provinsi, Kota dan Kabupaten di seluruh wilayah Indonesia dengan berbagai kondisi, potensi, tantangan dan permasalahan yang berbeda-beda di tiap daerah. Sebenarnya potensi persoalan yang akan muncul sudah bisa diperkirakan sejak semula. Berbagai Daerah yang sebenarnya belum siap cenderung banyak masalah. Banyaknya kasus korupsi yang muncul merupakan salah satu bentuk ketidaksiapan tersebut. Selain kasus-kasus korupsi, banyak kasus lain yang sebenarnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Salah satu tujuan dilakukannya otonomi agar rakyat mendapatkan pelayanan (termasuk perlindungan) yang semakin cepat, baik dan murah, serta adanya pemberdayaan masyarakat yang lebih baik. Pemerintah Daerah diharapkan (dipersepsikan) lebih tahu dan mengenal masyarakatnya. Namun kasus-kasus yang terjadi antara lain, penindakan secara hukum pelaku usaha kecil lulusan SMK yang sudah mampu membuat atau memproduksi TV, menjualnya di toko dan mulai laku. Ijin usaha sudah diperoleh, namun sertifikasi SNI (Standar Nasional Indonesia) belum diurus (belum didapat), dilaporkan aparat, kemudian disita, diajukan ke Pengadilan dan terakhir pemusnahan produk-produk yang sebenarnya hasil

kreasi anak bangsa (di Sukoharjo), jika Pemerintah Daerah punya program, tanggap dan sungguh-sungguh membina pelaku usaha kecil (bahkan sejak akan lulus dari SMK), hal ini bisa dihindarkan. Sungguh sangat disayangkan hal ini terjadi di tengah situasi mencari pekerjaan dan memulai usaha sulit, namun usaha yang sudah berjalan justru terjadi seperti ini. Peristiwa Petani (Tulung Agung, Kediri) yang menanam bibit jagung varitas lokal (turun temurun sudah dilakukan), namun karena program pembuatan dan bisnis bibit unggul oleh sebuah perusahaan besar, maka dikriminalisasi oleh Perusahaan Besar karena persaingan yang tidak sehat dan absena Pemerintah Daerah hal ini. Seharusnya kasus-kasus semacam ini tidak perlu terjadi, jika Pemerintah Daerah melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik.

Kasus busung lapar di berbagai daerah, bunuh diri sekeluarga di Kota Malang (Ibu dengan 4 orang anaknya minum racun, bunuh diri karena tak sanggup terbebani kesulitan makan, biaya sekolah dan kesehatan, sementara suaminya kerjanya serabutan setidak jelas pendapatannya, seberapa waktu yang lalu, sungguh sangat menyentak dan membuat miris. Bukankah fakir miskin dan anak terlantar menjadi tanggung jawab negara (Pemerintah Pusat dan Daerah) sesuai dengan konstitusi kita.

Ketika Pemerintah Pusat “absen”, Pemerintah Daerah tidak serta merta siap atau mau hadir dalam menjawab permasalahan yang ada di masyarakat

ataupun kebutuhan rakyat yang sangat mendesak. Kasus pertumbuhan penduduk yang sempat naik cukup signifikan akibat otonomi daerah, besarnya angka pengangguran terbuka dan menurunnya daya beli rakyat, seperti yang telah berlangsung selama ini, biasanya ada program-program padat karya oleh Pemerintah Pusat. Namun beberapa tahun ini tidak nampak adanya program tersebut dan Pemerintah Daerah juga tidak melakukan inisiasi.

Besarnya Negara Indonesia, baik dilihat dari aspek geografis, demografis, sosial budaya yang sangat banyak dan beragam, cakupan dan potensi ekonomi lokal, besar dan bergamnya kekayaan alam serta perbedaan antar wilayah yang sangat mencolok, serta perjalanan sejarah dan tantangan bangsa ke depan, maka konsep dan implementasi otonomi yang seragam, menyamakan seluruh wilayah (hanya kecuali Aceh dan DIY) tidak cocok dan perlu dilakukan evaluasi serta perbaikan. Selain itu diperlukan pengelompokan sesuai kriteria dan indikator kunci, agar Daerah yang memang belum siap tidak bisa diperlakukan sama. Kategori Daerah bisa dibagi menjadi beberapa kelompok, antara lain: sangat siap, siap, kurang siap dan belum siap otonomi. Kadar pemberian otonominya juga perlu disesuaikan. Tentu Daerah-daerah yang kurang siap dan belum siap harus dilakukan pemberdayaan, peningkatan kapasitas dan pendampingan sampai dengan benar-benar siap melaksanakan otonomi.

Pengelolaan APBD yang Belum Perform dan Tidak Pro Rakyat

Salah satu aspek penting dalam pembahasan otonomi daerah adalah berkenaan dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), karena begitu pentingnya fungsi APBD dalam pembangunan daerah. Selain banyak dan masifnya kejahatan korupsi, banyak kasus pengelolaan APBD yang masih jauh dari harapan masyarakat serta tuntutan peraturan perundangan yang berlaku. Pengalaman mendampingi Pemerintah Daerah, baik eksekutif maupun legislatif dalam pengelolaan APBD sejak berlakunya Kepmendagri nomor: 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, telah memberikan banyak informasi dan pemahaman. Sudah hampir 20 tahun Kebijakan Anggaran Kinerja (*Performance Budget*) tersebut diberlakukan, namun masih sangat sedikit Pemerintah Daerah yang benar-benar melaksanakan pengelolaan APBD nya dengan berbasis kinerja. Ada beberapa masalah penting yang perlu mendapat perhatian lebih serius dan perbaikan.

➤ **Pengelolaan APBD dan Ritual Administrasi**

Ada hasil penelitian FITRA dan USAID tentang APBD yang sangat menarik, Pemerintah Daerah dengan tingkat akuntabilitas dan transparansinya yang tinggi,

namun kebijakan dan alokasi APBDnya belum berpihak kepada rakyat. Padahal seharusnya akuntabilitas yang baik dan transparansi yang tinggi akan menumbuhkan partisipasi masyarakat yang semakin baik, termasuk partisipasi dalam melakukan kontrol publik, atau sebaliknya. Partisipasi yang tinggi dari masyarakat akan mendorong terjadinya akuntabilitas dan transparansi yang makin baik (The Asia Foundation dan FITRA, *Local Budget Analysis*, 2010). Hasil riset ini membuktikan bahwa yang terjadi di Indonesia pada tingkatan empirik tidak sejalan dengan teori maupun kaidah umum yang berlaku. Terjadi *missing link* dalam proses ini, terdapat anomali. Jika dicermati lebih lanjut salah satu penyebabnya adalah konsep dan praktik mengenai akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masih lebih merupakan ritual administrasi, lebih untuk sekedar memenuhi syarat kelengkapan administrasi, belum menunjukkan aspek substansinya. Musrenbang pada berbagai tingkatan masih lebih mementingkan pemenuhan persyaratan formal administrasi. Perjuangan untuk mengawasi, mendorong dan mengawal Pemerintah Daerah dan kebijakannya agar lebih pro rakyat nampaknya masih memerlukan perjalanan panjang.

➤ **Ritual Tahunan APBD**

Proses penyusunan APBD dimulai dengan membuat KUA PPAS (Kebijakan Umum Anggaran, Prioritas Plafon Anggaran Sementara), dilanjutkan pembuatan draft rancangan APBD. Jika telah disetujui DPRD dan diajukan ke Gubernur/Mendagri selanjutnya akan menjadi Peraturan Daerah tentang APBD untuk dilaksanakan. Setelah berjalan 1 semester dilaporkan dan biasanya diajukan Perubahan APBD. Setelah selesai 1 tahun anggaran, selanjutnya disampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi APBD. Hasil evaluasi atas pelaksanaan ini seharusnya menjadi masukan untuk perbaikan pengelolaan dan penyusunan APBD berikutnya.

Siklus tahunan ini lebih banyak merupakan kegiatan rutin dan belum menjadi komitmen untuk melakukan perbaikan secara terus menerus (*continuing improvement*). Masih banyak ditemukan jika mengajukan APBD awal (murni, belum perubahan) **posisinya defisit**, kemudian realisasi penerimaan 1 semester sering dilaporkan **pendapatan sudah tercapai lebih 50 %**, bahkan banyak pos pendapatan yang dilaporkan sudah hampir 100 % capainya, sebaliknya realisasi belanja masih kurang dari 50 %. Kemudian pada saat mengajukan perubahan APBD terjadi realisasi

penerimaan yang melebihi target atau surplus (sehingga nampak bekerja keras, berprestasi). Selanjutnya pada saat laporan pertanggungjawaban realisasi APBD terdapat **SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran) yang besar**.

Ritual empat tahap dalam siklus APBD semacam ini terjadi di berbagai daerah. Praktek pengelolaan APBD seperti ini sangat tidak sehat. Defisit yang ada saat diajukan APBD awal, salah satu penyebab terjadinya karena rendahnya target penerimaan dalam APBD, bahkan banyak Daerah yang membuat targetnya dipatok di bawah realisasi tahun sebelumnya dan hal ini terjadi hampir merata di banyak daerah. Pencapaian penerimaan yang lebih 50 % atau hampir 100 % saat laporan 1 semester atau saat pengajuan perubahan APBD dengan kondisi surplus lebih merupakan target yang tidak realistis, sangat rendah, bahkan lebih rendah dari pada realisasi tahun sebelumnya. SILPA yang besar pada laporan pertanggungjawaban realisasi APBD mencerminkan rendahnya target penerimaan, lambanya realisasi belanja. Padahal realisasi belanja, terutama belanja langsung akan berdampak terhadap akselerasi ekonomi di masyarakat, karena salah satu fungsi APBD adalah sebagai stimulator.

➤ **Besarnya SILPA dan Belanja Pegawai**

SILPA yang besar dan cenderung naik setiap tahun merupakan salah satu penyakit dalam pengelolaan APBD yang sangat sulit diobati. Perlu monitoring dan pemberian sanksi (serta penghargaan untuk daerah yang sudah baik) yang nyata, terukur dan efektif terhadap Pemerintah Daerah yang melakukannya. SILPA yang besar mengindikasikan banyak hal yang tidak baik, antara lain: ketidakpedulian Pemerintah Daerah terhadap permasalahan masyarakat karena menunda atau bahkan membatalkan program, kegiatan atau proyek tertentu yang seharusnya dapat diperoleh atau dinikmati masyarakat tepat pada waktunya. Secara tidak sadar hal ini akan bisa menahan atau menurunkan akselerasi kegiatan ekonomi dan pada gilirannya juga menahan, menghambat dan menurunkan pertumbuhan ekonomi.

Belanja Pegawai yang masih besar dalam proporsi belanja pemerintah daerah merupakan salah satu penyebab berkurangnya alokasi belanja untuk rakyat, baik belanja langsung maupun belanja tidak langsung. Pada kondisi jumlah APBD yang terus mengalami kenaikan, namun ironisnya yang terjadi juga masih tingginya belanja pegawai. Banyak daerah total belanja pegawainya masih pada kisaran angka 50%, bahkan lebih. Selain

menunjukkan inefisiensi dalam pengelolaan APBD, hal ini juga mengindikasikan masih menomorduakan hak rakyat. Seharusnya ada kebijakan yang ketat, terukur dan transparan yang membatasi dan mengatur porsi belanja pegawai dari total belanja. Jika kenaikan APBD lebih banyak habis untuk belanja pegawai, lantas kapan rakyat bisa menikmati kesejahteraannya. Monitoring, pengawasan dan pengendalian yang sungguh-sungguh dan memadai dalam hal ini belum ada atau belum dilakukan.

➤ **Formulasi PAD Versus Kemandirian Daerah**

Daerah masih tergantung dana tranfer dari Pusat. Menurut Menteri Keuangan, Sri Mulyani, untuk APBD Provinsi, sebanyak 46,6 % masih bergantung pada suntikan transfer pemerintah pusat. Sedangkan APBD Kabupaten/Kota lebih tinggi yaitu sebesar 66,4%.

Ketergantungan tersebut karena minimnya Penerimaan Asli Daerah (PAD). Pemerintah Provinsi besarnya PAD dalam bentuk pajak sebesar 37,7% dari total anggaran. Sedangkan untuk Kabupaten/Kota, PAD hanya 6,6%.

“Ini menggambarkan ketimpangan dan ketergantungan yang sangat besar kalau dari sisi penerimaan daerah tergantung

dari transfer pusat,” Lanjut Sri Mulyani.

Perlu diketahui PAD terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain PAD yang Sah. Sedangkan Dana Perimbangan terdiri dari Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Pertanyaanya mengapa yang menjadi komponen PAD hanya 4 komponen tersebut dan yang lain tidak dimasukan PAD. Padahal penerimaan Propinsi dan Pusat berupa berbagai pajak usaha dan pelakunya ada di Kota/Kabupaten. Ini lebih merupakan pembagian peran, pembagian kavling saja, jadi sebenarnya istilah ketergantungan, tidak mandiri lebih merupakan domain politis.

Pembangunan Daerah dan Ekonomi

Selama pelaksanaan otonomi berhasil menurunkan angka kemiskinan, namun belum mampu memperbaiki ketimpangan. Jika pada saat awal reformasi jumlah penduduk miskin masih lebih 55 juta orang (lebih 24%) secara bertahap menurun dan terakhir masih ada 20 juta penduduk miskin atau 9%. Namun sebaliknya ketimpangan pendapatan justru belum berhasil diperbaiki. Sebelum reformasi gini rasio berada paling tinggi pada tingkat 34% atau (0,34) justru setelah reformasi lebih banyak pada tingkat di atas 34%,

bahkan mendekati angka 40%. Hal ini mengindikasikan semakin buruknya tingkat ketimpangan yang ada di masyarakat.

Kesenjangan antar wilayah juga masih belum terselesaikan dengan baik, bukan hanya Jawa dengan luar Jawa, namun Jakarta dengan luar Jakarta terjadi kesenjangan yang besar.

Masih sedikit daerah yang memiliki inisiatif membuat program-program kreatif dalam rangka menjawab kebutuhan dan permasalahan rakyat. Kesejahteraan dan kemakmuran akan bisa lebih cepat tercapai jika tumbuh dan berkembangnya para wirausaha baru dalam jumlah yang cukup, demikian juga pelaku usaha yang sudah ada juga terus berkembang. Untuk menjawab kebutuhan ini sekaligus datang era masyarakat ASEAN, era teknologi informasi, masih sangat banyak Pemerintah Daerah yang belum atau tidak memiliki program yang jelas mengenai hal ini. Ketika masyarakat kesulitan pekerjaan dan tingginya harga-harga, salah satu solusi biasanya Pemerintah Pusat melaksanakan berbagai program padat karya. Namun ketika Pemerintah Pusat beberapa waktu terakhir ini absen, Pemerintah Daerah tidak mengisi kekosongan ini.

Walaupun juga harus diakui dengan berlakunya otonomi daerah, ada beberapa daerah yang memiliki inisiatif berupa program lokal yang bagus. Beberapa diantaranya berobat gratis, pelayanan dokter spesialis

untuk puskesmas, penasehat hukum gratis, rumah DP nol persen, program-program penanggulangan kemiskinan yang diinisiasi oleh daerah dan beberapa program lainnya. Sudah sepatutnya jika ada program inisiatif daerah itu bagus dan berhasil, seharusnya dapat menjadi "*best practice*" yang dapat menular ke daerah yang lain.

Infra Struktur Versus Supra Struktur

Penggalan lagu Indonesia Raya "Bangunlah Jiwanya, Bangunlah Badanya" jiwa, ahlak, budi pekerti, karakter berdasarkan nilai-nilai keagamaan, Nasionalisme, Bhineka Tunggal Ika, Pancasila, etos kerja yang kondusif dan nilai-nilai luhur sangatlah penting, bahkan lebih penting dari pada pembangunan infra struktur, sarana dan prasana. Sejarah mengajarkan, bahwa banyak bangsa dan negara yang sekarang menjadi bangsa dan negara maju, modern, hebat bukan karena diawali dengan memiliki kekayaan alam yang melimpah, tidak juga memiliki infra struktur yang megah. Namun karena memiliki karakter yang hebat, disiplin, sangat menghormati nilai-nilai dan budayanya, bertanggung jawab, kesatria, gigih pantang menyerah, keteladanan, memiliki integritas, etos maju dan mandiri. Hal ini tentu saja bukan datang begitu saja tetapi perlu diberikan contoh oleh para pemimpinnya dikuatkan melalui pendidikan dan diimplementasikan dalam praktek kehidupan sehari-hari.

Sejak berlakunya era otonomi para pemimpin daerah justru lebih

mengandalkan pragmatisme, bahkan pola-pola transaksional. Pembangunan infra struktur menjadi salah satu jurus andalan agar segera nampak bekerja, nampak berhasil. Tak banyak yang melakukan pembangunan “jiwa” rakyatnya, tak banyak yang memiliki kepedulian dan kesungguhan membangun, memperkuat alhaq, budi pekerti, karakter rakyatnya secara sungguh-sungguh dalam bentuk program nyata dan dilakukan terus menerus secara sistematis dan terintegrasi. Nilai-nilai agama, nasionalisme, bhineka tunggal ika, pancasila dan budaya yang kondusif tak memperoleh perhatian yang memadai, bahkan tak diperhatikan lagi. Maraknya kasus narkoba, derasnya perang ideologi dalam kehidupan pemuda mengenai LGBT (Lesbian, Gay, Bisex dan Transgender), kebebasan hidup dan mengekspresikan diri, kebebasan perilaku seksual, kekerasan, anti kemapanan dan lain-lain (proxy war), sangatlah jarang ditemukan dalam

program dan mata anggaran dalam APBD. Seolah hal semacam ini menjadi urusan Pemerintah Pusat. Kemudian ada semacam pemikiran, bahwa hal ini sudah ditangani dengan baik melalui dunia pendidikan formal. Padahal faktanya, tak cukup hanya diserahkan sekolah dan perguruan tinggi, karena kurikulum dan keberadaan peserta didik di sekolah atau kampus sangatlah terbatas. Hal ini sangat merugikan bangsa dalam jangka panjang, bahkan sekarang sudah kita rasakan akibatnya. Kebiasaan birokrasi daerah yang selama ini tergantung kepada pusat juga turut memberikan kontribusi berupa lemah dan kurang tanggapnya daerah melakukan inisiasi program-program tersebut.

Perlu ada pedoman (kalau dulu GBHN) yang menjadi rujukan dan mengikat, serta dilakukan evaluasi dengan sanksi dan penghargaan yang jelas agar semua daerah melakukan hal-hal yang penting ini, strategis, terukur dan berkesinambungan.

DAFTAR PUSTAKA

The Asia Foundation dan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), *Local Budget Analysis*, 2010.

Mohammad Burhan, Catatan Kritis Kebijakan Umum Anggaran (KUA PPAS), Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) dan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah di Beberapa Daerah Beberapa Tahun.

Ikhsan Darmawan, *Evaluasi Satu Dasawarsa Otonomi Daerah*, 2010

DESAIN LEGISLASI PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH ASIMETRIS MENUJU AKSELERASI & KEBERLANJUTAN PEMBANGUNAN DAERAH

Oleh :

Dr. Sirajuddin, SH.,MH,

Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum

Universitas Widyagama Malang; Email : Sirajuddinegalita@gmail.com

Abstrak

Keberlanjutan dan akselerasi pembangunan daerah akan terganggu bahkan jalan di tempat ketika kepala daerah yang memiliki peran yang fundamental dan strategis sebagai motor penggerak pembangunan daerah terjerat kasus korupsi. Data menunjukkan ada peningkatan jumlah yang sangat signifikan sejak tahun 2004 hingga tahun 2018 kepala daerah yang ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) karena melakukan tindak pidana korupsi. Salah satu penyebab korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah adalah mahalnya biaya politik untuk memenangi pemilihan kepala daerah. Untuk keberlanjutan pembangunan daerah kedepan, maka dibutuhkan strategi yang tepat terkait dengan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Salah satu alternatif yang berkembang saat ini adalah model pengisian jabatan kepala daerah asimetris. Model ini tentu saja menuntut adanya desain legislasi yang secara substansial penormaannya tidak bertentangan dengan konstitusi dan memenuhi dasar keberlakuan peraturan perundang-undangan secara filosofis, sosiologis serta yuridis.

Kata kunci : Legislasi, Pengisian Jabatan, dan Kepala Daerah

PENDAHULUAN

Gerak laju pembangunan daerah seakan berhenti, demokratisasi melalui pemilihan langsung kepala daerah seolah tak bermakna, publik tersentak dan prihatin, betapa tidak, hampir setiap minggu, bahkan belakangan ini berselang beberapa hari saja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan penangkapan sekaligus menetapkan kepala daerah yang nota bene pilihan rakyat sebagai tersangka dalam kasus korupsi.

Bukankah Kedudukan dan keberadaan Kepala Daerah sepanjang sejarah sangat strategis. Sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa Proklamasi

Kemerdekaan, masa Orde Baru dan era reformasi dewasa ini kedudukan dan peran Kepala Daerah sangat penting dan menentukan, meskipun sebutan kepala daerah sering berubah-ubah. Kewenangan kepala daerah sepanjang sejarah juga selalu menggambarkan dua fungsi, yaitu sebagai alat Pemerintahan Pusat dan alat Pemerintahan Daerah.¹

Data dari berbagai sumber menunjukkan kecenderungan meningkatnya jumlah kepala daerah yang terjerat korupsi sepanjang periode 2004-2018. Walaupun sejumlah sumber menunjukkan data yang berbeda-beda, karena didasarkan pada status hukum pelaku dan periode waktu pengumpulan data yang berbeda.

Tabel 1 : Jumlah Kepala Daerah yang Terjerat Kasus Korupsi²

Sumber Data	KPK	Kementerian Dalam Negeri				ICW		KPK
Periode	2004 – 2015	Sampai Tahun 2010	2011	2012	2013	2010 – Awal 2017	Hingga Akhir 2017	April 2018
Jumlah	56 kepala daerah terdiri dari : - 10 gubernur - 46 Bupati/walikota	206 Kepala daerah	40 Kepala daerah	41 Kepala daerah	23 Kepala daerah	215 Kepala Daerah terdiri dari : - 16 gubernur - 2 Wagub - 130 bupati - 18 wabup - 42 walikota - 7 wawakot	30 Kepala Daerah terdiri dari : - 1 gubernur - 24 bupati/Walikota - 5 walikota/wakilnya	10 Kepala Daerah terdiri dari : - 1 gubernur - 8 bupati - 1 walikota
Modus	Penyuapan Pengadaan Barang/jasa Perizinan Memperdagangkan jabatan Menarik Fee dari proyek pembangunan daerah							

1 J. Kaloh, 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 204; Miftah Thoha, 2015. "Kepala daerah di NKRI" artikel dalam *Harian Kompas*, 8 Juni 2015
 2 Caroline Paskarina, 2018. "Korupsi Politik dalam Kompetisi Elektoral" artikel dalam *Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi PRISMA*, Nomor 3, Volume 37, 2018, hlm. 37-50. Bahkan data terkini yang dihimpun *Harian Kompas* menyebutkan bahwa sepanjang tahun 2018 sebanyak 26 kepala daerah ditangkap KPK karena kasus korupsi. Lihat *Harian Kompas*, 26 Oktober 2018, hlm. 1

Data pada tabel 1 tersebut diatas menunjukkan kondisi yang sangat ironis, karena peningkatan jumlah kepala daerah yang terjerat kasus korupsi justru terjadi setelah kepala daerah dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat (Pilkada). Sebagaimana diketahui, bahwa sejak Bulan Juni Tahun 2005, pengisian jabatan kepala daerah mengalami pergeseran. Kepala daerah yang sebelumnya dipilih oleh DPRD, kemudian dipilih oleh rakyat secara langsung melalui Pilkada atau Pemilukada. Rakyat yang sebelumnya pasif dan menjadi penonton, berubah menjadi pelaku dan penentu kepala daerah terpilih. Anggota DPRD yang sebelumnya memiliki kewenangan yang begitu besar dalam menentukan pemilihan kepala daerah, kini hanya menjadi penonton.

Riset yang dilakukan Indonesia Corruption Watch (ICW) menemukan akar penyebab dari maraknya praktik korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah adalah ketatnya kompetisi yang berimplikasi pada biaya yang harus disiapkan para kandidat untuk

keluar sebagai pemenang dalam kontestasi pemilihan.³ Kementerian Dalam Negeri memperkirakan biaya politik yang diperlukan untuk menjadi bupati/walikota sebesar Rp. 20 - 30 miliar dan menjadi gubernur membutuhkan Rp. 20-100 miliar untuk memenangi pemilihan kepala daerah.

Sebetulnya, Pada akhir pemerintahan SBY, DPR dan pemerintah sempat menetapkan UU No. 22 Tahun 2014, yang menetapkan pilkada dilakukan oleh DPRD, namun dengan terbitnya Perpu No. 1 tahun 2015 yang dikukuhkan UU No. 1 tahun 2015 *Juncto* UU No. 8 Tahun 2015 Pilkada tetap dilakukan secara langsung.

Disahkannya Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota, yang kemudian dilakukan beberapa revisi sehingga keluar UU Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur hal yang sama juga menandai dilakukannya tahapan Pemilukada serentak.

3 Lihat ICW, "Outlook Korupsi Politik Indonesia 2018" dalam https://antikorupsi.org/sites/default/files/tren_korupsi_2017_0.pdf (diakses tanggal 17 April 2018)

Tabel 2 : Tahapan Pelaksanaan Pemilukada Serentak

No.	Tahun Pemilukada Serentak	Ketentuan	Keterangan
1	Desember 2015 (269 Pemilukada)	Pemungutan suara serentak dalam pemilihan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat <i>pejabat Gubernur</i> yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. • Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat <i>pejabat Bupati/Walikota</i> yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2	Pebruari 2017 (101 Pemilukada)	Pemungutan suara serentak dalam pemilihan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada bulan juli sampai dengan bulan Desember 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017	
3	Juni 2018 (171 Pemilukada)	Pemungutan suara serentak dalam pemilihan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019	
4	2020	Pemungutan suara serentak dalam pemilihan kepala daerah hasil pemilihan tahun 2015	
5	2022	Pemungutan suara serentak dalam pemilihan kepala daerah hasil pemilihan tahun 2017	
6	2023	Pemungutan suara serentak dalam pemilihan kepala daerah hasil pemilihan tahun 2018	
7	2027	Pemungutan suara serentak dalam pemilihan kepala daerah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia	

Mencermati problematika meroketnya jumlah kepala daerah yang tersangkut korupsi pasca pilkada langsung sebagaimana diuraikan diatas, maka berimplikasi muncul kegalauan terhadap sistem pengisian jabatan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat yang kita anut & tuangkan kedalam hukum positif sekarang. Artikel ini memfokuskan kajian terhadap dinamika dan problematika dalam pengisian jabatan kepala daerah, sekaligus mengajukan alternatif desain legislasi pengisian jabatan kepala daerah kedepan dalam rangka menjamin akselerasi dan keberlanjutan pembangunan di daerah.

PEMBAHASAN

Dinamika & Problematika dalam Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Pengisian jabatan kepala daerah sejak awal kemerdekaan hingga saat ini selalu mengalami perubahan sesuai dengan dinamika perjalanan politik yang selalu diwarnai tarik menarik kepentingan elit politik versus kehendak publik, bahkan tarik menarik antara pusat dengan daerah.

Mengacu pada Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945 kepala daerah dipilih oleh Dewan. Namun, keterangan rinci berkaitan dengan mekanisme pengangkatan dan

pemberhentian, dan pertanggung-jawaban kepala daerah tidak mendapat keterangan yang memadai, termasuk dalam penjelasan UU No. 1/1945 yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri.⁴

Sementara menurut Undang Undang Nomor 22 tahun 1948, kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Namun sejak berlakunya Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957 hingga Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, ketentuan pengisian jabatan kepala daerah berlaku langgam yang sama, yaitu mengikuti ketentuan sebagai berikut :

- (1) Kepala Daerah dipilih oleh DPRD;
- (2) Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- (3) Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri otonomi daerah

dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Dari ketentuan tersebut diatas, terlihat bahwa intervensi pusat dalam pengisian jabatan kepala daerah sangat kuat. Pusat tidak hanya menjadi 'pintu terakhir' penentuan calon terpilih, melalui Menteri Dalam Negeri juga terlibat dalam proses pencalonan. Nama-nama calon kepala daerah harus dimusyawarahkan dan disepakati dengan Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya Presiden dalam menetapkan calon terpilih memiliki kewenangan untuk mengabaikan hasil pemilihan DPRD.⁵ Dalam penjelasan Pasal 15 UU 5/1974 dikatakan bahwa Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, karena hal ini merupakan hak prerogatif Presiden.

Tabel 3 : Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pra & Pasca Pemilihan Langsung

No.	Periode	Sistem Pemilihan Kepala Daerah	Dasar Hukum
1	Periode Penunjukan	Penunjukan Gubernur dilakukan oleh Presiden atas pengusulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi, sedangkan Bupati/Walikota ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri melalui pengusulan DPRD Kabupaten/ Kota	<ul style="list-style-type: none"> - Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945 - Undang Undang Nomor 42 Tahun 1948 - Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957 - Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965 - Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974
2	Periode Pemilihan Perwakilan	Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota melalui Pemilihan oleh DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota	Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999
3	Periode Pemilihan langsung	Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota secara langsung Oleh warga Negara pemilih	<ul style="list-style-type: none"> - Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 - Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 - Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015

4 Lihat Winarna Surya Adisubrata, 2003. *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia - sejak Proklamasi sampai Awal Reformasi*, Semarang : Aneka Ilmu

5 Lihat Joko J. Prihatmoko, 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 62-63

Afan Gaffar dkk, memberikan kesimpulan yang sangat gamblang mengenai realitas empirik pengisian jabatan kepala daerah pada masa Orde Baru. Menurutnya, rekrutmen politik lokal ditentukan sepenuhnya oleh orang Jakarta, Khususnya pejabat Departemen Dalam Negeri untuk pengisian Jabatan Bupati, Walikota, sekretaris daerah, dan kepala-kepala dinas di Provinsi. Sementara untuk jabatan Gubernur ditentukan oleh Departemen Dalam Negeri, Markas Besar TNI, dan Sekretariat Negara.⁶ Sementara, menurut Agus Pramusinto, peran Militer di daerah menjadi sangat kuat karena penempatan Anggota ABRI sebagai Kepala Daerah.

Pada Tahun 1973, ABRI menempatkan anggotanya sebagai Gubernur di 22 Provinsi dari 26 provinsi di Indonesia. Untuk Kabupaten, posisi ABRI dalam menduduki jabatan Bupati sangat menonjol. Menurut data Depdagri tahun 1994, terdapat 127 orang (42,61 persen) dari seluruh Bupati/Walikota yang berasal dari ABRI, sedangkan yang berasal dari sipil berjumlah 171 orang (57,39 persen).

Pemilihan Langsung Kepala Daerah

Sejak Bulan Juni Tahun 2005,

pengisian jabatan kepala daerah mengalami pergeseran. Kepala daerah yang sebelumnya dipilih oleh DPRD, kemudian dipilih oleh rakyat secara langsung melalui Pilkada. Rakyat yang sebelumnya pasif dan menjadi penonton, berubah menjadi pelaku dan penentu kepala daerah terpilih. Anggota DPRD yang sebelumnya memiliki kewenangan yang begitu besar dalam menentukan pemilihan kepala daerah, kini hanya menjadi penonton.

Pelaksanaan Pemilihan secara langsung terhadap kepala daerah baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota memperoleh legitimasi konstitusional melalui amandemen UUD 1945 yang Kedua. Perubahan ini boleh disebut sebagai sebuah revolusi administrasi pemerintahan khususnya untuk memilih pemimpin formal di daerah. UUD 1945 telah menambah satu ayat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian dituangkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai akomodasi dari revolusi dimaksud. Ketentuan di dalamnya menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis*".

Pemahaman "dipilih secara demokratis" itu secara tersurat atau interpretasi gramatikal dapat diartikan macam-macam. Namun UUD 1945 sebagai landasan konstitusional hanya mengatur segala

6 Syaukani HR, Afan Gaffar & Ryass Rasyid, 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 164-165

sesuatu secara garis besar. Untuk itu harus ada penjabaran lebih lanjut dengan UU sebagai aturan organiknya. Seperti dinyatakan dalam UUD 1945 bahwa ketentuan pasal-pasal dalam UUD itu dilaksanakan dengan Undang-Undang sebagai landasan operasionalnya. Dengan demikian kewenangan UU itulah yang menjabarkan ketentuan pasal tersebut.⁷

Perubahan mendasar yang melegitimasi pemilihan kepala daerah secara langsung adalah pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan oleh Presiden tanggal 15 Oktober 2004 dan diundangkan dalam Lembaran Negara pada tanggal yang sama Tahun 2004 Nomor 125. Undang-Undang ini pun mengalami dua kali perubahan secara terbatas, terakhir dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pilkada langsung merupakan perubahan penting dalam proses konsolidasi demokrasi di aras lokal. Setidaknya, pilkada langsung dipandang memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem rekrutmen politik melalui institusi DPRD. Menurut AAGN Ari Dwipayana, setidaknya ada beberapa kondisi yang mendorong pilkada dilakukan secara langsung. *Pertama*, pengaturan pilkada langsung

menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Demokrasi langsung melalui pilkada akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen calon di tangan segelintir orang di DPRD.⁸

Kedua, dari sisi kompetisi politik, pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pilkada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan "*syndrome*" dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetisi yang tidak fair, seperti; praktik politik uang (*money politic*). *Ketiga*, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan

7 Samsul Wahidin, 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 25

8 AAGN Ari Dwipayana, 2009. "Pilkada Langsung & Otonomi Daerah" sebagaimana dikutip Suharizal, 2012. *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep mendasar*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 38-39; lihat juga Joko J. Prihatmoko, 2005. *Pemilihan Kepala daerah Langsung : Filosofi, Sistem dan Problema Penerapannya di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik; training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.

Keempat, pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Karena melalui pilkada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat. Kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pilkada akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balances*) di daerah; antara Kepala Daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti muncul dalam format politik yang monolitik.⁹

Secara jujur harus diakui bahwa

Setelah Pemilihan langsung kepala daerah (pemilukada) dilaksanakan ternyata juga menimbulkan aneka problem antara lain : politik uang merajalela, penegakan hukum dan kode etik mandek, obyek perselisihan meluas, boros anggaran penyelenggaraan, partisipasi pemilih rendah, banyaknya kepala daerah terjerat korupsi, kepala daerah yang tidak akur dengan wakil kepala daerah, birokrasi amburadul dan pemerintahan tidak efektif

Atas berbagai problem dalam pemilukada DPR dan pemerintah sempat menetapkan UU No. 22 Tahun 2014, yang menetapkan pilkada dilakukan oleh DPRD, namun dengan terbitnya Perpu No. 1 tahun 2015 yang dikukuhkan UU No. 1 tahun 2015 *Juncto* UU No. 8 Tahun 2015 Pilkada tetap dilakukan secara langsung.¹⁰

Paling tidak ada 3 (tiga) problem menonjol yang terjadi dalam pemilihan umum kepala daerah yang menurut penulis perlu dideskripsikan secara agak rinci, sebagai bagian dari evaluasi, yakni : Maraknya politik uang, meningkatnya Golongan putih (Golput) dan meningkatnya jumlah sengketa hasil Pemilu kepala daerah (Pemilukada).

⁹ *Ibid*

¹⁰ Pasca UU No. 1 tahun 2015 diintrodusir beberapa perbaikan dalam pilkada langsung dikemukakan sebagai berikut : *Pertama*, pola pelaksanaan pilkada secara serentak sehingga biaya demokrasi lokal kita bisa lebih murah. Pilkada serentak nasional akan digelar tahun 2027; *Kedua*, penetapan calon terpilih tidak lagi dengan metode 30 persen suara sah, tetapi dengan cara *simple majority* atau suara terbanyak. Tidak ada putaran kedua sehingga menekan biaya, kejenuhan pemilih, dan rendahnya *voter turnout*; *Ketiga*, untuk menghukum parpol yang menerima imbalan dalam proses pencalonan KDH yang lazim disebut "uang mahar" atau "sewa perahu" dicantumkan sanksi bahwa parpol yang melakukan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya di daerah itu; *Keempat*, untuk membatasi politik dinasti, calon tidak boleh memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan, dan/atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana, yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, dan menantu; kecuali telah lewat jeda satu kali masa jabatan; *Kelima*, sengketa hasil pilkada sementara waktu tetap ditangani MK sampai terbentuknya badan peradilan khusus. Yang menarik, gugatan hanya bisa diajukan penggugat jika selisih kekalahan tipis (*close to call*) 0,5 persen sampai dengan 2 persen dari jumlah penduduk, tidak seperti sebelumnya, selisih suara puluhan persen pun tetap menggugat. Lihat Djohermansah Djohan, 2015. "Kado Hari Otonomi" artikel dalam Harian Kompas, 25 April 2015

Maraknya Politik Uang

Politik uang terjadi dalam pemilihan kepala daerah, dimana telah berlangsung sejak awal implementasi UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dimana kepala daerah masih dipilih oleh anggota DPRD. Beberapa kasus politik uang yang mengemuka secara nasional dalam pilkada yang dilakukan oleh anggota DPRD dapat dikemukakan antara lain : *Pertama*, Politik uang dalam pemilihan Gubernur DKI Jakarta. Calon Gubernur DKI Jakarta Periode 2002-2007 yang tidak terpilih, Mahfudz Djaelani mengaku telah memberikan uang sekitar 200 juta atas permintaan anggota DPRD DKI supaya bisa terpilih.

Ia juga mengungkapkan dirinya telah menghabiskan sedikitnya Rp. 2 miliar lebih selama sekitar dua setengah tahun melakukan berbagai pendekatan dengan DPRD DKI agar bisa terpilih sebagai gubernur. Karena itu ia menegaskan, politik uang (*money politics*) benar-benar terjadi dalam proses pemilihan gubernur yang berlangsung 11 september 2002 lalu. Ia menyebutkan Fraksi PDIP, Fraksi PPP, Fraksi PKP, Fraksi PBB dan Fraksi TNI/Polri terlibat politik uang itu.

Mahfudz Djaelani yang berpasangan dengan Doli D. Siregar dari Partai Persatuan yang dalam pemilihan hanya mendapat tiga suara dari 84 anggota DPRD yang hadir.¹¹

Kedua, Politik uang di Tasikmalaya. Aliansi Gerakan Tasikmalaya (AGT) dihadapan panitia pemilihan Walikota dan wakil walikota Tasikmalaya dan pimpinan DPRD Kota Tasikmalaya melaporkan telah menemukan adanya indikasi adanya politik uang yang dilakukan salah satu pasangan calon peserta pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tasikmalaya yang kalah.

Laporan AGT ini, selanjutnya diperkuat oleh pengaduan salah satu anggota DPRD Kota Tasikmalaya dari F-PPP Darut Tahkik. Dalam pengaduan yang disampaikan secara tertulis. Darut mengaku telah didatangi salah satu pasangan calon walikota dan wakil walikota yaitu Akik Dahrul dan Anang Lukman pada Jum'at 28 September 2002. menurut Darut, kedatangan kedua orang itu adalah meminta dukungan dengan janji iming-iming dua buah cek yang masing-masing senilai Rp. 20 juta. Untuk memperkuat pengaduan, Darut juga melampirkan fotokopi kedua cek tersebut beserta blanko formulir dukungan kepada Akik dan Anang.¹²

Cuplikan kasus tersebut diatas adalah merupakan sebagian kecil dari puluhan bahkan ratusan kasus politik uang yang berlangsung dalam pemilihan kepala daerah oleh anggota DPRD. Yang pasti bahwa kasus politik uang sangat jarang terbukti secara hukum, sebab mana mungkin maling berdasi meninggalkan jejak. Bukti

11 Amzulian Rifai, 2003. *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia

12 Ibid

kwitansi, arus kiriman uang dalam rekening di bank, dan bukti hitam diatas putih lainnya tidak pernah ada. Saksi-saksi memang ada. Dan bukankah aktor yang bermain didalamnya memiliki kemampuan berhitung yang cukup jeli. Mereka tahu bagaimana caranya menghapus jejak. Bandit “profesional” sekelas mereka tentu lebih lincah dari aparat penegak hukum misalnya.

Kalau sebelumnya politik uang hanya melibatkan calon kepala daerah, DPRD sekaligus parpol, maka dalam pilkada langsung, rakyat pemilih juga menjadi sasaran empuk bagi calon yang ingin menang dalam pilkada langsung.

Ramlan Surbakti (2005) dalam artikelnya di *Harian Kompas*, mencatat bahwa peluang munculnya politik uang dalam pilkada dapat diidentifikasi sejak awal, yakni : (1) untuk dapat menjadi calon diperlukan “sewa perahu” baik yang dibayar sebelum atau setelah penetapan calon, sebagian atau seluruhnya; (2) calon yang diperkirakan mendapat dukungan kuat biasanya *incumbent*, akan menerima dana yang sangat besar dari kalangan pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut; (3) untuk kabupaten/kota yang jumlah penduduknya 10.000 sampai dengan 100.000

pemilih tetapi daerahnya memiliki potensi ekonomi yang tinggi, pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi bahkan dapat menentukan siapa yang akan terpilih menjadi kepala daerah. Dengan jumlah dana yang tidak terlalu besar, sang pengusaha dapat mempengaruhi para pemilih memilih pasangan calon yang dikehendakinya melalui “perantara politik” yang ditunjuk di setiap desa; (4) untuk daerah untuk tiga atau lebih pasangan calon bersaing, perolehan suara lebih dari 25 persen dapat mengantarkan satu pasangan calon menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Dalam situasi seperti ini penggunaan uang mempengaruhi pemilih melalui “perantara politik” di setiap desa/kelurahan mungkin menjadi pilihan “rasional” bagi pasangan calon.¹³

Hasil pemantauan yang dilakukan *Transparency International Indonesia* (TII) menunjukkan bahwa keterlibatan uang sudah mulai berlangsung dalam proses pendaftaran seseorang ketika menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah dari parpol tertentu atau gabungan parpol. Disamping itu politik uang pada Pilkada menurut Ahsan Jamet Hamid manajer program TII, politik uang

13 Ramlan Surbakti, 2005. “Politik Uang dalam Pilkada”, Artikel Opini di *Harian Kompas* tanggal 02 April 2005.

menggunakan berbagai bentuk dan cara, antara lain dalam pembangunan sarana prasarana yang dibutuhkan masyarakat, pembagian *doorprize* dan pemberian bantuan (Kompas, 09/04/2005).

Sementara dalam Pilkada di Kabupaten Gresik politik uang justru menguat setelah pemilihan usai. Hal ini berdasarkan pengakuan warga masyarakat di sejumlah desa. Ada warga yang ditawarkan oleh tim sukses calon mulai uang Rp. 20.000, dan ada pula yang dijanjikan pembangunan fasilitas umum yang nilainya sampai Rp. 200 juta (Kompas Jatim, 02/06/2005).

Teten Masduki menyebutkan bahwa bentuk politik uang sangat tergantung dari sistem pemilu yang diterapkan. Ada empat moda korupsi yang bertemali dengan politik uang, yaitu beli suara (*vote buying*), beli kandidat, manipulasi pendanaan kampanye dan manipulasi administrasi dan perolehan suara.¹⁴

Berbagai kejadian politik uang dalam Pilkada langsung sebagaimana diuraikan diatas seringkali tidak tersentuh oleh penegakan hukum karena sulitnya pembuktian, disamping sebagian masyarakat menganggap sebagai sesuatu yang lumrah.

Realitas berkembangnya politik uang dari pemilu ke pemilu semakin

memberi keyakinan kepada kita bahwa praktek politik uang dalam masyarakat kita sudah begitu mendarah daging baik pada masyarakat bawah maupun masyarakat elit. Kalau di masyarakat bawah politik uang lebih transparan dan tidak sensitif sementara pada kalangan elit lebih tertutup dan menjadi hal yang sangat sensitif.

Bahkan, yang lebih meprihatinkan adalah masyarakat kian permisif dengan praktek politik uang dalam pemilu. Praktik politik uang menjamur karena iklim yang kondusif. Hasil polling yang dilakukan Litbang Harian Kompas, terungkap bahwa sebagian besar publik tidak menolak kegiatan bagi-bagi uang yang dilakukan caleg/parpol. Prinsipnya, ambil uang atau barangnya, urusan pilihan tergantung di bilik suara.¹⁵

Schaffer (2007)¹⁶ dalam buku *Election for Sale*, mengingatkan kita bahaya politik uang dalam mobilisasi pemilu, yaitu : (1) Hasil Pemilu Tidak Legitim; (2) Politisi yang terpilih bisa jadi tidak memiliki kualitas untuk menjalankan pemerintahan, bahkan mendaur ulang Politisi Korup; (3) Melanggengkan pelayanan yang bersifat *clientelistic* ke konstituen (*wrong incentive*); (4) Kualitas perwakilan merefleksikan dari mereka yang dibayar, tidak berdaya dan miskin; (5) Menghalalkan sumber-sumber dana kotor.

14 Teten Masduki, , 2005. "Pilkadal Rawan Politik Uang" Artikel dalam Harian Kompas 11 Februari 2005

15 Lihat Harian Kompas, 16 Maret 2009, hlm. 5

16 Pendapat Schaffer sebagaimana dikutip Teten Masduki, 2009. "Pemilu & Korupsi" artikel di Harian Kompas, 06 April 2009

Meningkatnya Golput

Kinerja Komisi Pemilihan Umum yang tidak profesional, kelambanan dan ketidakseriusan pemerintah dalam membenahi sistem informasi kependudukan dan rendahnya kesadaran masyarakat melaporkan kejadian lahir, mati, pindah dan datang mengakibatkan Pemilu 2009 mengalami cacat kepercayaan. Daftar Pemilih Tetap (DPT) mengalami penggelembungan dan pengembosan sekaligus.

Mengelembung karena penggandaan dan menggembos karena jutaan pemilih tak terdaftar. Akibatnya, golput pun membengkak, baik karena yang sengaja enggan memilih maupun karena terpaksa tidak bisa mencontreng. Tidak mustahil angka golput untuk Pemilu Legislatif 2009 dapat mencapai lebih dari 30 persen.

Artinya, golput mengalahkan Partai Demokrat, Partai Golkar, dan PDI-P, yang berdasarkan hitungan cepat Lembaga Survei Indonesia diramalkan meraih suara nasional masing-masing 20,29 persen, 14,77 persen dan 14,28 persen. Bila perhitungan nasional memasukkan suara golput, Partai Demokrat hanya meraih 14 persen dari penduduk berusia 17 tahun ke atas, Partai Golkar dan PDI-P masing-masing Cuma 10-an persen. Jadi, golput secara *de facto* memenangi Pemilu Legislatif 2009.

Jika kita merunut kebelakang, fenomena Golput dalam Pemilu

sudah malang melintang dalam ranah perpolitikan di Indonesia sejak tahun 1971, bahkan sejak pemilu pertama tahun 1955. Orang-orang Golput --seperti dikatakan Arief Budiman, salah seorang pencetus berdirinya Golput tahun 1971-- ada yang murni dan ada yang kecelakaan. Kalau yang murni tidak mau memilih berdasarkan kesadaran; sedangkan yang kecelakaan karena memang benar-benar tidak mengerti atau lagi ada halangan.

Golongan putih adalah hak konstitusional, hak memilih untuk tidak memilih, yang dilindungi UUD 1945 Pasal 28E Ayat 2, "*Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya*".

Sejak 1955 hingga 2009, jumlah golput terus meningkat meski alasan untuk golput berbeda. Bila golput dihitung dari pemilih yang tidak datang dan suara tidak sah, tercatat 12,34 persen (1955), 6,67 persen (1971), 8,40 persen (1977), 9,61 persen (1982), 8,39 persen (1987), 9,05 persen (1992), 10,07 persen (1997), 10,40 persen (1999), 23,34 persen (Pemilu Legislatif 2004), 23,47 persen (Pilpres 2004 putaran I), 24,95 persen (Pilpres 2004 putaran II). Pada Pilpres putaran II, angka 24,95 persen setara dengan 37.985.424 pemilih. Sedangkan pada Pemilu Legislatif 2009, bila jumlah golput sekitar 30 persen atau dikalikan dengan DPT sesuai dengan Perppu No 1/2009 sebesar 171.265.442 jiwa, maka jumlah golput pada 2009

setara dengan 51.379.633 pemilih¹⁷

Sementara berdasarkan data-data hasil pilkada secara langsung maka rata-rata partisipasi pemilih di dalam Pilkada secara langsung itu lebih rendah bila dibandingkan pemilihan anggota badan legislatif dan pemilihan presiden tahun 2004. Disejumlah daerah, tingkat partisipasi pemilih hanya ada pada kisaran 50-an persen. Hal terlihat di Surabaya, Banjarmasin, Bukit Tinggi, Medan, Pematang Siantar, Luwu Utara dan Sumba Barat.

Menurut Kacung Marijan¹⁸ munculnya fenomena Golput di dalam Pilkada secara langsung pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan perilaku memilih yang terjadi pada pemilu-pemilu di tingkat nasional, yakni munculnya pemilih yang kritis dan apatis. Karakteristik umum dari pemilih model demikian adalah terdapatnya kecenderungan menurunnya tingkat kepercayaannya terhadap politisi. Kecenderungan seperti ini juga ditemukan dalam studi-studi perilaku memilih yang menunjukkan bahwa tingkat ketidakpercayaan terhadap partai politik dan para politisi di banyak negara cenderung meningkat.

Fenomena Golput dalam pemilu 2004 dan 2009 maupun dalam pilkada memang tidak bisa dilepaskan dari muncul kekecewaan masyarakat terhadap sepak terjang parpol pasca

pemilu 1999. secara teoritis, partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara.

Meningkatnya Jumlah Sengketa Hasil Pemilukada

Sesuai UU No. 1 Tahun 2015, bahwa peradilan Pemilukada dilakukan oleh lembaga peradilan khusus yang bernaungi di bawah MA. Kemudian ada kesepakatan antara pemerintah dan DPR bahwa badan peradilan khusus itu akan dibentuk selambat-lambatnya tahun 2027, sehingga sementara masih ditangani oleh MK. Badan pengadilan Khusus Pemilukada sebagaimana yang dimaksud oleh UU 1/2015 tidak jelas bentuk dan isinya, bahkan Mendagri pun pernah mengakui bahwa dirinya belum memiliki gambaran seperti apa peradilan khusus tersebut.¹⁹

Salah satu hal yang sangat mempengaruhi kualitas dan efektifitas penyelesaian Pemilukada di MK adalah keterbatasan waktu dalam pengajuan perkara dan dalam pemeriksaan di MK. MK harus memutus dalam waktu 45 hari sejak permohonan diberi nomor perkara. Dengan Pemilukada yang tidak serentak saja, MK sudah sangat

17 M. Fadjroel Rachman, 2009. "Merayakan Kemenangan Golput 2009" artikel Opini dalam harian Kompas, 14 April 2009; Lihat juga Leo Agustino, 2014. *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung : Penerbit Alfabeta

18 Kacung Marijan, 2006. *Demokratisasi di Daerah (Pelajaran dari Pilkada secara Langsung)*, Surabaya: diterbitkan atas kerjasama Pustaka Eureka dan Pusdeham

19 Lihat Moh. Mahfud MD, 2015. "Turbulensi Politik dan Dinamika Ketatanegaraan dalam Penyelenggaraan Pemilukada Serentak" Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan APHTN-HAN Jatim di Malang, 13 Desember 2015

kewalahan memeriksa dan memutus perkara Pemilu. Berkaitan dengan persoalan ini, Mantan Ketua MK, Moh. Mahfud MD menulis pengalamannya sebagai berikut :

.....Berdasar pengalaman, lebih dari 80% pemilu hasilnya diperkarakan ke MK oleh kontestan yang kalah. Ada kecenderungan para peserta pemilu akan terus berperkarakan jika dinyatakan kalah, meski kerap kali bukti-buktinya lemah.....Jika 50% dari 269 pemilu itu berperkarakan, dan setiap perkara kalau dirata-ratakan terdiri dari 2 kasus, maka ada sekitar 270 kasus yang harus diselesaikan oleh MK dalam waktu 45 hari. Ini sungguh pekerjaan yang berat karena perlu super hati-hati agar tidak memancing kekisruhan-kekisruhan susulan.²⁰

Sebelum sengketa Pemilu Kepala Daerah masuk dalam rezim pemilu, pada awalnya sengketa hasil pemilu menjadi ranah kewenangan Mahkamah Agung. Hal ini diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Pilkada dan Pemilihan Wakil Kepala daerah.

Pemberian kewenangan kepada MA untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada menimbulkan berbagai problem dalam pelaksanaannya. Salah satu kasus yang mendapat sorotan adalah sengketa Pilkada Kota Depok. Dalam kasus Depok, majelis hakim Pengadilan Tinggi Jawa Barat gagal memahami secara benar dan tepat maksud dari sengketa hasil penghitungan suara. Akibatnya hakim majelis hakim tidak mampu membedakan hasil penghitungan suara dengan jumlah pemilih yang seharusnya ikut memilih. Padahal, dalam sengketa pemilihan kepala daerah, hakim hanya diberi kewenangan menilai perbedaan jumlah suara yang diperoleh pasangan calon yang mengajukan gugatan dengan pasangan calon yang ditetapkan KPUD dengan pasangan calon terpilih. Masalah pemilih yang kehilangan hak pilih tidak masuk luas lingkup sengketa penetapan hasil pemilihan²¹

Setelah menjadi kewenangan MK pun sengketa hasil Pemilu tetap memunculkan berbagai Problem. Perludem²² mencatat ada 2 (dua) periode yang terkait putusan-putusan MK mengenai sengketa hasil Pemilu, yakni : (1) periode dimana MK lebih banyak membatasi perselisihan hasil pemilu sebagai perselisihan hasil penghitungan; dan (2) periode dimana MK memperluas

20 Moh. Mahfud MD, 2015. "Keharusan Mendeteksi dan Mengantisipasi Kekisruhan Pemilu serentak" Makalah disampaikan pada rapat Koordinasi Komunitas Intelijen TNI seluruh wilayah Indonesia di Gedung Serbaguna Suharnoko Harbane Mabes TNI AU, Jakarta Timur, tgl 2 Desember 2015

21 Topo Santoso, dkk. 2005. *Kepala Daerah Pilihan Hakim, Membongkar Kontroversi Pilkada Depok*, Bandung: Harakatuna Publishing

22 Perludem adalah sebuah organisasi Non-pemerintah yang konsen pada persoalan Demokrasi dan Pemilu. Selanjutnya lihat Titi Anggraini, dkk, 2011. *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*, Jakarta : Perludem, hlm. 114-115

pengertian dari perselisihan hasil pemilu yang tidak terbatas hanya kesalahan penghitungan, akan tetapi termasuk kesalahan dalam proses yang memengaruhi hasil pemilu. Putusan-putusan MK terkait perluasan ini menjadi *landmark decisions* sehingga saat ini banyak permohonan ke MK mengajukan argumen terjadi pelanggaran masif, sistematis dan terstruktur.

Adapun problem yang muncul sebagai akibat dari penyelesaian pemilukada ke MK adalah terjadinya penurunan kinerja penyelesaian pengujian undang undang. Hal ini terlihat dari titik-titik penurunan kinerja yang justru terjadi di tahun-tahun pemilu dan pemilukada. Sebab, pada saat yang bersamaan, MK harus menangani perkara pemilu dan pemilukada yang jumlah begitu besar melebihi perkara pengujian undang undang. Sebagaimana terlihat pada tahun 2009, dimana MK menangani 600 Perkara perselisihan hasil Pemilu, tahun 2010 dengan dengan 230 perkara, dan tahun 2011 dengan 102 perkara.²³

Bahkan, kita dapat mengatakan bahwa penurunan wibawa dan kehormatan MK dipicu oleh penyelesaian sengketa hasil pemilukada, Betapa tidak, Mantan Ketua MK Akil Mochtar tersandung korupsi dalam penyelesaian sengketa hasil pemilukada.²⁴ Ekspektasi yang

sempat begitu menjulang tinggi atas penegakan hukum dan keadilan di Indonesia seperti ambruk tiba tiba ketika Ketua MK akil Mochtar ditangkap KPK karena kasus korupsi.

Problematika di dua institusi peradilan, baik di MA dan MK inilah yang menyebabkan penyelesaian sengketa hasil pemilukada ditolak oleh MA dan MK untuk menangannya, sehingga memunculkan ungkapan “Sengketa hasil Pemilukada ditolak bumi dan langit”. Alhasil, kehadiran peradilan khusus pemilukada menjadi sebuah keniscayaan.²⁵

Desain Legislasi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Asimetris

Mencermati berbagai dinamika dan problematika pengisian jabatan kepala daerah sejak pasca proklamasi sampai dengan sekarang ternyata begitu kompleks. Problematika pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), ternyata tidak serta merta teratasi dengan mengganti model mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat.

Model pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh DPRD dikritik dengan berbagai pertimbangan antara lain : *pertama*, munculnya ketidakpercayaan sebagian masyarakat terhadap pemilihan kepala daerah dengan

23 Veri Junaidi, 2013. *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta : Themis Books, hlm.68-69

24 Kronologi kasus Akil Mochtar secara sistematis dan menarik dapat dilihat dalam Buku yang ditulis wartawan Harian Kompas Budiman Tanuredjo, 2014. *Akal Akal Akil*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas

25 Sirajuddin, 2018. “Rekonstruksi Peradilan Khusus Pemilukada dalam Perspektif Pengembangan Keadilan Substantif” Artikel dalam Jurnal Hukum Kenegaraan Vol. 1 Nomor 1, September 2018, diterbitkan AP HTN-HAN Jatim

sistem perwakilan; *kedua*, dengan pemilihan langsung membuka kesempatan terjadinya proses *checks and balances* dalam pelaksanaan pemerintahan daerah; *ketiga*, pemilihan kepala daerah secara langsung dinilai sebagai kesempatan untuk segera mewujudkan Indonesia baru yang lebih demokratis, artinya membiarkan masyarakat memilih langsung pemimpin mereka untuk untuk mensejahterakan hidup mereka.²⁶

Setelah Pemilihan langsung kepala daerah (pemilukada) dilaksanakan ternyata juga menimbulkan banyak masalah antara lain : politik uang merajalela, penegakan hukum dan kode etik mandek, obyek perselisihan meluas, boros anggaran penyelenggaraan, partisipasi pemilih rendah, banyaknya kepala daerah terjerat korupsi, kepala daerah yang tidak akur dengan wakil kepala daerah, birokrasi amburadul dan pemerintahan tidak efektif.²⁷

Atas berbagai problem dalam pemilukada DPR dan pemerintah sempat menetapkan UU No. 22 Tahun 2014, yang menetapkan pilkada dilakukan oleh DPRD, namun dengan terbitnya Perpu No. 1 tahun 2015 yang dikukuhkan UU No. 1 tahun 2015 *Juncto* UU No. 8 Tahun 2015 Pilkada tetap dilakukan secara langsung.

Disamping model pemilihan kepala daerah secara langsung versus pemilihan oleh DPRD berkembang usulan pengisian jabatan kepala daerah secara alternatif yakni pengisian jabatan kepala daerah dengan model asimetris yang diusulkan oleh tim LIPI.

Konsep asimetrisisme selama ini seringkali dalam konteks membahas persoalan desentralisasi. Sebagaimana diketahui, secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris didasari kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintahan.

Ahli pertama yang memulai debat seputar desentralisasi asimetris adalah Charles Tarlton dari University of California, USA. Menurut Tarlton.²⁸

“Pembeda inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (Negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah

26 Lihat Saldi Isra, 2003. “UU No. 22/1999 Pasca Amandemen UUD 1945” Makalah dalam Indra J. Piliang dkk (editor), 2003. *Otonomi Daerah : Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa Bekerjasama dengan Partnership, hlm. 203-212

27 Lihat hasil Evaluasi Pemilukada yang dilakukan Mahkamah Konstitusi dalam buku yang diterbitkan Sekjend MK, 2012. *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press

28 Ni'matul Huda, 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung : Nusa Media, hlm. 59

pusat maupun antar Negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*”. Di sini, hubungan simetris antar setiap unit local dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama”.

Wacana mengenai desentralisasi asimetris juga sudah kerap didiskusikan di Indonesia sejak sekitar tahun 2010. Sebagai contoh, kajian dari jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gajah Mada (UGM) menyebutkan setidaknya lima model yang menjadi basis asimetrisme yang dipraktekkan di Indonesia; *pertama*, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor politik terkait sejarah konflik yang panjang misalnya di Aceh dan Papua; *kedua*, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis sosio-kultural seperti di Daerah Istimewa Yogyakarta; *ketiga*, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis geografis-strategis misalnya di daerah perbatasan seperti di Kalimantan Barat, Papua, Kepulauan Riau; *keempat*, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis potensi dan pertumbuhan

ekonomi seperti di Papua, Aceh, Kalimantan Barat, Batam, Jakarta; *kelima*, model asimetrisme berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability* seperti di Papua.²⁹

Adapun asimetrisme yang diusulkan tim peneliti Pemilukada LIPI adalah menyangkut desain pemilihan kepala daerah secara langsung. Asimetrisme yang dimaksud di sini bukan atas dasar konstitusi (*de Jure*) seperti pasal 18B ayat 1 UUD 1945 yang menghormati keragaman, kekhususan, dan keistimewaan daerah-daerah di Indonesia dalam bingkai Negara Kesatuan, sehingga memberikan keistimewaan dalam mekanisme Pemilukada Langsung di Daerah Istimewa Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Propinsi Papua Barat, dan DKI Jakarta. Pemilihan kepala daerah secara langsung dengan model asimetris, usulan tim peneliti Pemilukada LIPI, didasarkan pada fakta kondisi daerah (*de facto*) yang dapat dilihat dari aspek sosial berupa kemampuan sumber daya manusia daerah tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia (angka harapan hidup, angka melek huruf, pendidikan), ekonomi yang tercermin dari kemampuan keuangan daerah, dan pada taraf tertentu memperhatikan aspek budaya.³⁰

Selengkapnya tim LIPI menyatakan demikian :³¹

29 Ibid

30 Kurniawati Hastuti Dewi & Nyimas Latifah Letty Aziz (Editor), 2016. *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris, Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan*, Jakarta : LIPI bekerjasama dengan Calpulis, hlm. 41

31 Ibid

Di dalam Pemilukada asimetris usulan tim ini, maka tiap daerah kabupaten/kota dan Propinsi perlu dikaji dan dipetakan dari segi sumber daya manusia, kemampuan keuangan daerah, dan pada taraf tertentu potensi sosial-budaya untuk melihat kesiapan modal sosial-ekonomi untuk melaksanakan Pemilukada. Pada akhirnya nanti terdapat kategorisasi daerah yang memiliki modal sosial-ekonomi yang cukup mapan dan matang untuk

melaksanakan Pemilukada. Sementara itu, akan terdapat pula daerah yang belum sepenuhnya matang dan siap dengan Pemilukada, sehingga mesti melewati masa-masa transisi dan asistensi terlebih dahulu. Bagian selanjutnya akan membuat simulasi kesiapan kabupaten/kota dan provinsi di Indonesia dalam melaksanakan Pemilukada, yang nantinya menjadi gambaran aplikasi desain Pemilukada asimetris usulan tim Pemilukada LIPI.

Tabel 4 : Peta Kesiapan Provinsi dalam melaksanakan Pemilukada

Kategori	Provinsi	Kesiapan
IPM TINGGI Kemampuan Keuangan KUAT	DKI Jakarta, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Riau, Jawa Tengah, DI Yogyakarta Kalimantan Timur, Bali	LEVEL I Bisa dilakukan Pemilukada Langsung
IPM TINGGI Kemampuan Keuangan LEMAH	Sulawesi Utara, Kepulauan Riau, Kalimantan Tengah, Bangka, Belitung, Jambi Bengkulu	LEVEL II Bisa dilakukan Pemilukada Langsung
IPM SEDANG Kemampuan Keuangan KUAT	Lampung, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Banten	LEVEL III Bisa dilakukan Pemilukada Langsung
IPM SEDANG Kemampuan Keuangan LEMAH	Aceh, Papua Barat Sulawesi Barat, Gorontalo Maluku, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara.	LEVEL IV Bisa dilakukan Pemilukada Langsung, Tetapi kemungkinan Banyak masalah muncul
IPM RENDAH Kemampuan Keuangan LEMAH	Maluku Utara, Papua, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat	LEVEL V Bisa dilakukan Pemilukada Langsung, Tetapi perlu asistensi Teknis di beberapa aspek Dari pemerintah pusat

Sumber : Tim Pemilukada LIPI

Menurut penulis, usulan tim LIPI dengan model pengisian jabatan kepala secara asimetris patut dipertimbangkan oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam mendesain pemilihan kepala daerah kedepan. Tentu saja hal ini membutuhkan desain legislasi³² yang tepat dan cermat. Karena menuntut perubahan banyak produk peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks desain legislasi tersebut, pentingnya pembentuk peraturan perundang-undangan mencermati dan memperhatikan ketentuan konstitusi berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah. Sebagaimana diketahui bahwa setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, tepatnya pada Perubahan Kedua, Pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu ayat saja berubah menjadi 7 (tujuh) ayat plus 18A dan 18B yang masing-masing terdiri dari 2 (dua) ayat.

Paling tidak ada 7 (tujuh) prinsip penting yang digariskan oleh Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen, yakni: (1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2); (2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5); (3) Prinsip kekhususan dan keragaman

daerah (pasal 18A ayat 1); (4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2); (5) prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1); (6) prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3); (7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat 2).³³

Lebih spesifik, Ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Pengaturan Pasal 18 merupakan perubahan ke II dari Konstitusi (tahun 2000). Landasan pemikiran yang melatarbelakangi dapat dilihat dalam Buku Kedua Jilid 3 C Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I (Sidang Tahunan 2000) yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 2000. Di dalam Risalah Rapat Ke-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR halaman 255 yang merupakan pokok pandangan Fraksi PPP menyatakan sebagai berikut:

7. Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara

32 Menurut Black's Law Dictionary, istilah *Legislation* diartikan dalam banyak makna yaitu: '*The act of giving or enacting; the act of legislating; preparation and enactment, formulation of rule for the future Laws enacted by lawmaking body*'. Menurut Wargakusumah (1991), program legislasi tersebut juga mencakup program pembinaan hukum tidak tertulis (termasuk program pembinaan hukum adat), program pengembangan yurisprudensi (keputusan-keputusan hakim), dan program pembinaan perjanjian (termasuk ratifikasi konvensi-konvensi badan-badan PBB) dan traktat dengan Negara-negara tetangga.

33 Menurut Bagir Manan, pengaturan pemerintahan daerah dalam UUD 1945 Pra amandemen terlalu sederhana, dimana hanya diatur dalam satu Pasal saja. Sehingga pembuat undang-undang organik memegang semacam *mandat blanko* yang akan diisi sesuai dengan konfigurasi politik yang dominan. Lihat Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta, hlm. 4

langsung oleh rakyat, yang secara langsung oleh rakyat yang selanjutnya diatur oleh UU, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden juga dipilih secara langsung”,

Kemudian dalam halaman 273 menyebutkan alasannya yaitu,

“Keempat, karena Presiden itu dipilih langsung maka, pada pemerintahan daerahpun Gubernur, Bupati dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-Undanganya dan tata caranya nanti akan kita atur. Dengan undang-undang nanti akan terkait dengan undang-undang otonomi daerah itu sendiri”.

Penafsiran atas makna demokratis dapat juga dilihat dalam pengujian pasal 214 huruf a, b, dan c UU 10/2008. Dalam putusan itu, MK memberikan tafsir tentang kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya. Ini merupakan prinsip konstitusi yang sangat mendasar. Itu tidak hanya memberi warna dan semangat pada konstitusi dalam membentuk pemerintahan, namun juga dipandang

sebagai sifat dari seluruh undang-undang dibidang politik.³⁴

Dengan demikian latar belakang pemikiran dan maksud tujuan pembentukan pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah, Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis adalah sama dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden.

PENUTUP

Desain legislasi dalam mengakomodasi model pengisian jabatan kepala daerah asimetris menuntut perubahan banyak produk peraturan perundang-undangan baik pada tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksana. Peraturan perundang-undangan yang berkualitas haruslah memenuhi dasar keberlakuan yang meliputi aspek yuridis, sosiologis dan filosofis. Aspek yuridis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejala di tengah-tengah masyarakat, aspek sosiologis, yang dimaksudkan agar produk hukum yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup ditengah-tengah masyarakat, misalnya adat istiadat dan aspek filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan

nilai-nilai yang hakiki ditengah-tengah masyarakat, misalnya agama.

Akhirnya, serangkaian pengisian jabatan kepala daerah berkualitas dapat dinilai dari dua sisi, yakni (1) prosesnya berjalan sesuai dengan prinsip pemilihan yang demokratis,

Luber dan Jurdil serta dipatuhinya semua peraturan pemilihan; (2) hasilnya, yakni orang-orang yang terpilih sebagai kepala daerah adalah orang-orang yang berintegritas tinggi, moralitasnya teruji, dan kapasitasnya tidak diragukan. Semoga.

DAFTAR PUSTAKA

- Amzulian Rifai, 2003. *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta
- Budiman Tanuredjo, 2014. *Akal Akal Akil*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas
- Caroline Paskarina, 2018. “Korupsi Politik dalam Kompetisi Elektoral” artikel dalam Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi PRISMA, Nomor 3, Volume 37, 2018, hlm. 37-50.
- Djohermansah Djohan, 2015. “Kado Hari Otonomi” artikel dalam Harian Kompas, 25 April 2015
- Harian Kompas Jatim, 02 Juni 2005
- Harian Kompas Jatim, 15 Maret 2004
- Harian Kompas Jatim, 28 Agustus 2005
- Harian Kompas, 06 Maret 2004
- Harian Kompas, 11 April 2005
- Harian Kompas, 13 April 2002
- Harian Kompas, 15 Oktober 2002
- Harian Kompas, 16 Maret 2009
- Harian Kompas, 26 Oktober 2018
- Harian Kompas, tanggal 18 Maret 2009
- ICW, “Outlook Korupsi Politik Indonesia 2018” dalam https://antikorupsi.org/sites/default/files/tren_korupsi_2017_0.pdf (diakses tanggal 17 April 2018)
- Internasional IDEA, 2015. Panduan Keadilan Pemilu : Ringkasan Buku Acuan IDEA, Jakarta: Diterbitkan atas Kerjasama Internasional IDEA < Bawaslu RI dan Cetro
- J. Kaloh, 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika
- Joko J. Prihatmoko, 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Jurnal Politika, Jurnal Pencerahan Politik untuk Demokrasi, Tema “Eksperimentasi Politik Pilkada Langsung dan Masa Demokrasi”, Jakarta: AT Institute
- Kacung Marijan, 2006. *Demokratisasi di Daerah (Pelajaran dari Pilkada secara Langsung)*, Surabaya: diterbitkan atas kerjasama Pustaka Eureka dan Pusdeham
- Kurniawati Hastuti Dewi & Nyimas Latifah Letty Aziz (Editor), 2016. *Gagasan*

Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris, Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan, Jakarta : LIPI bekerjasama dengan Calpulis

- Leo Agustino, 2014. *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung : Penerbit Alfabeta
- M. Fadjoel Rachman, 2009. "Merayakan Kemenangan Golput 2009" artikel Opini dalam harian Kompas, 14 April 2009
- Masduki, Teten, 2005. "Pilkadal Rawan Politik Uang" Artikel dalam Harian Kompas 11 Februari 2005
- Masduki, Teten, 2009. "Pemilu & Korupsi" artikel di Harian Kompas, 06 April 2009
- Miftah Thoah, 2015. "Kepala daerah di NKRI" artikel dalam Harian Kompas, 8 Juni 2015
- Moh. Mahfud MD, 2015. "Keharusan Mendeteksi dan Mengantisipasi Kekisruhan Pemilukada serentak" Makalah disampaikan pada rapat Koordinasi Komunitas Intelijen TNI seluruh wilayah Indonesia di Gedung Serbaguna Suharnoko Harbane Mabes TNI AU, Jakarta Timur, tgl 2 Desember 2015
- Moh. Mahfud MD, 2015. "Keharusan Mendeteksi dan Mengantisipasi Kekisruhan Pemilukada serentak" Makalah disampaikan pada rapat Koordinasi Komunitas Intelijen TNI seluruh wilayah Indonesia di Gedung Serbaguna Suharnoko Harbane Mabes TNI AU, Jakarta Timur, tgl 2 Desember 2015
- Moh. Mahfud MD, 2015. "Turbulensi Politik dan Dinamika Ketatanegaraan dalam Penyelenggaraan Pemilukada Serentak" Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan APHTN-HAN Jatim di Malang, 13 Desember 2015
- Moh. Mahfud MD, 2015. "Turbulensi Politik dan Dinamika Ketatanegaraan dalam Penyelenggaraan Pemilukada Serentak" Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan APHTN-HAN Jatim di Malang, 13 Desember 2015
- Ni'matul Huda, 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung : Nusa Media
- Ramlan Surbakti, 2005. "Politik Uang dalam Pilkada" , Artikel Opini di Harian Kompas tanggal 02 April 2005.
- Ramlan Surbakti, 2015. "Pilkada Serentak Kedodoran" Artikel Opini harian Kompas, 18 Juni 2015
- _____, 2016. "Penegakan Hukum dan Pilkada" artikel dalam Harian Kompas, 8 Maret 2016
- Refly Harun, 2016. "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum" Artikel dalam Jurnal Konstitusi yang diterbitkan MK
- Rifai, Amzulian, 2003. *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia

- Saldi Isra, 2003. "UU No. 22/1999 Pasca Amandemen UUD 1945" Makalah dalam Indra J. Piliang dkk (editor), 2003. *Otonomi Daerah : Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa Bekerjasama dengan Partnership, hlm. 203-212
- Saldi Isra, 2016. "Ikhwal Revisi UU Pilkada" artikel opini dalam *Harian Kompas*, 17 Maret 2016
- Samsul Wahidin, 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Santoso, Topo & Didik Supriyanto, 2004. *Mengawasi Pemilu, Mengawal Demokrasi*, Jakarta: Murai Kencana
- Santoso, Topo, 2006. "Celah Hukum & Korupsi Politik" Pengantar untuk Buku Ibrahim Fahmy Badoh & Luky Djani, 2006. *Korupsi Pemilu*, Jakarta; ICW
- Sekjend MK, 2012. *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press
- Simanjuntak, Leonard, 2005. "Melihat Ulang Korupsi di Daerah: Defisit Demokrasi dan Pertarungan Kepentingan" tulisan dalam *Jurnal Hukum JENTERA* Edisi 9- tahun III Juni 2005, Jakarta: PSHK
- Sirajuddin dkk., 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, penerbit Setara Press, Malang
- Sirajuddin, 2018. "Rekontruksi Peradilan Khusus Pemilukada dalam Perspektif Pengembangan Keadilan Substantif" Artikel dalam *Jurnal Hukum Kenegaraan* Vol. 1 Nomor 1, September 2018, diterbitkan AP HTN-HAN Jatim
- Suharizal, 2012. *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep mendatang*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Surbakti, Ramlan, 2005. "Politik Uang dalam Pilkada" Artikel Opini di *Harian Kompas* tanggal 02 April 2005.
- Syaukani HR, Afan Gaffar & Ryass Rasyid, 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 164-165
- Teten Masduki, , 2005. "Pilkadal Rawan Politik Uang" Artikel dalam *Harian Kompas* 11 Februari 2005
- Titi Anggraini, dkk, 2011. *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*, Jakarta : Perludem
- Topo Santoso, dkk. 2005. *Kepala Daerah Pilihan Hakim, Membongkar Kontroversi Pilkada Depok*, Bandung: Harakatuna Publishing
- Topo Santoso, dkk. 2005. *Kepala Daerah Pilihan Hakim, Membongkar Kontroversi Pilkada Depok*, Bandung: Harakatuna Publishing
- Veri Junaidi, 2013. *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta : Themis Books
- Winarna Surya Adisubrata, 2003. *Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia – sejak Proklamasi sampai Awal Reformasi*, Semarang : Aneka Ilmu

KEWENANGAN MPR, GBHN DAN RPJPN SETELAH PERUBAHAN UUD

Oleh : Sulardi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang

Abstrak

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada awalnya merupakan lembaga tertinggi negara yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Salah satu wewenang MPR ada memilih Presiden dan Wakil Presiden, konskensi terpiluhnya Presiden dan Presiden oleh MPR, maka Presiden bertanggung-jawab kepada MPR. Ukuran diterima dan tidaknya berdasar pada bagaimana presiden melaksanakan Garis Besat halian Negara (GBHN). GBHN ini disusun oleh MPR.

Seiring dengan perubahan UUD sebagai tuntutan reformasi pada tahun 1998, MPR sebagai institusi vital bagi penyelenggaraan Negara pada masa Orde baru mengalami perubahan yang cukup signifikan. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, dan tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden. Konsekuensinya Presiden tidak bertanggungjawab lagi kepada MPR.

Setelah perubahan Presiden dipilih oleh Rakyat, Presiden tidak lagi menjalankan UUD yang dibuat oleh MPR. Presiden dalam menjalankan kekuasaan selama lima tahun berdasar pada kampanye yang ditawarkan jelang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Presiden menjalankan kekuasaan dan pembangunannya berdasar pada RPJPN, Rencana Jangka Panjang Pembangunan Nasional, yang tertuang dalam UU.

Pelaksanaan RPJPN, secara substansi merupakan kreatifitas presiden, RPJPM berpotensi tidak nyambung dengan pelaksanaan di daerah.

Selain itu pelaksanaan RPJPM ini, tidak ada mekanisme pertanggungjawabannya. Oleh sebab itu perlu dicari terobosannya sebagai daya paksa bahwa melaksanakan apa yang dikampanyekan dan dimasukkan dalam RPJPN. RPJPM sebaiknya bottom up. Agar seperti yang diinginkan oleh masyarakat, dan tidak menyimpang dari materi program kampanye presiden .

Kata Kunci: MPR, GBHN, RPJPN

A. Pendahuluan

Setelah lebih dua dasa warsa terjadi perubahan ketatanegaraan di Indonesia, ada nuansa romantisme untuk kembali kepada masa lalu, salah satunya adalah memberikan kewenangan (lagi) kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), supaya memiliki kewenangan yang optimal agar dapat berkiprah dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Kewenangan pada lembaga negara, berkaitan erat dengan sistem pemerintahan. Diandaikan sistem pemerintahan didikotomikan ada sistem pemerintahan presidensiil dan parlementer (tentunya terdapat sistem pemerintahan di luar sistem tersebut).

Para pengkaji ketatanegaraan pastilah memahami bahwa di dalam sistem pemerintahan presidensiil menempatkan presiden sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan besar, selain presiden berperan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Badan perwakilan, dalam sistem pemerintahan presidensiil, sebagai kekuasaan penyeimbang agar presiden sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif mendominasi kekuasaan sehingga menjadi pemerintahan yang absolut. Demikian yang diinginkan dari pemikir Perancis Montesquieu untuk mencegah sebuah pemerintahan yang absolut, Seperti yang dituangkan dalam bukunya *The*

*Spirit of Laws*¹.

Pada sistem pemerintahan Parlementer, terdapat pertanggungjawaban dari Kepala Pemerintahan dalam hal ini lazimnya Perdana Menteri kepada Parlemen, menurut pandangan Mahfud MD², dalam sistem pemerintahan parlementer, kabinet bertanggungjawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui Mosi, secara demikian kedudukan eksekutif lebih rendah dibanding parlemen.

Menjelang perubahan UUD, terjadi kesepakatan antara Fraksi-fraksi yang ada di MPR, salah satunya adalah penguatan sistem pemerintahan presidensiil. Penguatan tersebut dibuktikan dengan, diselenggarakan pemilihan presiden dan Wakil Presiden secara langsung, mekanisme pemberhentian Presiden melalui mekanisme yudisial oleh Mahkamah Konstitusi, dan penguatan kekuasaan lembaga legislatif dalam penyusunan undang-undang, hal tersebut di atas merupakan perwujudan dari *checks and balances*³ kekuasaan negara.

Secara demikian, kewenangan MPR, yang merupakan salah satu pilar lembaga perwakilan kedudukannya “turun pangkat” dari lembaga tertinggi negara, menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lain.

1 Baca lebih lengkap tentang gagasan Montesquieu tentang pembatasan dan pencegahan pemerintahan yang absolut dalam bukunya *The Spirit of Laws*, Nusa Media, Bandung, 2007

2 Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineksa Cipta Jakarta, 2001.

3 Baca lebih lanjut pembahasan Checks and Balances dalam bukunya Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen Dalam Prespektif Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, hal. 157-162,

Kewenangan MPR

Sebelum perubahan UUD 1945 kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang diberi kekuasaan sangat besar. Sebab MPR sebagai pemegang pelaksana kedaulatan rakyat seperti tertuang dalam UUD 1945 bahwa kedaulatan ada di tangan-tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan MPR adalah "penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia" yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden. Dengan kata lain MPR merupakan penjelmaan pendapat dari seluruh warga Indonesia.

Susunan keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta utusan golongan yang diangkat termasuk didalamnya TNI/Polri.

Wewenang MPR antara lain :

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/Mandataris.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden-Wakil Presiden.
4. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/Mandataris

mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.

5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.
6. Mengubah Undang-Undang Dasar 1945.
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis.
8. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.
9. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.

Ke Sembilan wewenang ini menunjukkan betapa amat besar kekuasaan yang melekat pada MPR sebelum perubahan UUD 1945.

Setelah perubahan UUD, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga tinggi negara yang berkedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lain, hal ini menurut Ni'matul Huda⁴ telah terjadi perubahan dalam sistem ketatanegaraan dari sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supermasi dan saling mengawasi antar lembaga negara. Dengan adanya perubahan kedudukan MPR. Perubahan kedudukan MPR dari

4 Nikmatul Huda, Lembaga Negara dalam transisi Demokrasi, UU Pers Yogyakarta

lembaga tertinggi Negara menjadi lembaga tinggi negara merupakan konsekuensi yuridis logis dari perubahan Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi “ Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” . Menjadi Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, atas perubahan pasal tersebut Harjono dalam catatan Valina Singka Subekti mengatakan :

“Dengan konsep seperti itu (Pasal 1 ayat 2 UUD negara RI tahun 1945, penulis) apa yang dipahami tentang kedaulatan rakyat sebelum perubahan UUD yang menyatakan bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara akan kita tinggalkan karena kedaulatan tidak lagi dilaksanakan dan diurut secara linier, tetapi kedaulatan didistribusikan tidak ke MPR tetapi juga ke lembaga - lembaga yang lain”.⁵

Hal tersebut di atas menegaskan bahwa MPR bukan satu satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat, tetapi setiap lembaga yang mengemban tugas tugas politik negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat⁶.

Secara demikian, maka tugas dan wewenang MPR setelah perubahan

UUD 1945, sebagai berikut:

- Mengubah dan menetapkan UUD.
- Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam sidang Paripurna MPR. Dalam hal melaksanakan wewenang ini tidak diperlukan produk hukum dari MPR, baik berupa Keputusan maupun Ketetapan MPR, karena mekanisme pelantikan hanyalah bersifat seremonial saja. MPR tidak mempunyai pilihan lain, selain melantik pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang telah ditetapkan oleh komisi Pemilihan Umum sebagai pemenang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara sah.
- Memutus usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden setelah ada Putusan dari Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum seperti yang diatur dalam Pasal 7B ayat (5) UUD Negara RI tahun 1945;
- Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apa bila Presiden mangkat berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya seperti yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UUD Negara RI 1945;
- Memilih Wakil Presiden apa bila

5 Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hal 235.

6 HM Thalhalh dan Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga - Lembaga Negara di Indonesia*, Total Media, Yogyakarta 2011, hal 39.

terjadi kekosongan Wakil Presiden, dari dua calon yang diusulkan Presiden ayat (2);

- Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sepenuhnya.

Tugas dan wewenang MPR pasca perubahan UUD 1945 tersebut di atas merupakan wewenang MPR yang sifatnya insidentil, yakni hanya dapat dilaksanakan dalam waktu tertentu atau lima tahunan untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden.

Hal hal lain berkaitan dengan kewenangan MPR, gagasan pemberian kewenangan menafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Perlu dipahami bahwa, Berkaitan dengan judicial Review, berlaku teori bahwa "Apabila undang-undang dibuat oleh pemegang kedaulatan rakyat, maka undang-undang itu tidak dapat diganggu gugat, tetapi apabila undang-undang itu dibuat oleh bukan pemegang kedaulatan rakyat, maka undang-undang itu dapat dilakukan perubahan atau pengganggu gugatan. Oleh karena pembuat undang-undang itu adalah DPR bersama Presiden, yang merupakan sebagian lembaga pemegang kedaulatan rakyat, maka

dalam rangka agar tidak terjadi pelanggaran terhadap hak hak masyarakat dan menjaga UUD, maka setiap undang-undang dapat dilakukan uji materi. MPR selaku lembaga tinggi negara sesungguhnya mempunyai wewenang untuk melakukan perubahan dan menetapkan UUD. Dengan demikian, wewenang MPR tidak dalam rangka memberikan tafsir UUD, apabila terjadi permohonan pengujian secara materiil undang-undang terhadap UUD di Mahkamah Konstitusi. Tafsir itu sesungguhnya telah "diwakili" oleh DPR dan Presiden ketika proses pemeriksaan berlangsung di MK, untuk memberikan keterangan terkait undang-undang yang sedang diproses uji materi oleh MK. Lain halnya apabila penyusun undang-undang ada pada DPR dan DPD sepenuhnya, yang artinya disusun oleh MPR, maka MK konstitusi menjadi tidak diperlukan lagi, sebab DPR dan DPD adalah MPR, penyusun undang-undang sekaligus yang berwenang merubah dan menetapkan UUD.

Sesungguhnya, peraturan perundang-undangan akan efektif apabila diterapkan di negara yang kekuasaannya dijalankan secara sentralistik, tetapi di negara yang kekuasaannya dijalankan secara desentralisasi, pasti sulit terhindarkan adanya berbagai peraturan perundangan yang "dianggap" bertentangan dengan peraturan tingkat atasnya, tahun 2015 kurang lebih terdapat 3000an Perda yang oleh Mendagri dianggap bermasalah.

Dengan demikian, lambat laun model hierarchi peratuarn perundangan itu akan semakin tipis, yang pada puncaknya hanya tidak boleh bertentangan dengan UUD. Terhadap persdoalan Unadng-Undang yang menghapus keberadaan tap MPR, dalam UU No 10 tahun 2004, hal tersebut telah dipulihkan dengan adanya UU no 12 tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah dimunculkan lagi Tap MPR dalam tata urutan Peraturan perundang-undangan. Mesti dipahami bahwa, dalam UUD tidak diatur secara ekplisit bentuk peraturan perundangan dalam nomen kaltur Ketetapan MPR. Tetapi secara implisit dalam Pasal 2 ayat (3) menetapkan bahwa "Segala Putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak" . ini mengandung makna ada produk hukum MPR yang mekanismenya mendapat dukungan suara terbanyak. Misalnya dalam hal, MPR meminta pertanggungjawaban Presiden setelah mekanisme pemakzulan diselenggarakan oleh MK setelah DPR berpendapat bahwa Presiden telah melanggar UUD, demikian halnya dalam hal menetapkan hasil perubahan UUD. Akan tetapi produk regulasinya terbatas pada hal hal tertentu dalam situasi tertentu.

Dengan berkurangnya ketetapan MPR, hal tersebut merupakan konsekuensi logis dan yuridis dari perubahan UUD, yang menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara. Dan konsep kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasar UUD. Namun apabila situasi sosial politik

berkehendak untuk melakukan penguatan lagi terhadap kewenanagn MPR, maka langkah legal dan legitimate adalah melalui proses perubahan UUD (lagi). Tanpa ada adanya perubahan UUD lagi, agak sulit untuk memberi kewenangan kepada MPR selain apa yang telah tertuang dalam UUD. Konvensi ketatanegaraan dapat menjadi alternatif untuk memunculkan wewenang MPR yang tidak diatur dalam UUD, tetapi hal tersebut memerlukan energi yang sangat besar dalam meyakinkankan lembaga negara lain, dan masyarakat luas akan hal itu.

B. Pokok Pokok Haluan Negara Setelah Perubahan UUD

Perubahan UUD 1945 pada tahun 1999-2004 menghadirkan problematika ketatanegaraan yang sangat kompleks. Salah satunya adalah ketiadaan Garis - garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai arah pembangunan bangsa dan negara, saat ini dirasakan betapa pembangunannya dari bangsa ini, terutama arah pembangunan tidak tahu kemana akan dilabuhkan. Problematika ini memicu perdebatan di berbagai kalangan untuk kembali menghadirkan GBHN sebagai pedoman pembangunan negara. Keinginan itu memacu perdebatan yang kontroversial, yakni adanya pro dan kotra terkait gagasan menghadirkan GBHN sebagai produk MPR yang dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan nasiuonal bangsa dan negara Indonesia.

Eksistensi GBHN merupakan amanah UUD 1945 yang dirancang oleh para pendiri negara ini. Hal ini tersebut terpatri dalam Pasal 3 UUD 1945 bahwa: "MPR menetapkan UUD dan GBHN". Pada awal kemerdekaan saat MPR belum terbentuk, untuk pertama kali institusi negara yang diberi kewenangan menyusun GBHN adalah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) komite ini pada awalnya merupakan lembaga yang membantu presiden berdasar pada aturan tambah Pasal IV bahwa, : "*Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, dewan Perwakilan, dan dewan Pertimbangan Agung di bentuk menurut undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite.*". Dinamika ketatanegaraan pada waktu itu menghendaki peningkatan kedudukan KNIP yang tidak hanya sekedar pembantu Presiden. Sebagai jawaban atas keinginan itu dimunculkan Maklumat Wakil Presiden No "X" salah satu isi pokok dari maklumat itu adalah "*KNIP ikut menetapkan GBHN*".

Betapa *urgent*-nya pedoman bernegara itu, terlihat juga pada era pemerintahan Orde Lama Pasca Dekret Presiden 5 Juli 1959 pemerintahan dijalankan berdasarkan UUD 1945 (lagi), --- setelah sebelumnya diberlakukan Konstitusi RIS 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950, yang kemudian diganti dengan UUD Sementara tahun 1950 yang berlaku sampai dikeluarkannya Dekret Presiden 5 Juli 1959 ---. Produk hukum yang

dikeluarkan oleh MPR Sementara pada era ini adalah Tap MPRS No 1 / MPRS/1960 dan Ketetapan MPRS No 2 /MPRS /1960 keduanya menetapkan tentang GBHN, yakni Ketetapan MPRS Republik Indonesia No 1/ MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai GBHN. Dan Ketetapan MPRS Republik Indonesia No II/MPRS/1960 tentang Garis garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Setelah rezim Orde Lama diganti Orde Baru, maka pembangunan nasional di Indonesia berdasarkam pada GBHN. GBHN ini setiap lima tahun disusun oleh MPR dan dijalankan oleh Presiden sebagai mandataris MPR. Pada masa ini pembangunan terencana nelalui konsep repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun yang tertuang di GBHN).

Setelah MPR tidak lagi sebagai *sumpreme body* tapi sebagai lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga tinggi lainnya. Konsekuensi dari perubahan ini adalah ditiadakannya kewenangan MPR untuk membuat dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dokumen perencanaan pembangunan nasional diganti dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Hal ini merupakan konsekuensi pemilihan Presiden/ Wakil Presiden secara langsung dan otonomi daerah.

RPJP Nasional merupakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

(SPPN)⁷. Undang-undang ini memerintahkan penyusunan RPJP Nasional yang menganut paradigma perencanaan yang memuat arahan secara garis besar.⁸

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) merupakan dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 tahunan tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025.⁹ Dokumen perencanaan pembangunan ini tidak lagi menjadi kewenangan MPR, melainkan kewenangan bersama antara DPR RI dan Presiden RI.

Prosesnya penyusunan RPJPN diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Pada pasal 10 ayat (1) Menteri menyiapkan RPJP Nasional, kemudian rancangan menteri tersebut untuk menjadi bahan Musrenbang¹⁰, Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah¹¹. Musrenbang yang diikuti oleh unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan

masyarakat¹², hal ini bertujuan untuk menjangring dan menyerap aspirasi masyarakat.

Dari hasil musrenbang tersebut, selanjutnya Menteri menyusun rancangan akhir RPJP¹³. Kemudian pada tahap akhir, RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-Undang¹⁴. Ringkasnya, RPJP disusun mulai dari tahapan perencanaan, musrenbang untuk menjangring aspirasi masyarakat, dan kemudian penetapannya melalui undang-undang.

Pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan, yang dituangkan dalam RPJM Nasional I Tahun 2005–2009, RPJM Nasional II Tahun 2010–2014, RPJM Nasional III Tahun 2015–2019, dan RPJM Nasional IV Tahun 2020–2024.

RPJP Nasional digunakan sebagai pedoman dalam menyusun RPJM Nasional. Pentahapan rencana pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode RPJM Nasional sesuai dengan visi, misi, dan

7 Pasal pasal 13 ayat 1 menyatakan RPJP Nasional ditetapkan dengan UU

8 Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional disusun sebagai penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional

9 Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025

10 Lihat Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

11 Lihat Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

12 Lihat Pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

13 Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

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

program Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat.¹⁵

GBHN dan RPJPN sebagai dua model perencanaan pembangunan nasional, keduanya adalah panduan pembangunan nasional disegala bidang kehidupan masyarakat bangsa Indonesia. Meskipun kedua kebijakan pembangunan nasional tersebut disusun dalam bentuk atau format yuridis yang jelas, namun terdapat perbedaan mendasar, yaitu daya mengikat *legal binding* dan nilai konstiusionalitas masing-masing kebijakan, sehingga berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

Pada dasarnya RPJPN merupakan program-program individual Presiden terpilih yang disusun sebagai hasil dari kompetisi dalam Pemilu Presiden. Sehingga terdapat perubahan dari prinsip kerjasama dan kolektivitas kepada kompetisi dan individualitas. Implikasinya, sistem ekonomi tidak lagi “disusun sebagai usaha bersama” melainkan *perspective executive* yang belum tentu mencerminkan aspirasi rakyat. Artinya, RPJPN tidak cukup dijadikan instrumen untuk melaksanakan Pasal 33 UUD 1945, terutama berkaitan dengan sistem ekonomi terencana.

Program pembangunan model RPJPN kemudian “diterjemahkan” kedalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)

per-lima tahun yang sepenuhnya dibuat oleh Presiden. Dalam pelaksanaan tidak ada mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Sehingga Konsekuensinya adalah tidak ada paksaan secara konstiusional terhadap presiden untuk melaksanakan program-program tersebut. Artinya, setelah presiden selesai masa tugasnya, maka bisa saja “balik kanan”, tanpa peduli sampai tahap mana pembangunan telah dilakukan, tidak ada jaminan pula akan dilanjutkan oleh Presiden dan Wakil Presiden setelahnya.

Meskipun RPJP Nasional sebagai acuan, namun tidak ada paksaan secara konstiusional, tidak ada jaminan pula presiden terpilih akan tunduk pada RPJP yang ada. Sejalan dengan pendapat mantan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Paskah Suzetta¹⁶, bahwa secara hukum, tidak ada sanksi jika RPJP ini tidak tercapai. Hal ini karena hanya acuan Presiden terpilih dalam merealisasikan janji-janji kampanyenya.¹⁷

C. Penutup

Kesimpulan dari kajian ini menunjukkan bahwa kedua model arah pembangunan ini masing masing mempunyai kekuatan tersendiri. GBHN, dibentuk oleh MPR dan dijalankan oleh Presiden sebagai

15 Lihat Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

16 Paskah Suzetta adalah Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dalam Kabinet Indonesia Bersatu (7 Desember 2005- 22 Oktober 2009) yang mengetahui langsung “proses kelahiran” RPJPN

17 Hukum Online, 2006, *RUU RPJPN 2005-2025 akan Tentukan Visi Misi Presiden di Masa Depan*, (online), diakses dari <http://www.hukumonline.com/> pada 15 November 2015

konsekuensi bahwa Presiden dipilih oleh MPR. Demikian halnya RPJPN merupakan konsekuensi dari Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.

Problem yang potensi tidak menyambung atau terjadi "pembangangan" di daerah mengingat peta kepolitikan yang tidak linier. Di tingkat pusat presiden dan wakil presiden berasal dari partai politik yang memegang kendali kekuasaan, sedangkan di daerah bisa terjadi berasal dari partai politik yang berasal dari oposisi. Masa berlakunya GBHN, hal ini mustahil terjadi, sebab, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memakai baju yang sama. Pada saat itu bila tidak berasal dari Golkar dapat dipastikan dari militer.

Mengembalikan kepada model GBHN yang disusun oleh MPR terkendala oleh penguatan system pemerintah presidensial, dan kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi dan bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Oleh sebab itu, perlu digagas untuk model Pedoman pembangunan yang tidak harus simetris. Mengingat Negara Indonesia yang beranekaragam, dan pemerintah daerah dan pusat yang tidak linier. Terlebih dengan model desentralisasi dan otonomi kepada daerah, maka sudah sepantasnya daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola kewenangan yang melekat padanya dengan menyesuaikan dengan potensi yang dimiliki oleh Pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- HM Thalbah dan Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga - Lembaga Negara di Indonesia*, Total Media, Yogyakarta 2011,
- Hukum Online, 2006, *RUU RPJPN 2005-2025 akan Tentukan Visi Misi Presiden di Masa Depan*, (online), diakses dari <http://www.hukumonline.com/> pada 15 November 2015
- Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineksa Cipta Jakarta, 2001
- Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Nusa Media, Bandung, 2007
- Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen Dalam Prespektif Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2007
- Nikmatul Huda, *Lembaga Negara dalam transisi Demokrasi*, UU Pers Yogyakarta, 2006
- Paskah Suzetta adalah Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas dalam Kabinet Indonesia Bersatu (7 Desember 2005- 22 Oktober 2009) yang mengetahui langsung "proses kelahiran" RPJPN
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional disusun sebagai penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025
- Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008,

DISEFESIENSI PENIADAAN GBHN DAN KETERSEDIAAN RUANG PELETAKANNYA KEMBALI PADA KERANGKA HUKUM DI INDONESIA

Ibnu Sam Widodo, S.H., M.H

Mohamad Rifan, S.H

Liavita Rahmawati

Universitas Brawijaya, Jalan Veteran, Malang, 65145

ibnusamwidodo@gmail.com, 12rauna@gmail.com, liavitr@gmail.com

Abstrak

Guide line dalam pembangunan di Indonesia eksis atas keberhasilan atas akomodasi heterogenitas etnis, kultur dan geografis dari Sabang sampai Papua yang diawali dari PNSB, RPLT, GBHN, hingga SPPN. Yang mana perubahan-perubahan tersebut terjadi atas dasar disefisiensi terhadap faktor nilai perkembangan, seperti nilai akseptasi, dan espektasi yang dapat dipetik guna memajukan kehidupan suatu masyarakat. Melalui penjabaran demikian dengan metode penelitian yuridis normative, pendekatan historis, konseptual, dan peraturan perundang-undangan penulis berusaha meneliti disefisiensi peniadaan GBHN dan menelaah ketersediaan ruang peletakannya kembali pada kerangka hokum di Indonesia. Hasil tulisan ini menyimpulkan bahwa peniadaan GBHN pada masa reformasi dapat memperoleh posisi disefisiensi karena mempengaruhi kinerja dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat dilain sisi subtansi pada bidang Hukum dalam GBHN tidak bertentangan dengan perkembangan system ketatanegaraan di Indonesia. Sedang ruang peletakan kembali GBHN dalam kerangka Hukum di Indonesia dapat dilakukan dengan 3 (tiga) skema alternatif yakni, Tap MPR, UU, dan keduanya.

Kata Kunci : GBHN, Majelis Permusyarawatan Rakyat, Pembangunan

A. Pendahuluan

Pancasila merupakan kesepakatan luhur bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam satu ikatan.¹ Konsekuensi daripada itu, Pancasila berisi dasar-dasar negara, yang menjadi identitas dan pedoman bangsa dalam melangkah, sehingga keberadaannya tidak dapat diganti ataupun dihapus. Sila ke-4 yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan” mengindikasikan bahwa Pancasila menunjukkan bentuk pemerintahan, yang bercirikan demokrasi perwakilan.² Bentuk pemerintahan ini baru dapat berjalan secara sinergis ketika seluruh elemen bangsa dapat hidup bertoleransi ditengah keberagaman negara Indonesia. Sebagai perwujudan dari demokrasi perwakilan, Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat.³

Kedaulatan rakyat yang diselenggarakan di Indonesia diatur dan dilaksanakan berdasarkan konstruksi norma dasar yang diejawantahkan dalam Undang-Undang Dasar sebagai salah satu

skema untuk mewujudkan keadilan sosial. Hal ini juga menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi logis yang terjadi dapat tertinjau pada tujuan negara Indonesia adalah untuk mewujudkan keadilan yang sesuai dengan hukum di dalamnya. Pernyataan ini didukung di dalam sila ke 5 Pancasila yang mengikrarkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴ Usaha perwujudan keadilan sosial dalam skema norma (legal) ini kemudian dituangkan secara konstitutif melalui Pasal 1 ayat 3 UUD 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. *Statement* tersebut menjadi konsekuensi logis melalui demokrasi⁵ dan adanya masyarakat yang digambarkan eksplisit dari Marcus Tullius Cicero sebagai *ubi societas ibi ius*⁶ menjadikan masyarakat Indonesia membutuhkan seperangkat aturan berdasarkan norma dan nilai yang ada di masyarakat sebagai garda depan atau pedoman dalam berkehidupan di ruang lingkup tatanan negara untuk menjaga keteraturan dan mencapai kedamaian dalam heterogenitas.⁷ Konsekuensi selanjutnya, melalui

1 Moh Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Rajawali pers, 2010, hlm 3.

2 “Pancasila sila ke 4, KeraKonsi Yudisialitan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”.

3 Abdul Azis Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011, hlm 46

4 Pancasila merupakan kesepakatan luhur bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam satu ikatan. Moh Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Rajawali pers, 2010, hlm 3.

5 Sistem demokrasi Indonesia dicapai dari interpretasi akan kedaulatan raKonsi Yudisialat pada Pasal 1 ayat 2 UUD 1945.

6 Marcus Tullius Cicero (106-43 SM), ahli hukum bangsa Romawi, mengatakan bahwa di mana ada masyarakat di situ ada hukum (*ubi societas ibi ius*) Darji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995, hlm. 208

7 Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menetapkan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Esensi perwujudan negara hukum adalah -antara lain- dengan mengadopsi kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang merdeka, bebas dan mandiri dalam sistem ketatanegaraan. Dilain sisi masyarakat Indonesia memiliki populasi mencapai 255,181,484 yang diakumulasikan dengan keberagamannya yang terbagi menjadi 633 kelompok suku besar, Badan Pusat Statistika, *Hasil Survey Penduduk Antar Sensus 2015*, http://www.bps.go.id/website/pdf/publikasi/Penduduk-Indonesia-hasil-SUPAS-2015_rev.pdf diakses tanggal 1 Februari 2016. Badan Pusat Statistika, *Mengulik Data Suku di Indonesia*, <http://www.bps.go.id/KegiatanLain/view/id/127> diakses tanggal 1 Februari 2016.

premis-premis demikian bahwa setiap kegiatan yang diselenggarakan oleh negara harus berdasarkan hukum dengan mengedepankan kedaulatan masyarakat. Demikian merupakan gambaran atas prinsip kedaulatan rakyat dan negara hukum bagaikan dua sisi mata uang yang sama, tanpa hukum kedaulatan rakyat akan berkembang ke arah yang salah, begitu pula tanpa campur tangan rakyat dalam pembuatan hukum, penyelewengan kekuasaan dan kesewenang-wenangan (*abuse of power*) pun akan rentan terjadi.⁸

Pergerakan terhadap konsep kedaulatan rakyat dan keberadaan hukum tidak jauh dari konteksnya pada fungsi hukum yang menakar nilai akseptasi, dan espektasi yang dapat dipetik guna memajukan kehidupan suatu masyarakat dalam kurun waktu tertentu, di Indonesia salah satunya adalah memberikan *guide line* terhadap Kebijakan Hukum dalam Pembangunan Nasional (GBHN). Corak atau keberagaman hukum dan paradigma pembangunan ini tercermin jauh sebelum amandemen UUD NRI 1945 dilakukan, misal dalam corak

pemerintahan Soeharto dengan keberadaan GBHN digunakan sebagai acuan model perencanaan pembangunan negara demi terwujudnya cita-cita dan tujuan bangsa. Atau corak pemerintahan Soekarno dengan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). Keduanya menjadi bentuk kesejarahan dalam bingkai upaya penciptaan masyarakat yang adil dan makmur.⁹

Berbicara mengenai pembangunan berarti berbicara tentang kebijakan politik hukum nasional khususnya dalam bidang pembangunan. Pada rentatan kesejarahan, fase transformasi hokum dalam bidang pembangunan mengalami eliminasi atas disefesiensinya dalam merespon perkembangan faktor determinan terhadap hukum seperti sistem politik, sistem birokrasi dan prinsip-prinsip *good governance*. Preskriptif demikian tercermin dalam telaah Pada perumusan kerangka kebijakan politik hukum pembangunan nasional di era Demokrasi Liberal (kurun waktu Tahun 1950-Tahun 1957);¹⁰ perumusan program pembangunan nasional dirumuskan oleh Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang merupakan

8 Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm 58

9 Pada analisis lain dari penulis bahwa Salah satu tujuan kemerdekaan bangsa Indonesia adalah menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Hal tersebut tertera dalam Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan para pendiri bangsa. Salah satu instrumen yang bisa dilakukan untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur adalah dengan pembangunan, baik yang sifatnya mental maupun fisik. Dalam kaitannya dengan dengan pembangunan nasional, setiap pemerintah memiliki kebijakan sendiri. Kebijakan tersebut dirancang khusus dengan tahapan dan sasaran pembangunan yang jelas. Presiden Soekarno dengan Demokrasi Terpimpinnya, memiliki cetak biru pembangunan jangka pendek dengan durasi 8 tahun yang disebut dengan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). Adapun Presiden Soeharto, mengusung program pembangunan yang ditetapkan MPR dalam GBHN.

10 Pada era Demokrasi Liberal (1950-1957) kebijakan politik hukum pembangunan nasional juga sudah dirumuskan. Tepatnya pada Kabinet Wilopo yakni sekitar tahun 1952 terbentuklah Biro Perancang Negara di bawah Kementerian Negara Urusan Pembangunan yang diketuai Ir. H. Juanda. Biro Perencanaan Negara berhasil menyusun konsep pembangunan untuk rentang 5 tahun. Rencana pembangunan tahap pertama dirancang untuk periode 1956-1960. Namun, lagi-lagi kegaduhan politik menggagalkan terlaksananya program tersebut. Demokrasi Parlementer membuat pemerintah Indonesia jatuh-bangun, sehingga memicu mengerasnya hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pada akhirnya, RPLT pun gagal dilaksanakan.

cikal bakal dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) di masa demokrasi terpimpin;¹¹ dilanjutkan dengan kebijakan politik hukum pembangunan nasional sejak tahun 1969 hingga 1998 pada rezim Orde Baru dengan GBHN yang merupakan bentuk ide dan sasaran pembangunan dirumuskan oleh MPR dan dijalankan Presiden, diposisikan sebagai pijakan dalam bidang Pembangunan Nasional Berencana.

Diluar dari dictum yang termakhtub dalam GBHN bahwa setiap program pembangunan dijalankan sesuai dengan cetak biru (*blue print*) kebijakan politik hukum yang tertera¹² sebagai sebuah dokumen kolektif yang berisi cita-cita dan tujuan pembangunan nasional, GBHN dibuat dan dirumuskan oleh MPR. Dalam merumuskan GBHN, MPR meninjau segala kebutuhan dan keperluan masyarakat. Sehingga garda depan yang diposisikan sebagai representasi keberhasilan atas akomodasi heterogenitas etnis, kultur dan geografis dari Sabang sampai Papua ada pada/dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Disefisiensi terhadap GBHN muncul pasca tumbangya Orde Baru

dan lahirnya Era Reformasi pada tahun 1998, Indonesia memasuki fase baru dengan penekanan stigma *negative* orde sebelumnya. Banyak terjadi perubahan signifikan dalam sistem politik dan tata negara. Dalam bidang politik Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Konsekuensi logis dari hal tersebut Presiden menjadi penentu arah kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan. Visi misi Presiden yang diterapkan dalam RPJP adalah pedoman dalam bidang pembangunan nasional. Pada era reformasi inilah kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan yang dijabarkan dalam GBHN berakhir. Praktis sesudah itu kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan tidak lagi mengenal istilah GBHN. Sehingga pada sejalan masa tersebut GBHN terdegradasi nilai akseptasi, dan espektasinya untuk memajukan kehidupan suatu masyarakat.

Semangat reformasi dilanjutkan dengan amandemen terhadap Konstitusi yang mentransformasikan GBHN dalam bentuk lain menyesuaikan dengan perkembangan system politik,¹³ dan pengindahan

11 Di masa Demokrasi Terpimpin, program pembangunan nasional dirumuskan oleh Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang merupakan cikal bakal dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Depernas sendiri saat itu bekerja selama dua tahun, yang diketuai Muhammad Yamin menyusun rencana pembangunan nasional. Setelah bekerja keras akhirnya Depernas berhasil merumuskan pola pembangunan nasional yang disebut Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). PNSB tahap pertama dicanangkan selama 8 tahun terhitung sejak tahun 1961 hingga 1969. Dalam Soekarno, *Bung Karno dan Ekonomi Berkah: Kenangan 100 tahun Bung Karno* (Jakarta: Grasindo, 2001), Hlm. 166.

12 Baharudin. *Jurnal Keamanan Nasional* Vol. III, No. 1, Mei 2017, Hlm. 92

13 Pasca perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Kini doktrin pemisahan kekuasaan (*sepration of power*) dalam arti modern yang bertumpu pada prinsip "*Checks and Balances*" antara cabang-cabang kekuasaan negara diterapkan dalam rangka membentuk sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis. Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi identik dengan lembaga tertinggi negara dan posisi lain sebagai lembaga tinggi negara. Baik Majelis Permusyawaratan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden/ Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan, Kesemuanya setara dan sejajar. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki kekuasaan untuk membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai instrumen hukum yang mengikat Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan mekanisme

prinsip *Good Governance*.¹⁴ Sehingga melalui penegasan konstitusi tersebut tidak lagi menempatkan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi atau satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat, yang berakibat problem efektifitas kewenangan yang dimiliki lembaga tersebut. Secara fungsional, lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki peran yang bersifat musiman. Dengan kata lain, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak melaksanakan kewenangannya secara rutin layaknya DPR dan DPD. Faktanya suatu lembaga dapat dikatakan memiliki eksistensi yang nyata ketika kewenangan lembaga itu sedang dilaksanakan.

Pada masa pasca amandemen GBHN tampil dengan bentuk yang baru yakni melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah diletakkan prinsip, asas, dan perencanaan pembangunan. Perencanaan Pembangunan Nasional

dilakukan melalui tahapan perencanaan yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)¹⁵, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN)¹⁶, dan Rencana Pembangunan Tahunan (RPT). Kemudian pengaturan mengenai RPJMN dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden. Sehingga, Eksistensi pada SPPN ini merupakan bentuk pembelajaran *historic* dari corak-corak hokum yang mengatur tentang pembangunan yang mengalami disefisiensi.

RPJM Nasional yang disusun presiden berpacu pada visi dan misinya, dan hanya bersifat *executive centris* yang mengikat dan mengatur bidang eksekutif itu sendiri. Sebaliknya, berbeda dengan haluan negara yang memiliki sifat menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan yang berbeda dengan haluan eksekutif. Haluan negara tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik semata, tetapi juga pembangunan mental spiritual dan karakter bangsa

pengisian jabatan Presiden dari pemilihan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi pemilihan langsung oleh rakyat berimplikasi pada sununan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden. Presiden tidak lagi sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat yang harus bertanggung jawab pada MPR. Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Perubahan demikian membawa implikasi pada model perencanaan pembangunan yang sebelumnya bertumpu pada GBHN yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat bergeser pada undang-undang yang disepakati bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Muh. Risnain, *Kesinambungan Politik Hukum Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 3, Desember 2014, Hlm. 322.

- 14 Good Governance di Indonesia sendiri mulai benar - benar dirintis dan diterapkan sejak meletusnya era Reformasi yang dimana pada era tersebut telah terjadi perombakan sistem pemerintahan yang menuntut proses demokrasi yang bersih sehingga Good Governance merupakan salah satu alat Reformasi yang mutlak diterapkan dalam pemerintahan baru. Arisman, *Penerapan Konsep Good Governance Di Indonesia*, makalah Birokrasi, online, dapat diakses di <https://jakarta.kemenumham.go.id/download/karya-ilmiah/birokrasi/62-good-governance-dan-birokrasi/file>, diakses pada 21 Oktober 2018.
- 15 Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, RPJM Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.
- 16 Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Indonesia.¹⁷ Pada dasarnya Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup 5 (lima) pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan antara lain sebagai berikut: politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (*top-down*), dan bawah-atas (*down-up*). Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat pula perencanaan pembangunan yang terdiri dari 4 (empat) tahapan yakni: (1) penyusunan rencana, (2) penetapan rencana, (3) pengendalian pelaksanaan rencana, dan (4) evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan tersebut diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.¹⁸

Problematisasi yang kemudian hadir dalam sistem ketatanegaraan adalah bahwa RPJM dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden. Sementara RPJM dan SPPN dianggap oleh setiap Presiden bahwa telah tentu mengikat (*binding*), tetapi dapat ditelaah lebih lanjut bahwa daya ikat hukum dan politik (*legal and politic binding*)-nya dalam hierarki perantaraan perundang-undangan di Indonesia hanya menempati urutan kelima di bawah Peraturan Pemerintah (PP). Ketika dikomparasi

dengan GBHN pada zamannya diamanatkan secara eksplisit dalam UUD 1945 (urutan pertama) dan diwadahi dalam sebuah Ketetapan MPR (urutan kedua). Tidak hanya itu permasalahan pun timbul seperti kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan nasional dari Presiden pendahulunya dan Presiden pengganti. Sebagai contoh RPJM 2015-2019 atau RPJM berbeda dengan RPJM yang dibuat sebelumnya. Konsekuensi demikian menjadikan, negara dalam kondisi ketiadaan arah yang tetap dan konsisten, serta heterogen.¹⁹ Sehingga dapat disimpulkan pula bahwa terdapat disefisiensi pada SPPN sebagai bentuk kritik dari sebuah *system* yang mengedepankan kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran.

Sisi lain pada paradigma yang telah dibahas sebelumnya selepas pada kebutuhan Bangsa Indonesia atas sebuah pedoman, arah yang menjadi dasar dalam pembangunan nasional dengan konsensus yang lebih kuat sehingga lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

17 Menghadirkan Kembali Haluan Pembangunan Nasional, Majelis Edisi No. 02/TH. X/ Februari 2016, hlm. 5.

18 Bangsa Indonesia memerlukan sebuah pedoman, arah yang menjadi dasar dalam pembangunan nasional dengan konsensus yang lebih kuat sehingga lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang.

19 Penganalogian singkat pada premis ini adalah keberadaan RPJM adalah keberadaan GBHN dalam versi yang berbeda, karena sifatnya yang terlalu dinamis (berubah-ubah) tergantung pada siapa yang menjadi pemenang sesuai dengan hasil pemilu. Sementara itu konsistensi secara vertikal RPJM Nasional hingga Daerah juga tidak berjalan baik. Sebab, Gubernur dan Bupati/ Walikota masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota juga mempunyai visi dan misi tersendiri yang nantinya akan direalisasikan sebagai pembangunan daerahnya seperti yang telah dijanjikan dalam kampanye Pilkada. Tidak adanya jaminan visi dan misi para calon Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengikuti visi, misi, dan agenda Presiden yang kemudian menjelma menjadi RPJM dan tertuang dalam Peraturan Presiden. Dalam Hajriyanto Y. Thohari, *Revitalisasi GBHN, Revitalisasi MPR*, Majelis Edisi No. 02/TH. X/ Februari 2016, Hlm. 9.

Tahun 1945. Dan guna melakukan Penataan Kembali kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, guna penyelesaian terhadap problem efektifitas serta eksistensi lembaga MPR. Pengembalian kewenangan MPR dalam Garis-garis Besar Haluan Negara disini berfungsi mengembalikan konsistensi terhadap arah pembangunan Nasional namun penataan demikian juga didasarkan pada bentuk perkembangan sosial-politik-budaya yang telah ada pada sistem hukum di Indonesia. Sehingga, melalui penjabaran demikian dengan metode penelitian yuridis *normative*, pendekatan historis, konseptual, dan peraturan perundang-undangan. Penulis berusaha menyelesaikan tulisan yang berjudul **“Disefisiensi Peniadaan Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Ketersediaan Ruang Peletakkannya Kembali Pada Kerangka Hukum Di Indonesia.”**

B. Pembahasan

1. Disefisiensi Peniadaan Garis-Garis Besar Haluan Negara Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Pedoman Pembangunan Nasional

Bab pendahuluan telah menjelaskan bahwa pada masa pasca

amandemen GBHN tampil dengan bentuk yang baru melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah diletakkan prinsip, asas, dan perencanaan pembangunan. Kondisi demikian juga menyebabkan problem efektifitas kewenangan sehingga secara fungsional, lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki peran yang bersifat musiman. Pada telaah teknis, disefisiensi terjadi apabila kita berkaca pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang didukung dengan Pembangunan Nasional dilakukan melalui tahapan perencanaan yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)²⁰, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN)²¹, dan Rencana Pembangunan Tahunan (RPT) dan kesemuanya memiliki hubungan hierarkikal karena diantara ketiga perencanaan pembangunan tersebut rencana pembangunan tahunan yang dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) merujuk pada RPJMN, begitu juga RPJMN mengacu pada RPJP. Ketiga perencanaan tersebut lalu diberi bentuk hukum sesuai dengan tingkatan berdasarkan ruang lingkup perencanaan. Pada level RPJP Nasional dituangkan dalam bentuk Undang Undang.

Pada dasarnya konsep SPPN ini

20 Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.

21 Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

sama dengan Model pembangunan oleh GBHN juga dibagi-bagi dalam beberapa tahap, mulai dari jangka pendek, menengah sampai panjang. Dilain sisi kedudukan GBHN bukan merupakan produk pemerintahan Orde Baru sebagai pedoman dalam Pembangunan Nasional yang terencana, sistematis, terarah dan berkesi-nambungan. Perlu ditekankan di sini bahwa sejatinya GBHN bukanlah produk hukum dari pemerintahan Orde Baru melainkan amanat para pendiri bangsa yang dituangkan dalam UUD 1945. Dalam pasal 3 UUD 1945 pra amandemen (naskah asli) berbunyi "*Majelis Rakyat Menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.*" Dalam pasal tersebut terlihat jelas bahwa GBHN adalah amanat dari konstitusi sebagai salah satu instrumen untuk menciptakan kesejahteraan, masyarakat adil dan makmur. Tugas merumuskan dan membuat GBHN diemban oleh MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara di tanah air, yang mewakili semua kelompok, golongan dan daerah dari seluruh Indonesia. Presiden sebagai mandataris MPR dalam menjalankan roda pemerintahan, tidak bisa berjalan dengan visi dan misinya sendiri melainkan harus tunduk pada visi besar yang dibuat MPR dan dijabarkan dalam GBHN. Pasca tumbangannya pemerintahan Orde Lama dan lahirnya pemerintahan Orde Baru, kebijakan politik hukum nasional

dalam bidang-bidang pembangunan juga direncanakan dengan rapi, matang dan sistematis. Proyek pembangunan nasional dirumuskan dan ditetapkan MPR yang dituangkan dalam bentuk GBHN. Program pembangunan di GBHN itu kemudian dijabarkan dalam bentuk pembangunan jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

Masa Reformasi sebagai salah satu momen anulir arah pembaharuan pemerintah, salah satu agenda reformasi yang dituntut oleh rakyat adalah pemberdayaan MPR.²² Sekalipun kedudukannya bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting karena Sidang Umum MPR 1999 mengambil putusan bahwa setiap tahun diselenggarakan Sidang Tahunan MPR. Penyelenggaraan Sidang Tahunan dimaksudkan untuk mendengarkan pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis, sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/1999 Pasal 1 butir 9 jo. Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 Pasal 49 ayat (2). Di samping itu, untuk mengontrol semua lembaga tinggi negara yang ada terhadap tugas dan kewajiban yang telah diberikan kepadanya, khususnya kepada Presiden yang telah mendapatkan limpahan tugas dan wewenang, mandat MPR dalam rangka penyuksesan dan pengamanan pembangunan nasional.²³

22 H. M. Thalbah, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 68.

23 Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, (Jakarta : Gama Media Pratama, 1996), hlm 104.

Akibat Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki kekuasaan untuk membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai instrumen hukum yang mengikat Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan mekanisme pengisian jabatan Presiden dari pemilihan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi pemilihan langsung oleh rakyat berimplikasi pada susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden. Presiden tidak lagi sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat yang harus bertanggung jawab pada MPR. Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Perubahan demikian membawa implikasi pada model perencanaan pembangunan yang sebelumnya bertumpu pada GBHN yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat bergeser pada undang-undang yang disepakati bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.²⁴ Sehingga, peniadaan GBHN merupakan tindakan yang disefesiensi dikarenakan selain mempengaruhi efektifitas dan fungsi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Keberadaan/kedudukan dari SPPN yang salah satunya tercermin dalam RPJM Nasional kemudian disusun oleh presiden berdasarkan visi dan misinya mengalami beberapa

kekurangan dilain kekuatan hukumnya secara hierarkis, kondisi demikian juga hanya bersifat *executive centris* yang mengikat dan mengatur bidang eksekutif itu sendiri. Sebaliknya, berbeda dengan haluan negara mempunyai sifat menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan yang berbeda dengan haluan eksekutif. Haluan negara tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik semata, tetapi juga pembangunan mental spiritual dan karakter bangsa Indonesia.²⁵

2. Ketersediaan Ruang Peletakan Garis-Garis Besar Haluan Negara Kembali Pada Kerangka Hukum di Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi sebuah lembaga tertinggi negara yang memiliki berbagai kewenangan yang sangat besar di Indonesia²⁶. dalam teori yang berkembang pada zaman UUD NRI 1945 yang ditekankan adalah supremasi parlemen. Dimana dalam paham ini parlemen dijadikan sebagai pucuk pimpinan tertinggi dari sebuah negara meskipun tetap menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Meskipun demikian pasca Amandemen ke tiga terdapat banyak kewenangan MPR yang dihilangkan sehingga menempatkan MPR bukan menjadi lembaga tertinggi negara

24 Muh. Risnain, "Kesenambungan Politik Hukum Pemberantasan Korupsi", Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 3, Desember 2014, hlm. 322.

25 Menghadirkan Kembali Haluan Pembangunan Nasional, Majelis Edisi No. 02/TH. X/ Februari 2016, hlm. 5.

26 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen.

tetapi disetarakan dengan lembaga lainnya yakni menjadi lembaga tinggi negara. MPR yang dahulu menjadi lembaga tertinggi, lembaga yang memegang penuh kedaulatan rakyat dan memiliki kewenangan sangat besar pasca amandemen menjadi lembaga yang kewenangannya bersifat *ceremonial* belaka.

Kemunculan gagasan mengenai adanya amandemen kembali UUD NRI 1945. Apabila terealisasi maka akan menjadi amandemen ke 5 (lima) UUD NRI 1945 dengan perumusan gagasan berkaitan dengan penambahan kewenangan MPR dalam membentuk Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai pedoman pembangunan nasional. Dalam penerapan penambahan kewenangan terhadap MPR tentunya akan menimbulkan dampak implikasi terhadap aspek kehidupan masyarakat. Implikasi hukum dimasukkannya kembali kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat berupa mengubah dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara ke dalam UUD NRI 1945, maka mengembalikan pula Kewenangan Atributif Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*).²⁷ Dengan kata lain, adanya Garis-garis Besar Haluan Negara nantinya akan mengembalikan fungsi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*) untuk me-

netapkan Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai arah pembangunan nasional.

Penambahan kewenangan MPR untuk membentuk Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai arah pembangunan nasional akan memberikan dampak pada sistem perencanaan pembangunan nasional khususnya Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sehingga Garis-garis Besar Haluan Negara disini diposisikan sebagai pedoman dalam pembuatan perencanaan pembangunan dibawahnya, kewenangan yang melekat pada MPR ini dapat memberikan *Checks and Balances* terhadap pembangunan nasional.

Sistem pemerintahan yang terkonstruksi dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial, yang bercirikan keberlakuan dan penegakan prinsip pemisahan kekuasaan di antara tiga cabang kekuasaan utama yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan secara khusus antara lembaga eksekutif dan legislatif. Melalui pemisahan kekuasaan tersebut diharapkan dapat ditegakkan prinsip *checks and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan. Penguatan sistem pemerintahan presidensial pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dari kontribusi sistem legislatif atau keparlemenan. Berbeda

²⁷ Konsekuensi amandemen UUD 1945 yang menghapuskan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membuat GBHN mengakibatkan sifat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) yang sebelumnya bersifat *regelling* (mengatur) menjadi terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (kongret dan individual). Sehingga kembalinya kewenangan tersebut mengembalikan pula sifat Tap MPR.

dengan sistem parlementer di mana fokus segenap proses politik berpusat pada parlemen, maka didalam sistem presidensiil, lembaga eksekutif berbagi peranan dan fungsi secara relatif tegas dan jelas dengan lembaga legislatif. Tidak hanya itu presiden dan parlemen masing-masing memiliki tanggungjawab yang secara terpisah sekaligus secara bersama-sama dalam penguatan dan pengefektifan sistem pemerintahan presidensiil. Tanggung jawab secara terpisah dalam fungsinya masing-masing hanya dapat ditegakkan apabila relasi antara presiden dan parlemen dibangun di atas prinsip *checks and balances*. Sistem legislatif-pun dapat melembagakan tanggung jawab secara bersama-sama, sinergis dan efektif hanya dapat diwujudkan apabila terbangun pola relasi dan kerjasama yang sinergis diantara bagian-bagian parlemen.

Dalam kaitan ini, penguatan sistem perwakilan dimaksudkan sebagai upaya membangun sistem perwakilan yang tidak hanya koheren dan konsisten dengan pilihan sistem pemerintahan presidensiil, melainkan juga mendukung dan memperkuatnya. Tampak disini bahwa terdapat empat konsep utama yang saling terkait satu sama lain untuk membangun sistem perwakilan dimaksud, yaitu sinergitas, efektifitas, akuntabilitas, dan produktifitas. Belum terbentuknya sinergitas antara legislatif dan eksekutif terutama dalam kerangka pembangunan nasional menyebabkan cedera bagi negara untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara Indonesia.

Sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR sebagai institusi Negara yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD memiliki tugas dan wewenang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari sudut kelembagaan, MPR mempunyai kedudukan dan kewenangan tersendiri, yang berbeda sama sekali dengan kedudukan dan kewenangan DPR dan DPD. MPR bukan hanya merupakan persidangan gabungan antara anggota DPR dan anggota DPD, tetapi juga adalah lembaga sendiri. Oleh karena itu, keberadaan MPR sebagai lembaga Negara yang oleh konstitusi diberi tugas dan wewenang kenegaraan yang secara tegas berbeda dengan tugas dan wewenang DPR dan DPD perlu ditingkatkan efektifitasnya, terutama efektifitas persidangan MPR.

Efektifitas lembaga perwakilan menunjuk pada kapasitas lembaga tersebut dalam mengoptimalkan peranan fraksi, komisi dan alat kelengkapan lainnya dalam mendukung kinerja parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat/daerah dan mitra eksekutif. Dalam konteks sistem pemerintahan presidensiil, prinsip *checks and balances* tidak akan tegak apabila kinerja keparlemenan tidak efektif.

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sempat dipenggal kaki pasca reformasi mengakibatkan ke-

pincangan pula bagi negara Indonesia dalam hal pembangunan negara. Perubahan atau amandemen UUD mengakibatkan hilangnya kewenangan utama MPR yakni menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Wacana untuk menggunakan kembali GBHN seiring upaya menguatkan peran MPR, perlu pula diimbangi dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, harus diatur secara jelas siapa yang berwenang membuatnya; *Kedua*, dalam bentuk hukum apa GBHN dituangkan; *Ketiga*, jika menggunakan GBHN akan ada pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, maka akan berpengaruh terhadap sistem pemerintahan yang selama ini dianut. Ada baiknya jika negara Indonesia menggunakan GBHN kembali sebab, jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan, tetap secara bersamaan dan MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden sesuai amanat konstitusi, maka Presiden dan Wakil Presiden "pilihan MPR" dapat melanjutkan program pembangunan yang bersumber dari GBHN tanpa adanya benturan visi dan misi. Untuk itu, pengaturannya harus dikembalikan kepada UUD, amandemen ulang merupakan suatu keniscayaan dan pengembalian kewenangan GBHN kepada MPR adalah suatu upaya produktifitas pembangunan negara Indonesia. Konstitusi yang selalu mencari bentuk kesempurnaannya juga merupakan

satu ranah pandang pada pendapat Satjipto Rahardjo bahwa "Hukum untuk membahagiakan manusia, bukan manusia yang harus menyesuaikan pada hukum." Hukum, termasuk konstitusi harus selalu menyempurnakan diri. Sehingga tolak ukur dari hokum (konstitusi) yang merespon dan memposisikan sebagai sarana untuk menjamin dan menjaga berbagai kebutuhan guna menangkal disefisiensi (keberhasilan mengakomodasi heterogenitas etnis, kultur dan geografis) karena presepsi yang menegasi "*hokum untuk keadilan, kesejahteraan, dan kepedulian untuk rakyat.*" Yang salah satunya tercermin dalam peng gagasan GBHN dilain sisi subtansi dalam bidang hokum pada GBHN tidak bertentangan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Kondisi demikian dikarenakan GBHN sendiri yang menekankan dua hal yang bersifat strategis,yaitu: pertama, pembinaan hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang; dan kedua, diperlukan ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang ditujukan ke arah peningkatan pembinaan Kesatuan Bangsa yang mendukung perkembangan modernisasi.²⁸

28 Romli Atmasasmita, *Tiga ParadigToiva Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Jurnal Hukum PRIORIS, Vol . 3 No. 1, Tahun 2012, hlm 24

Dalam skala ruang ketersediaan pengembalian Garis-garis Besar Haluan Negara dapat ditambahkan dalam amandemen UUD NRI 1945, opsi tepatnya terdapat dalam Pasal 3 Ayat (4) dan penambahan Pasal 3A UUD NRI 1945 untuk memberikan konsistensi terhadap arah pembangunan nasional. Selain itu, pelekatan Garis-Garis Besar Haluan Negara di dalam kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaksanaan mekanisme *checks and balances* terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara agar terevaluasi dengan baik serta sesuai dari program pemerintahan yang lama ke program pemerintahan yang baru.

Mengingat adanya pendapat pada proses amandemen ke-tiga UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan statemen bahwa "*GBHN perlu dibuat 2 (dua) alternatif apabila Presiden dipilih langsung perlu GBHN atau tidak Sedangkan kalau Presiden dipilih oleh MPR, maka pasti perlu GBHN.*"²⁹ Menelaah dari pendapat tersebut, bukan berarti tidak mungkin apabila GBHN diselaraskan dengan sistem presidensial yang digunakan sekarang ini, sehingga dengan adanya GBHN dapat lebih menguatkan sistem presidensial di Indonesia.

Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai penguatan sistem presidensial disini diartikan sebagai jembatan yang membantu Presiden mewadahi pelaksanaan janji-janji politiknya pada saat masa kampanye. Sehingga

nantinya, janji-janji politik kampanye tersebut dapat terakomodir dengan baik di perencanaan pembangunan dan dapat berkelanjutan dengan pembangunan Presiden sebelumnya.

Sistem perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini di Indonesia terbagi menjadi empat macam bagian perencanaan pembangunan yaitu perencanaan di tingkat desa, di tingkat kabupaten/kota, di tingkat provinsi, dan perencanaan di tingkat nasional. Garis-Garis Besar Haluan Negara apabila diartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan, maka antara pendekatan "*top down*" yang dimiliki oleh lembaga pemerintahan pusat dan pendekatan "*bottom up*" yang dimiliki oleh lembaga pemerintahan daerah terdapat pemadu-serasian perencanaan pembangunan. Hal tersebut dikarenakan Garis-Garis Besar Haluan Negara sendiri tersusun adanya sinkronisasi yang bertingkat terkait arah pembangunan nasional sehingga dapat menyelaraskan seluruh perencanaan pembangunan di Pusat dan di Daerah yang memiliki prinsip desentralisasi.

Garis-Garis Besar Haluan Negara dapat ditafsirkan menjadi dua pengertian yaitu GBHN dalam artian sempit dan GBHN dalam artian luas. Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam arti sempit adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara, sebagaimana yang ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan bagi Presiden

29 Pendapat Andi Mattalatta dari F-PG dalam Naskah Komprehensif buku 3 Jilid 1, hlm. 253-254.

untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan, sedangkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam arti luas adalah segala arahan bagi haluan negara yang diperlukan selain naskah Garis-Garis Besar Haluan Negara tersebut.³⁰

Dengan digunakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai arah pembangunan nasional maka segala bentuk penyelenggaraan³¹ pembangunan nasional masa sekarang hingga masa yang akan datang harus berpatokan pada Garis-Garis Besar Haluan Negara. Namun pemberlakuan Garis-Garis Besar Haluan Negara perlu adanya penyelarasan terhadap sistem presidensial dengan mengubah arti dari Garis-Garis Besar Haluan Negara itu sendiri, dimana Zain Badjeber pernah berpendapat:³²

“Kalau GBHN itu kita tafsirkan sebagai pola pembangunan nasional artinya yang mengarahkan semua lembaga negara. Kalau itu pengertian kita dipilih langsung atau tidak dipilih langsung perlu ada GBHN. Hanya saja apakah GBHN itu ditetapkan setelah Presiden terpilih atau sebelum terpilih, sehingga misalnya program daripada si Presiden ini termasuk dalam GBHN itu sendiri. Tetapi kami tidak mengartikan bahwa GBHN dalam huruf besar itu hanya

kewajiban Presiden untuk melaksanakan tapi semua lembaga terikat pada itu. Sehingga tidak ada program seorang Presiden terpilih lantas mengikat semua lembaga, termasuk pengadilannya harus seperti kehendak Presiden itu.”

Sejalan dengan pendapat diatas, maka Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam keberlakuannya nanti, GBHN dibedakan menjadi dua haluan yaitu haluan pemerintah dengan haluan negara. Haluan pemerintah adalah GBHN sebagaimana yang ditetapkan setiap lima tahunan yang disusun oleh MPR bersama dengan Presiden dan Kementrian Negara atau yang nanti disebut dengan Haluan Pemerintah yang berfungsi sebagai acuan bagi Presiden dan Kementrian Negara untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan, sedangkan Haluan negara adalah GBHN jangka panjang yang disusun oleh MPR bersama-sama dengan Lembaga Tinggi Negara dalam sidang umum atau yang nanti disebut dengan Haluan Negara, yang digunakan sebagai pedoman rencana pembangunan nasional jangka panjang atau haluan pembangunan. Kedua rancangan ini tetap memiliki batasan dan menyesuaikan sistem presidensial yang ada.

Pembuatan sistem Garis-Garis Besar Haluan Negara berupa Haluan Pemerintah yang berfungsi sebagai

30 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Op. Cit., hlm. 266.

31 Penyelenggaraan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah proses, cara, perbuatan menyelenggarakan dalam berbagai-bagai arti (seperti pelaksanaan, penunaian)

32 Zain Badjeber dari F-PPP dalam Naskah Komprehensif buku 3 Jilid 1, hlm. 252-253.

acuan bagi Presiden dan Kementerian Negara untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan ini tetap menggunakan sistem presidensial yang ada. Presiden dan menteri-mentri tetap bertanggung-jawab kepada rakyat melalui fasilitas sidang MPR, dan pembahasan rancangan Haluan Pemerintah dilaksanakan melalui persetujuan bersama antara Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama Presiden dan Kementerian Negara. Namun, fungsi pengawasan berupa evaluasi kinerja pembangunan nasional diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui sidang laporan pertanggungjawaban.

Sistem GBHN Haluan Pemerintah yang baru dapat diberlakukan selama periode jabatan lembaga terkait yakni Presiden dan Kementerian Negara. Pemberlakuan sistem GBHN Haluan Pemerintah ini berkenaan dengan janji politik Presiden dan/atau Wakil Presiden pada saat Pemilu yang kemudian dilaksanakan sebagai penunjang Pembangunan Nasional. Untuk saling mensinkronisasikan antara periode presiden lama dan baru maka disitulah peran haluan negara yang berjangka 25 tahun atau lebih dengan kelipatan lima tahun. Peran dan fungsi GBHN Haluan negara yang disusun oleh MPR bersama-sama dengan Lembaga Tinggi Negara ditujukan untuk merancang bersama mengenai arah pembangunan Indonesia yang berlaku menyeluruh dan *basic* yang nantinya memiliki efek berkelanjutan. Hal

tersebut dimaksudkan agar perencanaan pembangunan yang ada pada presiden sebelumnya dapat terus berlanjut pada masa presiden yang baru tanpa adanya pemberhentian pembangunan di tengah jalan. GBHN baru ini meskipun dibentuk untuk 25 tahunan, tidak menutup kemungkinan untuk selalu dievaluasi, dianalisa, diubah bahkan diganti setiap Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat setidaknya setelah dua periode atau 10 tahun berjalan. Dengan syarat perubahan dan/atau pergantian GBHN hanya dapat dilaksanakan apabila semua arah pembangunan di dalamnya telah tercapai dan telah habis masa berlakunya. Terkait turunan GBHN Haluan Negara mulai dari perencanaan pemerintahan tingkat pusat hingga daerah dapat diberlakukan batas waktu lima tahunan sesuai masa jabatan pemerintahan dengan tetap menggunakan asas desentralisasi. Terkait turunan GBHN Haluan Negara keberlakuan mengikat pada Haluan Pemerintah yang nanti akan dilaksanakan sebagai penunjang Pembangunan Nasional. Solusi pembuatan Garis-garis Besar Haluan negara dengan mengubah sistemnya dan dipadukan dengan sistem presidensial yang ada merupakan solusi yang cukup solutif, mengingat pengembalian Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai arah pembangunan nasional. Solusi ini sejalan dengan pemikiran Affandy

yang dikutip dari pemikiran Seto bahwa:³³

"Garis-garis Besar Haluan Negara ini berawal mula, berasal dari yang dikampanyekan Presiden sebagai yang lalu sebagai yang lalu disampaikan Pak Seto, kalau tidak salah, berasal diprogram yang dikampanyekan oleh Presiden ditambah oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam rangka untuk keterpaduan, kesinambungan, keutuhan dan kebulatan. Kesinambungan dalam arti yang untuk jangka panjang, long term plan, begitu. Sebab kalau calon Presiden ini hanya menggantikan hanya lima tahun, barangkali bangsa ini akan bisa lebih menatap ke depan, melihat dalam rangka grand strategy dua puluh lima tahun ke depan...."

Garis-Garis Besar Haluan Negara disini berlaku 25 tahun layaknya dengan RPJP Nasional yang berlaku 20 tahun pula. Dengan diberlakukannya GBHN nantinya akan menggantikan RPJP Nasional. Perbedaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dengan RPJP Nasional disini terletak pada sifat dan posisinya. Dimana Garis-garis Besar Haluan Negara merupakan satu kesatuan arah pembangunan negara yang hanya dapat diubah dan/atau digantikan melalui persetujuan

Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama-sama dengan Lembaga Tinggi Negara. Perubahan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang baru hanya bisa dilakukan apabila semua arah pembangunan di dalamnya telah tercapai dan telah habis masa berlakunya. Sedangkan nanti Haluan Pemerintah yang akan melaksanakan pembangunan negara dengan berpedoman kepada Garis-Garis Besar Haluan Negara. Hal ini diberlakukan dengan dasar tanpa memangkas kewenangan Presiden dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang ada, karena GBHN nantinya pun mengikutsertakan Presiden dan Kementrian Negara untuk menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara yang dapat berlaku sebagai arah pembangunan nasional dan Presiden tetap sebagai pemegang kendali pelaksanaan pembangunan nasional.

Garis-Garis Besar Haluan Negara yang hanya dapat diubah apabila semua arah pembangunan nasional di dalamnya telah tercapai dan/atau telah habis masa berlakunya secara eksplisit, syarat tersebut memberikan komitmen keberlanjutan program pada setiap masa jabatan pemerintahan. Majelis Permusyawaratan Rakyat diposisikan sebagai lembaga yang berfungsi memusyawarahkan segala permasalahan untuk mewakili aspirasi rakyat serta bertanggung jawab mengawasi keberlanjutan Garis-Garis Besar Haluan Negara, sedangkan Presiden

33 Affandy dari F-TNI/Polri dalam Naskah Komprehensif buku 3 Jilid 1, hlm. 388.

diposisikan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang memiliki program sendiri pada saat kampanye. Patrialis Akbar berpendapat mengenai penyelarasan Garis-garis Besar Haluan Negara dengan sistem Presidensial, yakni:³⁴

".....GBHN itu tetap dibuat oleh MPR. Kalau memang Presiden dipilih langsung, mampu atau tidak juga melaksanakan ini, kita tawarkan kepada mereka. Dan itu juga sebagai salah satu mekanisme kontrol bagi kita, MPR, di dalam melakukan pengawasan-pengawasan terhadap pelaksanaan Presiden....."

Garis-garis Besar Haluan Negara menyelaraskan terhadap sistem Presidensial saat ini. Dengan kata lain, adanya kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara tetap harus menyesuaikan kedaulatan yang dimiliki oleh Rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar (*Vertretungs-organ des willens des staats volkes*).³⁵ Presidensial di Indonesia saat ini bertitik tekan kepada Pemilihan Umum secara langsung oleh Rakyat maka pertanggungjawaban Presiden terhadap Garis-Garis Besar Haluan Negara selayaknya tetap diberikan kepada rakyat, namun kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara serta mengevaluasi dan mengawasi keberlanjutan setiap perencanaan pembangunan nasional

dari pemerintahan lama ke pemerintahan baru selayaknya diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat agar tercipta *Checks and Balances* terhadap setiap perencanaan pembangunan nasional. Sejalan dengan pendapat tersebut, Dimiyati Hartono berpendapat bahwa Garis-Garis Besar Haluan Negara harus bersifat kontinuitas sehingga tidak seharusnya diserahkan kepada Presiden, lebih lengkapnya Dimiyati berpendapat bahwa:³⁶

"Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Garis Besar Haluan Negara. Saya kira ini yang harus dipertahankan karena Haluan Negara jangan diserahkan kepada Presiden Bahayanya adalah maka program Presiden lima tahun itu bisa diteruskan oleh Presiden yang berikutnya, bisa tidak diteruskan oleh Presiden berikutnya. Sehingga Pembangunan Nasional tidak ada kontinuitasnya."

Laporan kinerja mengenai pembangunan nasional sebagai salah satu cara pertanggungjawaban kepada rakyat terhadap adanya perencanaan pembangunan nasional di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan hal yang penting. Selama ini, Presiden selalu memberikan Laporan pembangunan pada sidang paripurna tahunan tanpa adanya peraturan yang tertulis mengenai Laporan tersebut. Laporan sidang paripurna tahunan tersebut telah menjadi kebiasaan yang diterima oleh

34 Pendapat Patrialis Akbar dalam Naskah Komprehensif buku 3 jilid 1, hlm. 253-254.

35 S. Dotomuljono, *Kekuasaan MPR Tidak Mutlak*, (Jakarta : Erlangga, 1985), hlm. 3.

36 Dimiyati Hartono dari F-PDIP dalam Naskah Komprehensif buku 3 jilid 1, hlm 477.

setiap Presiden yang menjabat, sehingga dapat dikategorikan sebagai sumber hukum.³⁷ Garis-Garis Besar Haluan Negara yang terdapat arah pembangunan nasional yang memiliki tanggung jawab secara langsung kepada rakyat sehingga diperlukan hukum yang kuat dan mengikat. Sejalan dengan pendapat Plato yang dikutip Firman bahwa "*Penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah diatur oleh hukum*"³⁸, maka masuknya Laporan Kinerja atau Laporan Pertanggungjawaban Pembangunan Nasional oleh Presiden dan Kementrian Negara ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 bertujuan sebagai penguatan hukum terhadap kebiasaan Presiden itu agar penyelenggaraan pemerintahan dapat terlaksana dengan baik. Tanggung jawab terhadap Garis-Garis Besar Haluan Negara kepada rakyat bukan hanya diberikan kepada Presiden, namun posisi Presiden sebagai Kepala Negara dan pemegang kekuasaan pemerintahan layak mewakili pemerintahan negara untuk melaporkan kinerja pembangunan nasional.

Landasan pembentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dinyatakan dalam Pancasila yaitu sila ke-empat yang berbunyi "*kerakyatan yang dipimpin*

oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan" dimana penekanan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat berada pada "*permusyawaratan*" dan "*perwakilan*". Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga penjelmaan rakyat (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*)³⁹, meskipun sudah tidak lagi memegang kedaulatan rakyat tertinggi⁴⁰. Sudah seharusnya lembaga ini dapat berlaku bijaksana dengan tetap bermusyawarah terhadap setiap permasalahan Negara dan musyawarah tersebut dapat mewakili seluruh rakyat Indonesia. Namun hal tersebut tidak dapat terlaksana karena adanya pemangkasan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pemangkasan tersebut berimbas pada peran dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah amandemen, yang cenderung hanya sekedar *ceremonial* yaitu mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden atau wakil presiden, dan memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.⁴¹ Perubahan yang signifikan juga terlihat pada Pasal 3 UUD 1945. Jika sebelum amandemen MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), maka pasca amandemen kewenangan

37 Firman Fready Busroh, *Teknik Perundang-undangan (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: Cintya Press, 2016), hlm. 21.

38 Firman Fready Busroh, *Ibid.*, hlm.25.

39 Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebelum amandemen tentang sistem pemerintahan Negara.

40 Salah satu perubahan penting dalam UUD 1945 yang mempengaruhi kedudukan dan kewenangan MPR adalah perubahan pada bagian bentuk dan kedaulatan Negara khususnya pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sebelum amandemen disebutkan bahwa, "Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat . Sedangkan setelah amandemen dirubah menjadi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

41 Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia pasca amandemen.

tersebut sudah tidak diberikan lagi.

Adanya penataan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu pengembalian kewenangan pembuatan Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan urgensi yang dibutuhkan bangsa. Kewenangan tersebut terdapat peran dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat berlaku selayaknya tujuan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat oleh *the founding fathers*.⁴² Kewenangan tersebut pun pernah menjelma menjadi suatu dokumen yang sakral, bahkan memiliki akibat hukum bila dilanggar.⁴³ Maksud para *The founding fathers* (*Original Intents*) Garis-Garis Besar Haluan Negara dibentuk adalah sebagai arah penyelenggaraan negara dengan maksud agar memuat konsepsi penyelenggaraan negara secara menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta mewujudkan kemajuan di segala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia.⁴⁴ Nampaknya para pendiri bangsa ingin menegaskan adanya “Kebijakan Strategis Bangsa” yang bersifat dinamis dan berlanjut

seiring dengan berlalunya waktu. Unsur keberlanjutan merupakan unsur yang sangat penting di dalam pembangunan nasional. Adapun Garis-Garis Besar Haluan Negara yang dahulu sempat berlaku di Indonesia pada tahun 1999-2004 memberikan pengertian mengenai Pembangunan Nasional, yakni:

“Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global.”⁴⁵

Dihapusnya Garis-garis Besar Haluan Negara dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemen ketiga tentu saja mengakibatkan pembangunan nasional tidak memiliki arah pencapaian atau tujuan pembangunan yang jelas. Orde Reformasi memang tidak mengenal adanya Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai kerangka acuan penyelenggaraan pembangunan nasional, namun program yang hampir sama telah

42 Berawal dari KNIP sebagai cikal bakal adanya lembaga legislatif di Indonesia, tujuan dibentuknya KNIP oleh *the founding fathers* adalah membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan negara, sebelum terbentuknya lembaga-lembaga negara, sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Dasar. Setelah adanya Maklumat No. X tanggal 16 Oktober 1945 KNIP diberi kewenangan legislatif dan wewenang untuk turut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara serta kebijakan agar dibentuk Badan Pekerja yang terdiri atas sejumlah anggota KNIP sebagai pelaksana tugas KNIP terkait situasi yang mendesak saat itu. Ditutup dan diolah dari Maklumat Wakil Presiden No X dan Jimly Asseddie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm.216.

43 Pensakralan ini berkaitan erat dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mencabut gelar kepresidenan apabila telah terbukti melanggar ketentuan Garis Besar Haluan Negara seperti Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.

44 Tujuan Garis-garis Besar Haluan Negara yang termuat dalam Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004.

45 Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004

dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional.

Semenjak adanya sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai pembangunan terintegrasi yang didukung dengan dokumen RPJP, RPJMN dan RKP tidak terjalin kesinambungan secara kontras jelas. Redupnya pembangunan bangsa Indonesia dapat terlihat dari beberapa hal antara lain sebagai berikut: pertama, substansi perencanaan pembangunan dan penganggaran belum tajam mengarah pada upaya mencapai tujuan pembangunan. Dimana permasalahan utama yang muncul adalah tidak adanya prioritas yang jelas (prioritas pembangunan dalam dokumen perencanaan pembangunan sangat banyak dan tidak fokus). *Kedua*, Program dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah berbeda dengan Program Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Terdapat beberapa Program Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang tidak dimuat atau dilaksanakan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. *Ketiga*, pelaporan dan evaluasi masih bersifat parsial dan belum dijadikan sebagai bahan penyusunan rencana. *Keempat*, dalam perkembangannya muncul dokumen perencanaan yang dianggap sebagai dokumen tandingan seperti *Master Plan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia

2011-2025, dan berbagai Rencana Aksi Nasional lainnya. *Kelima*, Perencanaan pembangunan terutama untuk jangka panjang tidak mengakomodasi perubahan. Belum terdapat ruang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang maupun Rencana Pembangunan Jangka Menengah untuk mengubah rencana berdasarkan kebutuhan dan perubahan lingkungan strategis.⁴⁶ Untuk itu guna membangun negara Indonesia yang lebih efisien, terarah dan berkelanjutan perlu dibuat sinkronisasi antara semua komponen rencana pembangunan, salah satunya yakni menghidupkan kembali GBHN yang dimiliki MPR tanpa harus meletakkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara kembali, hanya pengembalian kewenangan MPR yang berkenaan dengan GBHN demi terwujudnya pembangunan nasional yang menyeluruh dan efisien bagi bangsa dan negara sesuai yang tercermin dalam cita-cita Pancasila dan cita-cita Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengadaan kembali terhadap GBHN telah disediakan berdasarkan peluang konstitutif dan politis yang tercermin dalam skema perubahan Undang-Undang Dasar atau atas dasar keputusan fraksi partai politik. Demikian pada kondisi praktis sendiri MPR RI sedang mempersiapkan Panitia *Ad Hoc* yang akan membahas Haluan Negara. Penyiapan Haluan Negara ini menindaklanjuti program “reformulasi sistem perencanaan

46 Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, “Kajian Hukum Sinergitas Perencanaan Pembangunan dan Penghargaan”, September 2011, hlm.6-7.

pembangunan nasional dengan model GBHN,” berasal dari rekomendasi MPR RI periode 2009-2014, yang diwadahi dalam Keputusan Nomor IV tahun 2014 dan juga membuka ruang apabila diperlukan melakukan amandemen UUD 1945 secara *adendum*. Walaupun dalam kesepakatan politik antara para fraksi dilingkungan dewan menyetujui 3 (tiga skema) diantara:

1. *Pertama*, seluruh fraksi dan Kelompok DPD menyatakan pendapat setuju reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara;
2. *Kedua*, Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi PAN, Fraksi PKB, Fraksi PPP, Fraksi Nasdem, Fraksi Hanura, dan Kelompok DPD berpendapat bahwa bentuk hukum untuk sistem perencanaan pembangunan adalah Ketetapan MPR:
3. *Ketiga*, Fraksi Partai Demokrat berpendapat bahwa bentuk hukumnya adalah undang-undang.
4. *Keempat*, Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PKS berpendapat, bisa menerima bentuk hukum Ketetapan MPR maupun bentuk undang-undang.
5. *Kelima*, Fraksi Partai Gerindra bisa menerima Ketetapan MPR,

namun untuk sementara bisa dilakukan penyempurnaan dan harmonisasi beberapa undang-undang yang sudah ada.⁴⁷

Oleh karena landasan-landasan tersebut, wacana untuk menghidupkan kembali GBHN MPR dalam penataan kewenangan MPR terdapat 3 skema, diantara Skenario pertama, dengan memberi kewenangan pada MPR untuk menetapkan GBHN. Hanya dengan mengembalikan kedudukan dan kekuasaan MPR seperti sebelum dilakukan amandemen atau merupakan bagian dari perubahan kelima UUD 1945. Perubahan mengikuti ketentuan Pasal 37 UUD 1945 dan sistem *adendum*. GBHN tidak dapat digunakan sebagai instrumen untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden; Skenario kedua, GBHN ditetapkan melalui undang-undang. Mengingat terbatasnya waktu, MPR RI bisa merekomendasikan pada presiden, DPR, dan DPD untuk mempersiapkan GBHN dalam bentuk undang-undang; Skenario ketiga, GBHN dipecah menjadi dua, haluan negara sebagai kaidah penuntun secara makro, menurut istilah lain disebut *state policy*, ditetapkan oleh MPR, yang berupa sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) dalam undang-undang. Haluan negara meliputi jangka waktu yang lebih jauh, dan perencanaan semua aspek kehidupan bernegara, sedangkan

⁴⁷ Dalam materi seminar nasional Depongoro Law Fair, oleh Bambang Sadono, *Konstitusi Dan Perencanaan Masa Depan*, 26 Nopember 2018

SPPN dengan jangka waktu yang lebih terbatas dan fokus pada pembangunan perekonomian.

Salah satu contoh bentuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam skema amendemen atau addendum guna memasukan skema GBHN sebagai pedoman Pembangunan Nasional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merubah Pasal 3 dengan penambahan satu ayat yakni Ayat 4. Sehingga bunyi Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 menjadi:

Rumusan naskah asli:

Pasal 3

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

Rumusan yang ditambahkan:

Pasal 3

- (1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar .***)*
- (2) *Majelis Permusyawaratan Rakyat*

*melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***/*****)*

- (3) *Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UndangUndang Dasar. ***/*****)*
- (4) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan garis-garis besar haluan negara.*****)*

Untuk menjelaskan Garis-Garis Besar Haluan Negara pada Pasal 3 ayat (4) maka dibuatlah pasal baru yang menjelaskan mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara yang digunakan sebagai pedoman rencana pembangunan nasional beserta haluan pemerintah dan haluan negara dalam Pasal 3A yang terdiri dari empat (4) ayat dengan tambahan satu (1) ayat terdiri dari dua (2) huruf yakni Ayat (3) huruf (a) dan huruf (b), sehingga bunyi Pasal 3A menjadi:

Rumusan naskah asli:

Tidak ada ketentuan

Rumusan yang ditambahkan:

Pasal 3A

- (1) *Garis-garis besar haluan negara dilaksanakan sebagai pedoman rencana pembangunan nasional.*****)*
- (2) *Garis-garis besar haluan negara terdiri dari haluan negara dan haluan pemerintahan, ketentuan lebih lanjut diatur dalam undang-undang.*****)*

(3) (a) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersama-sama dengan Lembaga Tinggi Negara berwenang mengubah dan menetapkan haluan negara dalam sidang umum. *****)

(b) Majelis Permusyawaratan Rakyat berhak mengusulkan perubahan haluan pemerintahan untuk kemudian disusun bersama dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden dan Kementerian Negara. *****)

(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji rencana pembangunan nasional terhadap garis-garis besar haluan negara. *****)

C. Kesimpulan

Dalam bahasan diatas, dapat disimpulkan 2 (dua) poin, diantaranya: pertama, disefisiensi peniadaan GBHN terjadi ketika mempengaruhi efektifitas dan fungsi dari Majelis

Permusyawaratan Rakyat dalam system ketatanegaraan di Indonesia pasca reformasi. Dilain sisi SPPN yang juga tercermin pada RPJM yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden walau bersifat mengikat (*binding*), tetapi dapat ditelaah lebih lanjut bahwa memiliki kelemahan secara hierarkis terhadap daya ikat hukum dan politik (*legal and politic binding*)nya. Kedua, ketersediaan ruang peletakan GBHN kembali pada kerangka hukum di indonesia dapat terjadi dalam 3 (tiga) *scenario*, diantaranya adalah melalui TAP MPR dengan amandemen dan addendum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terhadap kewenangan MPR, melalui Undang-Undang, atau melalui keduanya dengan pemisahan antara haluan negara dengan SPPN.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdul Azis Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Bagir Manan, 1996, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta, Gama Media Pratama.
- Darji Darmodihardjo dan Sidharta, 1995, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Firman Fready Busroh, 2016, *Teknik Perundang-undangan (Suatu Pengantar)*, Jakarta, Cintya Press.
- H. M. Thalhah, 2001, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.
- Jimly Ashiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Moh Mahfud, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Rajawali pers.

JURNAL

- Hajriyanto Y. Thohari, *Revitalisasi GBHN, Revitalisasi MPR*, Majelis Edisi No. 02/ TH. X/ Februari 2016.
- Muh. Risnain, 2014, *Kesinambungan Politik Hukum Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 3, Desember 2014.
- Romli Atmasasmita, 2012, *Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Jurnal Hukum PRIORIS, Vol . 3 No. 1, Tahun 2012.
- Soekarno, 2001, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari: Kenangan 100 tahun Bung Karno*, Jakarta: Grasindo. Muh. Risnain, 2014, *Kesinambungan Politik Hukum Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 3, Desember 2014.

INTERNET

- Arisman, *Penerapan Konsep Good Governance Di Indonesia*, makalah Birokrasi, online, dapat diakses di <https://jakarta.kemenkumham.go.id/download/karya-ilmiah/birokrasi/62-good-governance-dan-birokrasi/file>, diakses pada 21 Oktober 2018.

Badan Pusat Statistika, Hasil Survey Penduduk Antar Sensus 2015, http://www.bps.go.id/website/pdf_publicasi/Penduduk-Indonesia-hasil-SUPAS-2015_rev.pdf diakses tanggal 1 Februari 2016. Badan Pusat Statistika, Mengulik Data Suku di Indonesia, <http://www.bps.go.id/KegiatanLain/view/id/127> diakses tanggal 1 Februari 2016.

LAIN-LAIN

Bambang Sadono, *Konstitusi Dan Perencanaan Masa Depan*, disampaikan dalam seminar nasional Depongoro Law Fair, oleh 26 Nopember 2018.

Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, "*Kajian Hukum Sinergitas Perencanaan Pembangunan dan Penghargaan*", September 2011, online, dapat diakses di <https://www.google.co.id/search?q=Kajian+Hukum+Sinergitas+Perencanaan+Pembangunan+dan+Penghargaan%E2%80%9D&oq=Kajian+Hukum+Sinergitas+Perencanaan+Pembangunan+dan+Penghargaan%E2%80%9D&aqs=chrome..69i57.851j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>, diakses pada 20 Oktober 2018.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku 3, Jilid 1

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 2007, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700)

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 - 2014

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 - 2019 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 3

STRUKTURALISASI ORGANISASI KEMASYARAKATAN DALAM SKEMA GARIS BESAR HALUAN NEGARA SEBAGAI POTENSI PEMBANGUNAN PUSAT DAN DAERAH

Muhammad Akbar Nursasmita, S.H.
akbar.sasmita09@gmail.com | Fakultas Hukum Universitas Brawijaya/
LBH Rumah Keadilan

Abstrak

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar, berimplikasi pada dihapuskannya Haluan Negara dari sistem ketatanegaraan Indonesia. Rezim pembangunan nasional beralih dari Haluan Negara menjadi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Akan tetapi, pasca amandemen Undang-Undang Dasar terdapat permasalahan mengenai harmonisasi pembangunan pusat dan daerah. Pembangunan Nasional perlu dilakukan integrasi antara perencanaan dan para pelaku pembangunan. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional kurang mengakomodir peran dan fungsi ormas dalam membantu perwujudan pembangunan nasional. Perlu dilihat dengan perspektif lain, bagaimana haluan negara dapat melakukan strukturalisasi peran dan fungsi ormas dalam melakukan pembangunan. Oleh karena itu perlu mendudukkan ormas tidak hanya sebagai instrumen kekuatan politik akan tetapi juga sebagai instrumen yang dapat mendukung pembangunan nasional.

(kata kunci: ormas, strukturalisasi, haluan negara, pembangunan nasional)

Latar Belakang

Indonesia sebagai negara yang menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, merupakan ideologi tertinggi yang menjadi tolok ukur arah pembangunan negara serta pedoman bagi penyelenggara negara dalam menjalankan negara Indonesia. Nilai-nilai yang ada di dalam Pancasila dimasukkan di dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terdapat tujuan negara Indonesia tepatnya pada alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar, yang meliputi: (i) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) memajukan kesejahteraan umum; (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa; (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹

Tujuan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, merupakan tujuan untuk mempersatukan bangsa Indonesia yang bersifat heterogen, sehingga persatuan ini dapat mempersatukan perbedaan agama, ras, dan suku. Tujuan untuk kesejahteraan umum tidak hanya dalam aspek materiil saja, akan tetapi juga negara wajib mensejahterakan rakyatnya dalam aspek spiritual. Tujuan kesejahteraan

ini dapat tercapai jika ada partisipasi dari kedua belah pihak baik dari negara dan rakyat Indonesia. Dalam usahanya untuk mencapai kesejahteraan umum, harus didasarkan pada aspek keadilan sosial. Dalam mencapai kesejahteraan harus mengutamakan keadilan, karena konsep negara Indonesia menuju kemakmuran bersama, bukan hanya kemakmuran individu.²

Selanjutnya, terkait dengan tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa, tidak hanya menjadi kewajiban dan tugas negara akan tetapi masyarakat juga harus aktif untuk mencerdaskan dirinya. Mempelajari dan memahami, sejarah dan teori-teori kenegaraan serta pengetahuan kebangsaan Indonesia, agar nantinya mengerti peran dan fungsi sebagai rakyat, bahwa kedaulatan Indonesia berada di tangan rakyat, serta mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi atau golongan.³

Tujuan-tujuan negara yang hendak dicapai tersebut, seluruhnya harus berdasar dan diukur dengan nilai-nilai Pancasila. Pancasila merupakan sebuah cita-cita besar dari bangsa Indonesia. Pentingnya sebuah cita-cita ideal sebagai landasan moralitas bagi kebesaran bangsa, diperkuat oleh cendekiawan-politisi Amerika Serikat, John Gardner: *“No Nation can achieve greatness unless it believes in something, and unless that something has moral dimension to sustain*

1 Maleha Soemarsono, Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun Ke-37 No.2 April-Juni 2007, hlm. 308.

2 *Ibid.*, hlm. 308-309.

3 *Ibid.*

a great civilization” (Tidak ada bangsa yang dapat mencapai kejayaan, kecuali bangsa itu mempercayai suatu hal, dan kecuali sesuatu yang dipercayai itu mempunyai dimensi moral yang dapat menopang peradaban besar).⁴

Berdasarkan pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, sehingga Indonesia menganut adanya supremasi hukum di dalam tata kelola pembangunannya, baik pembangunan yang bersifat infrastruktur maupun suprastruktur. Pembangunan yang sustainable juga perlu direncanakan guna tercapai negara yang kuat baik dalam konteks internal maupun eksternal. Indonesia sebagai negara hukum juga memiliki implikasi bahwa pembangunan yang direncanakan para penyelenggara negara harus berdasarkan pada hukum yang berlaku di dalam negara, menjadi sangat kurang tepat ketika penyelenggara negara membangun negara hanya berdasarkan kehendak pribadi atau hanya dikarenakan seseorang atau sekelompok orang tersebut mempunyai sebuah kuasa.

Pasca Amandemen UUD 1945, terdapat perubahan pola ketatanegaraan Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan tidak berwenang lagi untuk membentuk Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dituangkan di dalam Ketetapan MPR. GBHN

merupakan haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.⁵ GBHN secara umum berisikan visi dan misi pembangunan selama lima tahun ke depan serta penjabaran arah kebijakan visi misi tersebut di dalam berbagai sektor, seperti sektor hukum, ekonomi, politik (politik luar negeri, hubungan negara, penyelenggaraan negara, komunikasi dan media massa), agama, pendidikan, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam, serta pertahanan dan keamanan.

Penghapusan GBHN memberikan implikasi bahwa negara Indonesia perlu membuat sebuah instrumen hukum untuk menuangkan arah kebijakan pembangunan negaranya. Pada tanggal 5 Oktober 2004, Presiden Megawati Soekarno Putri mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut UU SPPN). Undang-undang tersebut dibuat salah satu yang menjadi dasar pertimbangannya adalah untuk untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran serta bertujuan untuk menyusun perencanaan pembangunan Nasional

4 Yudi Latif, *Negara Paripurna*, (Jakarta: Gramedia, 2015), hlm. 42

5 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004

yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara.⁶

UU SPPN memberikan pengertian bahwa Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Kemudian Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.⁷

Perbedaan yang paling mendasar antara GBHN dengan UU SPPN adalah lembaga negara yang mengeluarkan serta bentuk produk hukum yang dikeluarkan. GBHN dibentuk oleh MPR dan ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR, sedangkan UU SPPN dibentuk oleh DPR-RI dan disetujui bersama oleh Presiden, yang ditetapkan di dalam undang-undang.

Terdapat pola yang berbeda di dalam penentuan arah pembangunan pasca penghapusan GBHN. UU SPPN mengamanatkan bahwa rencana pembangunan terbagi menjadi jangka panjang dan jangka menengah yang dituangkan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Nasional. Dimana rencana pembangunan tersebut dititik beratkan pada visi dan misi serta program dari Presiden terpilih yang ditetapkan dengan peraturan presiden. Berbeda dengan GBHN yang dibentuk oleh MPR yang diambil berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar. Sehingga dapat dikatakan bahwa rencana pembangunan pasca penghapusan GBHN lebih bersifat *executive heavy*, bukan bersifat *parlementary heavy*. Dapat dikatakan, dengan kondisi seperti ini sangat dimungkinkan bahwa pembangunan yang terjadi di Indonesia akan berbeda arahnya disetiap rezim presiden, sehingga pembangunan akan sangat bergantung pada presiden yang dihasilkan di dalam konstelasi politik Indonesia. Selain itu, pembangunan yang bersifat *executive heavy* sangat berpotensi untuk tidak mewakili suara rakyat, karena sistem keterwakilan di dalam negara demokrasi terletak pada lembaga parlemen, dimana di Indonesia sebenarnya tugas tersebut diletakkan di dalam MPR. Sehingga sangat mungkin bahwa pembangunan Indonesia ke depan akan bersifat acak dan tidak bersifat berkelanjutan.

Hal yang senada disampaikan oleh Bambang Sadono yang menyampaikan bahwa konsep pembangunan yang saat ini

6 Poin menimbang huruf d dan e, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

7 Pasal 1 angka 3 dan 4, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

disesuaikan dengan visi misi presiden ternyata menimbulkan beberapa masalah, salah satu masalah tersebut adalah sulitnya mensinergikan pembangunan berdasarkan visi misi presiden dan para kepala daerah yang bisa saja berbeda visi misinya karena berasal dari partai politik yang berbeda.⁸ Martin Hutabara juga menyatakan bahwa bergantinya haluan pembangunan disetiap pergantian Presiden, menurut Martin akan mempersulit tercapainya tujuan nasional.⁹

Dalam konteks pembangunan nasional perlu adanya sinergisitas seluruh elemen negara antara pemerintah dan rakyat, baik lembaga-lembaga formal yang dibentuk oleh konstitusi ataupun undang-undang, serta badan-badan publik yang dibentuk dan muncul diantara kalangan masyarakat.

Negara dengan sistem demokrasi mempunyai implikasi berupa kebebasan kepada masyarakat untuk dapat mengekspresikan dirinya menjadi individu-individu yang bebas. Demokrasi memberikan akses kebebasan kepada rakyat untuk dapat melakukan kebebasan berfikir dan mengeluarkan pendapat. Hingga pada akhirnya dengan kebebasan tersebut membuat setiap individu yang memiliki pandangan dan pemikiran yang sama memutuskan untuk berserikat dan berkumpul kemudian membentuk sebuah

organisasi.

Organisasi tersebut tercipta dengan berbagai macam landasan, baik landasan atas kesamaan pemikiran, ideologi, agama, kesukaan, kebutuhan dan lain sebagainya. Kumpulan individu yang pada akhirnya melembaga menjadi sebuah organisasi, pada akhirnya melakukan gerakan-gerakan dengan mengumpulkan massa atau dengan cara lain hingga tujuan sebuah organisasi tersebut tercapai. Organisasi yang terdiri atas sekumpulan rakyat yang memiliki kesamaan pandangan, visi, dan tujuan ini sering kali disebut sebagai Organisasi Kemasyarakatan (Ormas).

Ormas merupakan lembaga yang muncul dan lahir di dalam masyarakat, yang tingkat susunan struktur pengurusannya sangat lengkap dari tingkat yang paling bawah (dapat berskala Kabupaten/Kota atau bahkan Desa/Kelurahan) hingga tingkat yang paling atas yaitu berada ditingkat pusat atau Nasional. Melihat potensi kekuatan ini seharusnya pemerintah dapat melihat kondisi ini bukan hanya sebagai kekuatan politik elektoral namun juga sebagai kekuatan untuk perwujudan tujuan negara. Seringkali di era reformasi ini, ormas hanya dipandang sebagai potensi politik elektoral di dalam konstelasi politik baik di tingkat nasional maupun lokal.

8 MPR-RI, Bambang Sadono: Kita Butuh Konsep Pembangunan Yang Menyeluruh Dan Berkesinambungan, <http://mpr.go.id/posts/bambang-sadono-kita-butuh-konsep-pembangunan-yang-menyeluruh-dan-berkesinambungan> (diakses pada 10 November 2018)

9 MPR-RI, Martin : GBHN Menjadi Kebutuhan Mendesak, <http://mpr.go.id/posts/martin-gbhn-menjadi-kebutuhan-mendesak> (diakses pada 10 November 2018)

Pembangunan Nasional saat ini yang mengacu berdasarkan UU SPPN yang menghasilkan dua dokumen perencanaan yaitu RPJPN untuk jangka waktu 20 tahun dan RPJMN untuk jangka waktu 5 tahun, kurang mengakomodir ormas untuk ikut andil di dalam perencanaan pembangunan nasional. Mengingat konsep pembangunan pasca penghapusan *executive heavy* maka sangat dimungkinkan tidak adanya harmonisasi pembangunan ditingkat pusat dan daerah, karena tidak adanya pedoman pembangunan nasional yang dipahami dan disepakati oleh seluruh bangsa. Oleh sebab itu, seringkali ormas bertindak tidak sejalan dengan rencana pembangunan pemerintah pada suatu era, karena ormas sering kali melakukan penafsiran sendiri terkait langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah.

Seperti sekarang ini, *trend* yang muncul di kalangan ormas adalah tafsir-tafsir otoritarianisme yang dilakukan oleh pemerintah yang sedang berkuasa. Hal ini salah satunya dapat ditunjukkan pada kasus pembubaran HTI di tahun tahun 2017 bisa kita lihat sebagai tahun yang sangat berdinamika terkait pengaturan ormas. Awal Mei 2017, pemerintah mengeluarkan pernyataan bahwa akan membubarkan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Alasan pemerintah membubarkan HTI dikarenakan tidak melaksanakan peran positif untuk

mengambil peran positif dalam pembangunan nasional, gerakan HTI terindikasi kuat bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagaimana diatur didalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas, dan alasan terakhir pemerintah menganggap aktivitas HTI telah menimbulkan benturan di dalam masyarakat yang dapat mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat serta membahayakan keutuhan NKRI.¹⁰ Akan tetapi dikarenakan terbentur dengan aturan yang ada di dalam UU Ormas Reformasi, membuat pembubaran HTI menuai pro kontra dan juga perdebatan di kalangan para akademisi maupun masyarakat umum.

Berdasarkan UU Ormas Reformasi, HTI dapat dianggap masih belum bubar, dikarenakan proses pembubaran suatu ormas harus melalui proses peradilan.¹¹ Sehingga jalan yang ditempuh masih cukup panjang. Selain itu UU Ormas Reformasi dianggap tidak dapat membubarkan sebuah ormas, karena sanksi yang ada hanya berupa pencabutan status badan hukum. Bukan membubarkan ormas tersebut.

Di tengah kondisi yang masih belum pasti terkait status pembubaran HTI, pemerintah mengeluarkan Perppu Ormas. Kemudian berdasarkan perppu ini pemerintah mencabut SK status badan hukum HTI dan resmi membubarkan HTI

10 Kompas.com, Ini Alasan Pemerintah Bubarkan Hizbut Tahrir Indonesia, <http://nasional.kompas.com/read/2017/05/08/14382891/ini.alasan.pemerintah.bubarkan.hizbut.tahrir.indonesia> (diakses pada 11 November 2018)

11 Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

pada 18 Juli 2017. Gambaran kondisi itu lah merupakan salah satu penyebab terjadinya perkembangan peraturan ormas.¹² Kondisi-kondisi tersebut yang menyebabkan perbedaan pendapat di kalangan masyarakat khususnya para penggiat ormas, mengingat dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia ormas pernah dilakukan penyeragaman oleh rezim orde baru dengan penerapan "Asas Tunggal Pancasila". Seringkali rezim mengatur ormas menggunakan pertimbangan politik bukan kepentingan perwujudan tujuan negara untuk pembangunan.

Berdasarkan paparan argumentasi di atas, melihat potensi ormas yang memiliki potensi yang besar dari tataran daerah hingga pusat perlu mengakomodir ormas sebagai salah satu elemen untuk ikut dalam usaha pembangunan negara. Salah satu usaha untuk mengakomodir ormas adalah dengan cara pembentukan haluan negara yang memberikan panduan kepada ormas untuk berpartisipasi dalam usaha pembangunan negara. Usaha ini bukan berarti untuk melakukan penyeragaman kepada ormas, akan tetapi merupakan sebuah usaha untuk merestrukturalisasi ormas dalam menggambarkan posisi ormas dan memberikan panduan kepada ormas untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang dapat mewujudkan pembangunan dengan tetap

mempertahankan karakteristik dan ciri khas dari setiap ormas.

Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang ingin diangkat di dalam artikel ini, yaitu bagaimana strukturalisasi ormas dalam skema garis besar haluan negara sebagai potensi pembangunan pusat dan daerah?

Pembahasan

1. Kedudukan Organisasi Kemasyarakatan (Ormas)

Organisasi kemasyarakatan atau disingkat Ormas adalah suatu istilah yang digunakan di Indonesia untuk bentuk organisasi berbasis massa yang tidak bertujuan politis.¹³ Di luar negeri, Ormas sering disebut sebagai *Civil Assosiation* atau Organisasi Masyarakat Sipil. Namun dalam hal ini penulis akan menggunakan istilah Ormas.

Di Indonesia, pengertian ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴

12 Kompas.Com, HTI Resmi Dibubarkan Pemerintah, <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/19/10180761/hti-resmi-dibubarkan-pemerintah> (diakses pada 11 November 2018)

13 M. Najib Ibrahim, "Hak Berserikat (Suatu Kajian Terhadap Pembekuan Dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan)", Tesis Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2011). Tidak Dipublikasikan, hal. 20

14 Pasal I poin perubahan ke-1 Perppu Nomor 2 Tahun 2017

Leste M. Salomon, mengidentifikasi lima ciri utama dari ormas, antara lain: (1) organisasi; (2) privat; (3) non-profit; (3) mengatur dirinya sendiri (*self governing*); (5) sukarela.¹⁵

Dalam konteks Indonesia, Rustam Ibrahim (2008) mengklasifikasikan ormas menjadi sembilan belas (19) kelompok atau organisasi, yang meliputi:¹⁶ (1) kelompok atau organisasi petani dan nelayan; (2) kamar dagang dan industri, asosiasi pengusaha; (3) organisasi profesi; (4) serikat pekerja atau buruh; (5) badan Perwakilan Desa / Kelurahan; (6) kelompok-kelompok pengajian, majelis ta'lim, paroki, dan lain sebagainya; (7) organisasi seni budaya (8) yayasan yang bergerak dalam bidang sosial kesehatan (9) koperasi dan kelompok usaha bersama; (10) kelompok pendidikan seperti Komite Sekolah; (11) Organisasi Olahraga; (12) organisasi pemuda/ pelajar/ mahasiswa; (13) Organisasi kelompok perempuan; (14) organisasi non-pemerintahan, Advokasi (15) LSM Pembangunan (16) organisasi berdasarkan kesukuan, etnis atau adat; (17) organisasi sosial keagamaan; (18) organisasi yang bergerak di bidang lingkungan hidup dan konservasi; (19) organisasi yang berdasarkan hobi.

Organisasi kemasyarakatan (ormas) pada saat ini sering diletakkan sebagai entitas politik, sehingga dalam pengaturannya pun sering kali bertujuan politis. Padahal, ormas

sejatinya memiliki fungsi yang lebih luas, tidak hanya sebagai alat politik atau sebagai sayap-sayap partai politik yang bertujuan untuk mengumpulkan masa dan mencari simpati masyarakat untuk mencari dukungan pada kontestasi politik.

Dalam konteks ini penulis mencoba untuk mendudukan bahwa dalam peranannya sebagai peneentu kebijakan, pemerintah harus mampu meletakkan dengan tepat kedudukan ormas di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Pemerintah perlu melakukan strukturalisasi guna menetapkan posisi ormas tersebut.

Oleh karena sebab itu, sebaiknya kita kembali meletakkan ormas tidak dipandang sebagai entitas yang bersifat politik saja, karena sejatinnya ormas memiliki fungsi-fungsi lainnya. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa ormas memiliki banyak jenis, seperti ormas yang bergerak dalam bidang sosial, lingkungan, keprofesian, keagamaan, pengembangan keuangan dan ekonomi, mikro, kesehatan, dan juga pendidikan.

Ormas seharusnya diposisikan sebagai entitas yang mengandung nilai-nilai atau prinsip-prinsip yang dapat mendukung tujuan negara Indonesia dalam bingkai kemanusiaan dan keadilan sosial untuk mewujudkan negara kesejahteraan sebagai media untuk mencerdaskan bangsa dan juga merawat persatuan Indonesia.

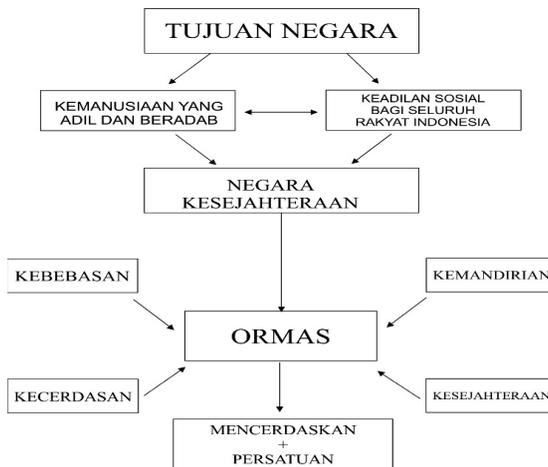
15 Ridaya Laodengkowe, *Mengatur Masyarakat Sipil*, (Depok: Piramedia, 2010), hal. 12-13.

16 *Ibid.*, hal 15.

Nilai-nilai yang terkandung di dalam ormas untuk dapat mendukung terwujudnya salah satu tujuan negara setidaknya harus memiliki nilai kebebasan yang menghasilkan nilai kecerdasan dan nilai kemandirian

yang menghasilkan nilai kesejahteraan. Nilai-nilai tersebut harus terinternalisasi di dalam ormas agar dapat mewujudkan suatu ormas yang ideal.

Penjelasan di atas dapat di gambarkan melalui skema berikut:



Gambar 1. Skema Internalisasi Nilai-nilai Ormas Yang Sesuai Dengan Tujuan Negara

Untuk dapat mewujudkan suatu negara kesejahteraan perlu adanya nilai kemandirian di dalam diri ormas. Kemandirian dalam KBBI diartikan sebagai suatu hal atau keadaan dimana dapat berdiri sendiri tanpa bergantung pada orang lain.¹⁷

Berdasarkan *Oxford Dictionary*, kebebasan atau dapat disebut sebagai 'independently', diartikan 'In a way that is free from outside control or influence atau Without outside help'; 'unaided',

atau 'In a way that is not connected with another; individually'.¹⁸

Sehingga dalam hal ini diartikan bahwa ormas harus dapat mandiri dan berdiri sendiri. Mandiri secara ekonomi, sehingga dengan kemandirian ini ormas dapat mempunyai visi yang dapat mensejahterakan anggotanya. Kemampuan ormas sebagai penggerak ekonomi-ekonomi di tingkat mikro akan dapat membantu

17 (KBBI) – Kemendikbud, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kemandirian> (diakses pada 12 November 2018)

18 English Oxford Dictionary, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/independently> (diakses pada 12 November 2018)

distribusi ekonomi yang berujung usaha mengatasi kesenjangan sosial.

Nilai selanjutnya yang sebaiknya terkandung di dalam ormas adalah kebebasan. Kebebasan berasal dari kata dasar 'bebas' yang di dalam KBBI mempunyai pengertian 'lepas sama sekali, tidak terhalang, tidak terganggu, tidak terikat, sehingga dapat menimbulkan sebuah keadaan untuk dapat berbicara, berbuat, bergerak dan lain sebagainya dengan leluasa'.¹⁹

Oxford Dictionary memberikan pengertian *freedom* atau kebebasan yaitu 'The power or right to act, speak, or think as one wants'.²⁰ Merriam-Webster memberikan arti kebebasan yaitu suatu keadaan yang bebas, seperti tidak adanya keharusan, paksaan, atau kendala dalam pilihan atau tindakan; pembebasan dari perbudakan atau pengekangan atau dari kekuatan orang lain.²¹

Nilai kebebasan ini erat kaitannya dengan hak asasi manusia, dalam konteks ini hak kebebasan untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Hak ini diwujudkan melalui media bernama ormas yang dapat menampung dan memperbolehkan masyarakat untuk berkreasi secara bebas, bertindak tanpa ada paksaan atau represi dari pihak luar.

Kebebasan ini bukan berarti bebas tanpa aturan, kebebasan disini

dimaknai dengan tetap memperhatikan norma-norma yang berlaku dalam bingkai negara demokrasi. Melalui kebebasan berekspresi, berfikir dan mengeluarkan pendapat, diharapkan ormas dapat membantu mewujudkan nilai yaitu mencerdaskan para anggotanya.

Nilai kecerdasan ketika kita lihat dari arti kata dasarnya yaitu 'cerdas' memiliki pengertian bahwa memiliki kesempurnaan perkembangan akal budi, akal budi yang dimaksudkan adalah kemampuan untuk berfikir dan mengerti.²² Sehingga dengan ini masyarakat melalui media ormas karena terbiasa dengan sebuah iklim demokratis yang selalu menuntut adanya sebuah diskusi publik dan pemikiran tanpa adanya represi secara fisik, dapat meningkatkan kecerdasan dan rasa toleransi masyarakat dalam menyikapi sebuah perbedaan pandangan.

Masyarakat akan dapat mampu mengerti fungsi dan tugasnya sebagai warga negara, mengerti bagaimana seharusnya negara ini dijalankan oleh pemerintah, mengerti apa tujuan dan cita hukum dari bangsa Indonesia. Jika kita gunakan teori tiga tungku kesejahteraan yang dipaparkan oleh Arif Hidayat, yang menyatakan bahwa kesejahteraan dapat dicapai melalui pendidikan, kesehatan, dan ekonomi.²³ Maka dengan adanya nilai-nilai tersebut yang terkandung di dalam ormas, ormas dapat membantu

19 (KBBI) - Kemendikbud, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/bebas> (diakses pada 12 November 2018)

20 English Oxford Dictionary, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/freedom> (diakses pada 12 November 2018)

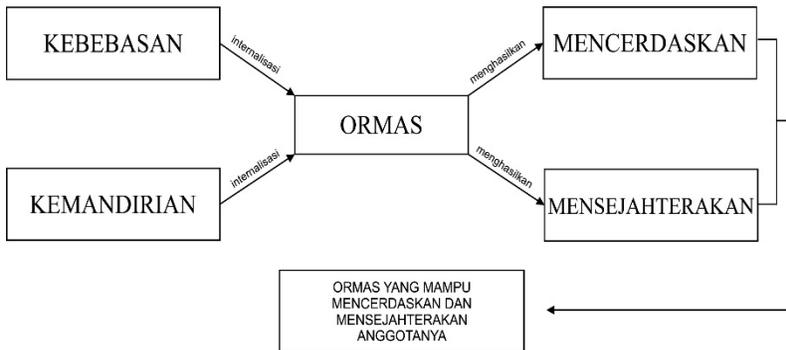
21 Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/freedom> (diakses pada 12 November 2018)

22 (KBBI) - Kemendikbud, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/cerdas> (diakses pada 12 November 2018)

23 Arif Hidayat-H. Gunarto, Religious Welfare State As A Modus Vivendi Of Unitary State Of The Republic Of Indonesia, South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law, Vol. 13, Issue4(August), 2017.

untuk memberikan pendidikan, peningkatan ekonomi, serta pemahaman dan perawatan kesehatan kepada masyarakat. Dengan hal itu ormas akan dapat sesuai dengan tujuan negara kita untuk dapat mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan persatuan bangsa.

Penjelasan di atas dapat digambarkan melalui skema sebagai berikut:



Gambar 2.

Skema Internalisasi Nilai-Nilai Yang Sebaiknya Ada Di Dalam Ormas Untuk Dapat Mewujudkan Tujuan Negara

Selama masa orde baru hingga era reformasi pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo, pengaturan ormas telah mengalami perubahan sebanyak tiga kali, dimulai dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 kemudian diubah melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017. Di setiap rezim pengaturan ormas, memiliki ciri khas tersendiri.

Di zaman orde baru, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 pengaturan ormas dapat dikatakan dilakukan dengan semangat usaha

untuk melakukan penyeragaman karena di dalam undang-undang tersebut diterapkan kebijakan “Asas Tunggal Pancasila”, dimana semua ormas harus menyantumkan asas pancasila di dalam Anggaran Dasarnya, dan ketika tidak menyantulkannya maka ormas itu akan dibubarkan. Ormas di masa orde baru diatur hanya ditujukan untuk mendukung pembangunan dan tujuan pemerintah, ormas dibentuk bukan sebagai perwujudan pemenuhan hak asasi manusia. Sistem pembubaran ormas juga tidak melalui proses peradilan, akan tetapi pembubaran langsung dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan surat keputusan pembubaran.²⁴

24 Penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Di era reformasi, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 dibentuk dengan semangat pemenuhan hak asasi manusia sebagai usaha penghentian pemerintahan yang bersifat otoriter. Di dalam undang-undang tersebut sudah tidak dikenal penerapan “Asas Tunggal Pancasila” namun Pancasila hanya diwajibkan kepada ormas untuk dijadikan napas, jiwa, dan semangat dalam menjalankan roda organisasinya, serta saling menghormati antar ormas baik yang menggunakan Pancasila sebagai asas ataupun tidak.²⁵ Sistem pembubara ormas juga dirubah dengan melalui proses peradilan. Sehingga terdapat proses pembuktian dan pemberian jawaban dalam proses pembubaran ormas, dimana melalui proses peradilan dapat meminimalisir terjadinya *abuse of power*.

Di era pemerintahan presiden Joko Widodo, pada tanggal 10 Juli 2017 Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut Perppu Ormas). Kemudian pada tanggal 22 November 2017, DPR menyetujui perppu tersebut untuk dijadikan undang-undang dan ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang -

Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang.

Perubahan Undang-Undang ormas tersebut didasari atas usaha untuk melakukan pertahanan atas ideologi negara yaitu Pancasila serta Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi Indonesia. Dinamika perkembangan ormas serta kondisi-kondisi yang tidak dapat diselesaikan oleh undang-undang ormas yang sebelumnya membuat pemerintah mengeluarkan perppu tersebut. Akan tetapi perppu tersebut dinilai oleh banyak pihak merupakan kebijakan yang terlalu politis karena dikeluarkan pada saat isu mengenai HTI menguat. Selain itu terdapat perbedaan yang mendasar antara perppu ormas dengan undang-undang nomor 17 Tahun 2013 yaitu perppu tersebut menghapuskan proses peradilan sebelum pemerintah membubarkan ormas. Sehingga, banyak pihak yang menilai perppu tersebut dapat dijadikan alat untuk menyalahgunakan kekuasaan.

Terlepas dari pembahasan dinamika pengaturan tersebut, kiranya kita perlu melihat ormas dalam perspektif yang lebih objektif dengan menempatkan ormas sebagai sebuah organ yang dapat digunakan untuk mendukung perwujudan tujuan negara Indonesia.

25 Pasal 10, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

2. Pembangunan Nasional di bawah Rezim Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar NRI 1945, berimplikasi pada penghapusan GBHN di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah perlu membuat instrumen hukum baru untuk menuangkan program perencanaan pembangunan nasional, agar dalam perencanaan pembangunan tidak bersifat sporadis tergantung kebijakan setiap pimpinan pemerintah yang terpilih, baik itu ditingkat nasional ataupun daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dibentuk dengan rasionalisasi bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN maka perlu adanya pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan yang lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional.²⁶

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pada dasarnya menghasilkan dua dokumen pembangunan yang didasarkan pada jangka waktu pembangunan, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) untuk waktu 20 tahun dan Rencana

Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk waktu 5 tahun. Perencanaan Pembangunan ini dilakukan dari tingkat pusat hingga tingkat daerah, dimulai pada perencanaan jangka panjang (20 tahun), 5 tahun dan paling singkat perencanaan disetiap tahun.²⁷

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk: (a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah; (c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; (d) mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan (e) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.²⁸

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan kepada Presiden untuk membentuk RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik.²⁹ RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional. Jadi dapat dikatakan bahwa RPJM Nasional merupakan program yang menjadi inisiatif dari presiden mengenai arah pembangunan negara selama dia menjabat.

²⁶ Penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

²⁷ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

²⁸ *Ibid.*, Pasal 2 ayat (4)

²⁹ *Ibid.*, Pasal 19 ayat (1)

Selain RPJM Nasional, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan kepada Kepala Daerah untuk membentuk RPJM Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.³⁰ RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Jika RPJM Nasional merupakan inisiatif dari presiden, maka RPJM Daerah merupakan pandangan arah pembangunan suatu daerah yang merupakan inovasi dari setiap kepala daerah selama dia menjabat.

Ruang lingkup dari perencanaan pembangunan nasional adalah mencakup penyelenggaraan perencanaan makro yang berhubungan dengan bidang kehidupan, yaitu agama, ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum, pertahanan, dan keamanan.³¹ Perencanaan ini sudah seharusnya menyangkut segala sektor serta subyek pelaku pembangunan baik dari tingkat pusat dan daerah. Oleh karena itu perlu adanya harmonisasi perencanaan pembangunan yang dimulai dari nasional kemudian dilakukan *breakdown* pada tingkat yang lebih rendah (daerah).

Pada saat ini, permasalahan yang muncul dalam hal pembangunan nasioanal adalah mengenai harmoni-

sasi perencanaan pembangunan antara pusat dengan daerah. Perencanaan pembangunan yang bersifat *excutive heavy* sering kali diwarnai dengan ego-sektoral para kepala daerah untuk terus mewujudkan visi-misinya, sehingga pembangunan nasional bersifat sporadis dan tidak jelas arahnya. Dinamika pemerintahan daerah yang saat ini diatur oleh rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, telah memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah, hampir seluruh sektor pembangunan serta penyediaan fasilitas pelayanan masyarakat diserahkan kepada daerah. Pemerintah Pusat hanya memiliki kewenangan absolut berupa kewenangan dalam hal agama, fiskal-moneter, hukum, politik luar negeri, pertahanan dan keamanan.

Selain permasalahan ego-sektoral setiap kepala daerah, tahun politik di setiap daerah yang berbeda juga memberikan permasalahan dan tantangan tersendiri dalam usaha harmonisasi perencanaan pembangunan nasional. Seringkali waktu penetapan RPJMD Daerah berbeda-beda disetiap daerahnya, perbedaan ini terjadi dikarenakan masa jabatan kepala daerah di setiap daerah tidak memiliki kesamaan. Akan tetapi dengan sistem pilkada serentak sekarang ini, dapat menjadi sebuah momentum yang tepat untuk memulai adanya suatu harmonisasi pembangunan nasional yang mengacu pada sebuah pedoman pembangunan yang

30 *Ibid.*, Pasal 19 ayat (3)

31 *Ibid.*, Pasal 3 ayat (1)

dibentuk oleh lembaga perwakilan rakyat yang menafsirkan pembangunan dengan dasar Pancasila dan UUD NRI 1945.

Membahas mengenai peran dari seluruh pelaku atau subyek pembangunan, UUSPPN memberikan pengertihan sebagai berikut bahwa, pelaku pembangunan adalah pemerintah (Pusat, Provinsi, Kabupaten, dan Kota), dunia usaha, dan masyarakat. Koordinasi pelaku pembangunan di pemerintahan juga mencakup antara pelaksana dengan perencanaan pembangunan.³² Masuknya unsur masyarakat sebagai salah satu unsur sebagai pelaku pembangunan seharusnya mendapatkan perhatian yang sangat besar dari pemerintah untuk diatur mengenai kedudukan serta fungsi masyarakat dalam usaha pembangunan nasional.

Meskipun di dalam UU SPPN telah memberikan ruang mengenai peran serta masyarakat di dalam pembangunan, akan tetapi di dalam UU ini tidak ditunjukkan bagaimana peran serta masyarakat di dalam pembangunan tersebut. Sehingga ormas sebagai entitas yang dibentuk oleh masyarakat kurang mendapatkan ruang dalam usaha pembangunan nasional.

Hal yang berbeda jika kita bandingkan dengan GBHN. Jika kita melihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

Indonesia Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004, di dalam ketentuan BAB IV mengenai Arah Kebijakan, di dalam sub bab mengenai politik menjelaskan bahwa arah kebijakan politik yang diambil adalah meningkatkan efektivitas, fungsi dan partisipasi organisasi kemasyarakatan, kelompok profesi, dan lembaga swadaya masyarakat dalam kehidupan bernegara.³³

Selain itu, pada bagian penutup juga disebutkan bahwa Berhasilnya pelaksanaan penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita bangsa, tergantung pada peran aktif masyarakat serta pada sikap mental, tekad, semangat, serta ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara. Sehubungan dengan itu, semua kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga kemasyarakatan lainnya perlu menyusun program menurut fungsi dan kemampuan masing-masing dalam melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara.³⁴

Sehingga dapat dikatakan bahwa melalui haluan negara ormas memiliki peran dan fungsi yang lebih jelas dalam konteks pembangunan nasional. Melalui haluan juga negara ormas juga dapat mempelajari apa yang dimaksud dengan pembangunan nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Sehingga

32 Penjelasan Pasal 2 ayat (1)

33 Bab IV, Sub bab-politik (politik dalam negeri), poin huruf e, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004

34 Bab VI, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004

pengaturan ormas yang mencantumkan dasar formalistik Pancasila dan UUD NRI 1945 tidak hanya bersifat formalistis, akan tetapi juga lebih aplikatif sehingga mampu dilaksanakan oleh ormas di dalam setiap program dan kegiatannya.

3. Peluang Strukturalisasi Organisasi Kemasyarakatan terhadap GBHN

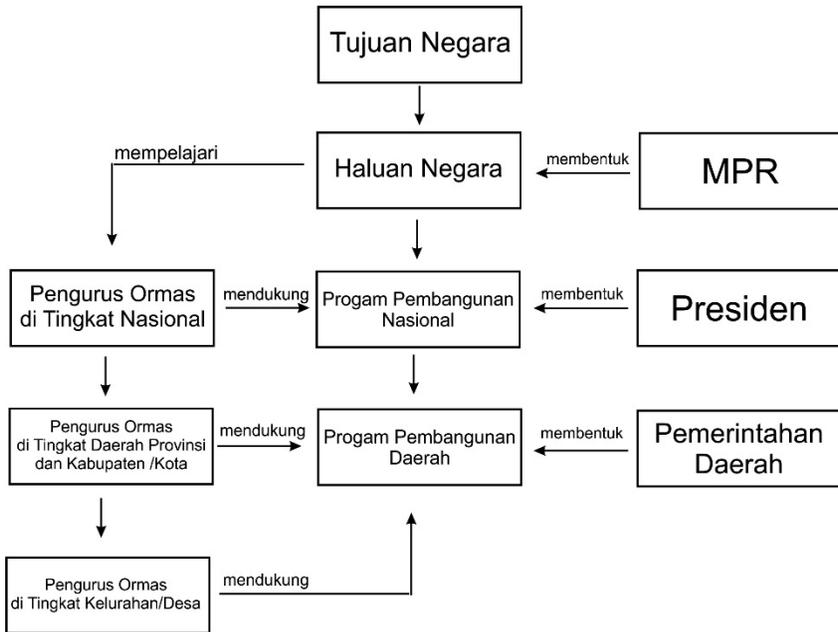
Berdasarkan argumen-argumen yang telah dijelaskan sebelumnya, maka terdapat peluang adanya strukturalisasi ormas di dalam sistem perencanaan pembangunan. Haluan Negara dapat dijadikan sebuah instrumen untuk melakukan strukturalisasi ormas. Sistem Demokrasi yang tepat tanpa adanya oligarki kekuasaan dapat membentuk sebuah instrumen hukum yang objektif. Oleh karena itu haluan negara perlu dibuat oleh lembaga negara yang mewakili seluruh rakyat Indonesia. Dalam konteks ini MPR sebagai lembaga yang mewakili rakyat Indonesia harus dapat merumuskan sebuah pedoman pembangunan nasional yang bersifat objektif yang berdasar pada Pancasila dan UUD NRI 1945. Sehingga nantinya Pancasila tidak lagi ditafsirkan sepihak oleh rezim yang berkuasa pada saat itu, tujuan negara dapat

terwujud dengan langkah-langkah yang aplikatif sehingga dapat dijadikan pedoman oleh seluruh pelaku pembangunan.

Haluan negara yang dibentuk nantinya harus mampu untuk melakukan eksternalisasi nilai yang ada di dalam Pancasila kemudian dituangkan di dalam haluan negara, kemudian diberikan gambaran arah kebijakan pembangunan Indonesia. Menjelaskan peran setiap pelaku pembangunan untuk mewujudkan sebuah pembangunan yang partisipatif dan berkelanjutan.

Ormas sebagai salah satu instrumen / pelaku pembangunan dapat juga dilibatkan dalam usaha untuk melakukan pembangunan nasional. Berdasarkan undang-undang Nomor 16 Tahun 2018 tentang Organisasi Kemasyarakatan, ormas dapat membentuk pengurusan yang tersusun di setiap tingkat, dari tingkat nasional hingga daerah kabupaten/kota, bahkan ada ormas yang memiliki kepengurusan hingga pada tingkat desa/kelurahan.

Strukturalisasi ormas yang dilakukan guna mendukung pembangunan nasional dapat dilihat melalui gambar berikut:



Gambar 3. Skema Strukturalisasi Peran dan Kedudukan Organisasi Kemasyarakatan

Berdasarkan gambar di atas, maka dapat dilihat pola arah strukturalisasi ormas, yaitu sebagai instrumen pendukung program pembangunan yang telah dibentuk oleh pemerintah baik ditingkat nasional hingga daerah. Pembentukan program pembangunan juga harus diharmonisasikan dengan program pembangunan secara bertingkat agar dapat tercipta arah pembangunan yang sama secara nasional, tanpa menghilangkan kebutuhan pembangunan di setiap daerahnya, akan tetapi perlu adanya penyamaan tema pembangunan

mengingat pemerintahan daerah dalam melakukan pembangunannya juga mendapatkan alokasi dana dari pemerintah pusat.

Indonesia sebagai Negara kesatuan merupakan negara yang bersifat tunggal, tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian, di dalam negara kesatuan hanya memiliki satu pemerintahan pusat yang memiliki kekuasaan dan kewenangan yang tertinggi. Pemerintah pusat yang menjadi penentu keputusan dan arah kebijakan negara.³⁵

35 Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2013), hal. 64-65.

Pada saat sekarang ini negara kesatuan dapat dibedakan menjadi 2 bentuk: (1) negara kesatuan dengan sistem sentralisasi; (2) negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam sistem sentralisasi semua urusan diatur dan diurus langsung oleh Pemerintah Pusat, daerah-daerah hanya langsung melaksanakan apa yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan dalam sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.³⁶

Menurut C.F. Strong, esensi negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya (*the sovereignty*) tidak terbagi-bagi, atau dengan kata lain, kekuasaan Pemerintah Pusatnya tak-terbatas (*unrestricted*), karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentukan undang-undang selain badan pembentuk undang-undang yang ada di pusat.³⁷ Lebih lanjut menurut C.F. Strong, dengan demikian ada dua sifat penting negara kesatuan, yaitu: (1) supremasi parlemen pusat; (2) tidak adanya badan berdaulat tambahan. Perbedaan paling mendasar antara negara kesatuan dan negara federal, bahwa daerah-daerah yang dapat mengurus urusannya sendiri diberikan kewenangannya oleh Pemerintah Pusat, sehingga

daerah-daerah bukan merupakan badan yang berdaulat sendiri, namun kekuasaan tersebut diberikan oleh Pemerintah Pusat, dan pemerintah Pusat dapat juga mengambil kembali kekuasaan tersebut.³⁸

Indonesia sebagai negara kesatuan terbagi menjadi provinsi dan provinsi menjadi kabupaten dan/atau kota.³⁹ Berdasarkan pembagian ini yang menjadikan adanya pengaturan penyelenggaraan pemerintah daerah. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia, didasarkan pada prinsip otonomi daerah serta berasaskan desentralisasi. Istilah Otonomi Daerah dan Desentralisasi mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonomi daerah lebih cenderung pada aspek politik-kekuasaan negara (*political aspect*), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada berada dalam aspek administrasi (*administrative aspect*). Sebaiknya jika dilihat dari *sharing of power* (pembagian kekuasaan) kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah tentu akan membahas seberapa besar kewenangan yang diberikan kepada daerah dalam konteks penyelenggaraan pemerintahannya.⁴⁰

Sehingga dengan demikian pola pembangunan nasional dalam konteks negara kesatuan Indonesia dapat

36 Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hal. 46-47.

37 *Ibid.*, hal. 48.

38 *Ibid.*

39 Pasal 18 UUD NRI 1945

40 *Op.cit.*, Edie Toet Hendratno, hal. 63.

tercapai tanpa menghilangkan nilai-nilai lokalitas yang ada di setiap daerah. Pemberian kewenangan kepada daerah bukan berarti mengurangi kekuasaan dari pemerintahan pusat. Melibatkan ormas di dalam proses pembangunan nasional bukan berarti memberikan kewenangan kepada ormas untuk melakukan tugas-tugas pemerintah, akan tetapi ormas didukkan sebagai instrumen untuk meningkatkan partisipasi masyarakat serta sebagai media penghimpun aspirasi serta sosialisasi program-program pemerintah guna untuk diwujudkan bersama dengan masyarakat.

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan penjelasan yang telah dicantumkan pada bagian pembahasan yaitu mengenai bagaimana strukturalisasi ormas dalam skema garis besar haluan negara sebagai potensi pembangunan pusat dan daerah??

Maka dapat kita tarik kesimpulan, bahwa strukturalisasi ormas difungsikan untuk mendudukan ormas bukan hanya sebagai kekuatan politik tapi juga sebagai instrumen atau pelaku pembangunan. Haluan Negara diperlukan, mengingat kurang adanya harmonisasi program pembangunan antara pusat dan daerah, dengan kondisi konstelasi politik pilkada serentak dapat mempersempit ruang perbedaan waktu dalam proses penyusunan program pembangunan daerah.

Sehingga dengan hal ini sangat dimungkinkan untuk dilakukan harmonisasi program pembangunan dari tingkat pusat hingga daerah tanpa menghilangkan ciri khas dan kebutuhan tiap daerah.

Perencanaan pembangunan yang bersifat *executive heavy* sangat rentan pada penyalahgunaan kekuasaan pada suatu kelompok (oligarki) serta perubahan arah kebijakan dalam setiap pergantian rezim. Sehingga haluan negara perlu dibentuk oleh lembaga negara yang cenderung stabil secara politis serta dapat menafsirkan Pancasila dan UUD NRI 1945 secara objektif, agar penggunaan Pancasila dan UUD NRI 1945 benar-benar dapat menghasilkan kesejahteraan masyarakat.

Saran yang dapat diberikan kepada para penyelenggara pemerintahan khususnya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat perlu melakukan penafsiran secara objektif mengenai Pancasila dan UUD NRI 1945 yang kemudian dituangkan di dalam haluan negara sebagai pedoman untuk melakukan harmonisasi perencanaan pusat dan daerah.
2. Haluan Negara harus merestrukturalisasi ormas agar ormas tidak hanya dipandang sebagai entitas kekuatan politik namun juga difungsikan sebagai pelaku pembangunan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2013).

Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuam, Desentralisasi, dan Federalisme*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009).

Ridaya Laodengkowe, *Mengatur Masyarakat Sipil*, (Depok: Piramedia, 2010).

Yudi Latif, *Negara Paripurna*, (Jakarta: Gramedia. 2015).

Jurnal/Skripsi

M. Najib Ibrahim, "Hak Berserikat (Suatu Kajian Terhadap Pembekuan Dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan)", Tesis Ilmu Hukum, Progam Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2011).

Maleha Soemarsono, Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun Ke-3 7 No.2 April-Juni 2007.

Arif Hidayat-H. Gunarto, Religious Welfare State As A Modus Vivendi Of Unitary State Of The Republic Of Indonesia, *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law*, Vol. 13, Issue4(Augustl), 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NRI 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor Iv/ Mpr/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang

Internet

English Oxford Dictionary, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/independently> (diakses pada 12 November 2018)

English Oxford Dictionary, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/freedom> (diakses pada 12 November 2018)

(KBBI) - Kemendikbud, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kemandirian> (diakses pada 12 November 2018)

(KBBI) - Kemendikbud, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/bebas> (diakses pada 12 November 2018)

(KBBI) - Kemendikbud, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/cerdas> (diakses pada 12 November 2018)

Kompas.com, Ini Alasan Pemerintah Bubarkan Hizbut Tahrir Indonesia, <http://nasional.kompas.com/read/2017/05/08/14382891/ini.alasan.pemerintah.bubarkan.hizbut.tahrir.indonesia> (diakses pada 11 November 2018)

Kompas.Com, HTI Resmi Dibubarkan Pemerintah, <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/19/10180761/hti-resmi-dibubarkan-pemerintah> (diakses pada 11 November 2018)

MPR-RI, Bambang Sadono: Kita Butuh Konsep Pembangunan Yang Menyeluruh Dan Berkesinambungan, <http://mpr.go.id/posts/bambang-sadono-kita-butuh-konsep-pembangunan-yang-menyeluruh-dan-berkesinambungan> (diakses pada 10 November 2018)

MPR-RI, Martin : GBHN Menjadi Kebutuhan Mendesak, <http://mpr.go.id/posts/martin-gbhn-menjadi-kebutuhan-mendesak> (diakses pada 10 November 2018)

Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/freedom> (diakses pada 12 November 2018)

REFORMULASI HALUAN NEGARA MODEL GBHN DALAM PERSPEKTIF HARMONISASI, SINKRONISASI, DAN SINERGITAS PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL-DAERAH

Oleh: Ria Casmi Arrsa

Abstrak

Gagasan untuk mereformulasi Pembangunan model GBHN sebagai haluan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara masih dihadapkan dengan pendapat yang pro dan kontra di masyarakat. Beberapa pandangan yang kontra, misalnya, mengemukakan bahwa dengan berubahnya sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tidak lagi dikenal pranata pertanggungjawaban Presiden atas pelaksanaan 'haluan negara' kepada MPR. Pertanggungjawaban Presiden tidak diperlukan, karena dilandasi oleh beberapa alasan, Presiden bukan lagi mandataris MPR dan setelah perubahan UUD 1945 MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN dan menjadikan GBHN sebagai instrumen yuridis-konstitusional untuk meminta pertanggungjawaban Presiden atas pelaksanaan haluan negara. Untuk mewujudkan reformulasi tersebut maka dipandang penting untuk meninjau ulang terhadap materi RPJPN, RPJP Prov, RPJP Kab/Kota, RPJP Desa agar terbangun mekansime harmonisasi, sinkronisasi, dan sinergitas perencanaan pembangunan nasional-daerah.

Kata kunci: haluan Negara, RPJPN, Harmonisasi, MPR

A. Haluan Negara dan Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Gagasan konseptual tentang 'Haluan Negara' yang dikenal dengan nama 'Garis-Garis Besar Haluan Negara' atau disingkat GBHN¹ di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan), belakangan ini berkembang dalam diskursus politik, hukum, dan akademik untuk direkonstruksi dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara, setelah kurang lebih 13 (tiga belas) tahun 'terkubur' dalam *euforia* reformasi dari tahun 1999 hingga memasuki tahun 2012.²

Kendatipun demikian, gagasan untuk merekonstruksi model GBHN sebagai haluan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara masih dihadapkan dengan pendapat yang pro dan kontra di masyarakat. Beberapa pandangan yang kontra, misalnya, mengemukakan bahwa dengan berubahnya sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tidak lagi dikenal pranata pertanggungjawaban Presiden atas

pelaksanaan 'haluan negara' kepada MPR. Pertanggungjawaban Presiden tidak diperlukan, karena dilandasi oleh beberapa alasan, Presiden bukan lagi mandataris MPR dan setelah perubahan UUD 1945 MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN dan menjadikan GBHN sebagai instrumen yuridis-konstitusional untuk meminta pertanggungjawaban Presiden atas pelaksanaan haluan negara.

Ditiadakkannya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN serta wewenang untuk meminta pertanggungjawaban Presiden juga dilatarbelakangi oleh beberapa pemikiran. *Pertama*, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Pendapat seperti ini misalnya dikemukakan oleh Abdul Mukthie Fadjar.³ Sebagaimana juga dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa:

'Tidak seperti di masa sebelumnya di mana MPR menyandang kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, sekarang kedudukannya sederajat dengan lembaga-lembaga tinggi negara

1 GBHN dan Pasal 33 UUD 1945 (sebelum amandemen) pada dasarnya menurut Sumantoro merupakan sumber hukum bagi Hukum Ekonomi Indonesia. Lihat Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, UI-Press, Jakarta, 1986, hal. 23. Hukum Ekonomi Indonesia memiliki asas-asas hukum utama, seperti, adanya campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi pada umumnya, adanya pengawasan publik yang bertanggungjawab, adanya keterbukaan dan bertanggungjawab, dan adanya keseimbangan kepentingan. Lihat, Sri Redjeki Hartono, 2007, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Malang: Bayu Media Publishing, hlm 125.

2 Gagasan untuk merekonstruksi Model GBHN sebagai instrumen yuridis dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan nasional di bidang pembangunan kembali berkembang dalam wacana akademik setelah MPR RI bekerjasama dengan beberapa Perguruan Tinggi di Indonesia menyelenggarakan kegiatan sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan antara MPR RI dengan Universitas Jember yang diselenggarakan tanggal 22 Maret 2012 misalnya, kegiatan Seminar tersebut mengambil tema: *Reformulasi Model GBHN: Tinjauan terhadap Peran dan Fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. dikutip dari Ma'ruf Cahyono, 2018, *Rekonstruksi Model Gbn Sebagai Haluan Negara Dalam Sistem Pemerintahan Negara Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: PDIH Universitas Jayabaya hlm 2

3 Lihat Abdul Mukthie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 52. Lihat juga, Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hal. 72-73.

lainnya. Mengapa? Karena Presiden dan Wakil Presiden menurut ketentuan UUD 1945 sekarang dipilih langsung oleh rakyat, sehingga karena itu tidak lagi bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR seperti sebelumnya'.⁴

Pasca perubahan UUD 1945, menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ini berbeda dengan rumusan UUD 1945 sebelum perubahan, yang menyatakan, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Konsekwensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) tersebut, kedaulatan tidak hanya dijalankan oleh lembaga MPR saja melainkan oleh setiap lembaga negara yang fungsi dan kewenangannya ditentukan oleh Undang-Undang Dasar.

Perubahan makna dan ketentuan kedaulatan ini melahirkan penafsiran dan pandangan, bahwa dengan

adanya perubahan makna kedaulatan itu, maka konsekuensinya adalah kedudukan setiap lembaga negara *equal*. Jadi menurut penafsiran dan pandangan beberapa ahli hukum tata negara di atas, UUD 1945 pasca perubahan tidak mengenal MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

Berpangkal pada gagasan amandemen UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan diatas maka, sistem ketatanegaraan Indonesia telah menghasilkan perubahan besar dan mendasar. Salah satu implikasi mendasar sebagaimana dimaksud nampak pada perubahan paradigma konstruksi ketatanegaraan Republik Indonesia. Perihal sebagaimana dimaksud nampak pada perubahan mendasar yang terjadi pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia baik secara institusional maupun dalam konteks perwujudan kedaulatan rakyat. Secara mendasar jika diurai perubahan sebagaimana dimaksud dapat dijelaskan berikut ini:

4 Lihat Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, hlm 184.

Tabel 1

Kedudukan MPR Sebelum dan Setelah Amandemen UUD 1945

No	Perubahan	Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
1	Kedaulatan	Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.	Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar
2	Institusional	Pasal 2 ayat 1 Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.	Pasal 2 ayat 1 Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang
3	Kewenangan Konstitusional	Pasal 3 Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara.	Pasal 3 ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan perkembangan konstitusi diatas maka terdapat tiga indikator perubahan yang bersifat mendasar baik dari aspek kedaulatan, institusi, maupun kewenangan yang bersifat konstitusional. Sebagai lembaga negara konstitusional yang memiliki peran strategis bagi pembangunan nasional⁵ tentunya keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan pilar dalam

menegakkan amanat UUD 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan negara, dalam waktu relatif singkat (1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Dengan berlakunya amandemen UUD 1945 tersebut, telah terjadi perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu (1) penguatan kedudukan

5 Pembangunan adalah upaya-upaya yang diarahkan untuk memperoleh taraf hidup yang lebih baik. Upaya-upaya untuk memperoleh kesejahteraan atau taraf hidup yang lebih baik merupakan hak semua orang dimanapun berada Lihat dalam N.H.T Siahaan, 2004, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Erlangga hlm 19

lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); (2) ditiadakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional; dan (3) diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengenai dokumen perencanaan pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan saat itu adalah dalam bentuk GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Ketetapan MPR ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan saran DPR, sekarang tidak ada lagi. Instrumen dokumen perencanaan pembangunan nasional yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sebagai acuan utama dalam memformat dan menata sebuah bangsa, mengalami dinamika sesuai dengan perkembangan dan perubahan zaman. Perubahan mendasar yang terjadi adalah semenjak bergulirnya

bola reformasi, seperti dilakukannya amandemen UUD 1945, demokratisasi yang melahirkan penguatan desentralisasi dan otonomi daerah⁶.

Perjalanan dokumen perencanaan pembangunan nasional sebagai kompas pembangunan sebuah bangsa, perkembangannya secara garis besar dapat dilihat dalam beberapa periode yakni:

Dokumen Perencanaan Periode 1958-1967

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno (Orde Lama) antara tahun 1959-1967, MPR Sementara (MPRS) menetapkan sedikitnya tiga ketetapan yang menjadi dasar perencanaan nasional yaitu TAP MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara, TAP MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969, dan Ketetapan MPRS No.IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

6 Pada hakikatnya otonomi itu memiliki keleluasaan, sebagaimana dikemukakan **Bagir Manan** yaitu otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vriljeid en zelfstandingheid*). Dengan demikian otonomi yang luas adalah kebebasan dan kemandirian dalam mengatur daerahnya dimana memiliki batasan tertentu dan tidak bersifat liberalistik seperti modal otonomi seluas-luasnya.

Hubungan azas otonomi dan pelaksanaan desentralisasi dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut pandangan **Muh. Yamin** bahwa:

“ Susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dengan daerah. Azas demokrasi dan desentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan azas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan ”

Pandangan **Muh. Yamin** tersebut memberi kesimpulan dengan jelas bahwa otonomi daerah dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi, sebab tanpa otonomi dan desentralisasi negara bukan lagi demokrasi melainkan dapat menjadi otokrasi.

Pandangan terhadap otonomi dan demokrasi diatas termanifestasikan dalam Undang-undang Dasar 1945. Ketentuan Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (1) tetap tidak mengurangi makna otonomi daerah yang di jamin dalam Pasal 18 ayat (2) sampai dengan ayat (7) dan Pasal 18 A serta Pasal 18B UUD 1945. Prinsip otonomi daerah yang diadopsikan tetap menjamin pluralisme antar daerah dan tuntutan keprakerasaan dari bawah atau tiap-tiap daerah untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan.

Dokumen Perencanaan Periode 1968-1998

Landasan bagi perencanaan pembangunan nasional periode 1968-1998 adalah ketetapan MPR dalam bentuk GBHN. GBHN menjadi landasan hukum perencanaan pembangunan bagi presiden untuk menjabarkannya dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita), proses penyusunannya sangat sentralistik dan bersifat Top-Down, adapun lembaga pembuat perencanaan sangat didominasi oleh pemerintah pusat dan bersifat eksklusif. Pemerintah Daerah dan masyarakat sebagai subjek utama out-put perencanaan kurang dilibatkan secara aktif. Perencanaan dibuat secara seragam, daerah harus mengacu kepada perencanaan yang dibuat oleh pemerintah pusat walaupun banyak kebijakan tersebut tidak bisa dilaksanakan di daerah. Akibatnya mematikan inovasi dan kreatifitas daerah dalam memajukan dan mensejahterakan masyarakatnya. Distribusi anggaran negara ibarat piramida terbalik, sedangkan komposisi masyarakat sebagai penikmat anggaran adalah piramida seutuhnya. Sebenarnya pola perencanaan melalui pendekatan sentralistik/top-down diawal membangun sebuah bangsa adalah sesuatu hal yang sangat baik, namun pola sentralistik tersebut terlambat untuk direposisi walaupun semangat perubahan dan otonomi daerah telah ada jauh sebelum dinamika reformasi terjadi.

Dokumen Perencanaan Periode 1998-2000

Pada periode ini yang melahirkan perubahan dramatis dan strategis dalam perjalanan bangsa Indonesia yang disebut dengan momentum reformasi, juga membawa konsekuensi besar dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan nasional, sehingga di periode ini boleh dikatakan tidak ada dokumen perencanaan pembangunan nasional yang dapat dijadikan pegangan dalam pembangunan bangsa, bahkan sewaktu pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid terbersit wacana dan isu menyangkut pembubaran lembaga Perencanaan Pembangunan Nasional, karena diasumsikan lembaga tersebut tidak efisien dan efektif lagi dalam konteks reformasi.

Dokumen Perencanaan Periode 2000-2004

Pada sidang umum tahun 1999, MPR mengesahkan Ketetapan No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Berbeda dengan GBHN-GBHN sebelumnya, pada GBHN tahun 1999-2004 ini MPR menugaskan Presiden dan DPR untuk bersama-sama menjabarkannya dalam bentuk Program Pembangunan Nasional (Propenas) dan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) yang memuat APBN. Sebagai realisasi ketetapan tersebut, Presiden dan DPR bersama-sama membentuk Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional

2000-2004. Propenas menjadi acuan bagi penyusunan rencana pembangunan tahunan (Repeta), yang ditetapkan tiap tahunnya sebagai bagian Undang-Undang tentang APBN. sedangkan Propeda menjadi acuan bagi penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada).

Dokumen Perencanaan Terkini Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Diujung pemerintahannya Presiden Megawati Soekarno Putri menandatangani suatu UU yang cukup strategis dalam penataan perjalanan sebuah bangsa untuk menatap masa depannya yakni Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dan bagaimanapun UU ini akan menjadi landasan hukum dan acuan utama bagi pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk memformulasi dan mengaplikasikan sesuai dengan amanat UU tersebut. UU ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam UU ini pada ruang lingkupnya disebutkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh

unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

Intinya dokumen perencanaan pembangunan nasional yang terdiri dari perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan daerah oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya mencakup : (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan periode 20 (dua puluh) tahun, (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan periode 5 (lima) tahun, dan (3) Rencana Pembangunan Tahunan yang disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKP dan RKPD) untuk periode 1 (satu) tahun. Lahirnya UU tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini, paling tidak memperlihatkan kepada kita bahwa dengan UU ini dapat memberikan kejelasan hukum dan arah tindak dalam proses perumusan perencanaan pembangunan nasional kedepan, karena sejak bangsa ini merdeka, baru kali ini UU tentang perencanaan pembangunan nasional ditetapkan lewat UU, padahal peran dan fungsi lembaga pembuat perencanaan pembangunan selama ini baik di pusat maupun di daerah sangat besar.

Tapi pertanyaan kita, apakah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN ini tidak hanya bertukar kulit saja ? apakah RPJP, RPJM, RKP itu secara model dan

mekanisme perumusannya sama saja halnya dengan program jangka panjang yang terkenal dengan motto menuju Indonesia tinggal landas, Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dengan berbagai periode dan APBN sebagai program satu tahunnya semasa pemerintahan Orde Baru. Keberadaan aspirasi, partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses penjarangan, penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi dari perencanaan yang dibuat, masih dihadapkan pada balutan sloganistik dan pemenuhan azas formalitas belaka. mungkin substansi ini yang perlu kita sikapi bersama dalam konteks perumusan kebijakan dokumen perencanaan pembangunan nasional maupun daerah ini kedepan.

Dokumen Perencanaan Periode 2004-2005 dan 2009-2014

Pemerintahan Presiden Susiolo Bambang Yudhoyono untuk kedua kalinya menetapkan perencanaan pembangunan kedalam Peraturan Presiden RI No 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 merupakan tahap kedua dari pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. RPJMN 2010-2014 ini selanjutnya menjadi pedoman bagi kementerian/ lembaga dalam menyusun Rencana Strategis kementerian/ lembaga (Renstra-KL) dan menjadi bahan

pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menyusun/menyesuaikan rencana pembangunan daerahnya masing-masing dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional. Untuk pelaksanaan lebih lanjut, RPJMN akan dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang akan menjadi pedoman bagi penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN).

Berpangkal dari kompleksitas perencanaan pembangunan yang berjalan secara dinamis di butuhkan adanya sebuah kerangka paradigmatis dalam rangka melahirkan sebuah konsep pembangunan yang holistik dan komprehensif. Kehadiran perencanaan pembangunan yang berparidigma tiada lain adalah dalam rangka mewujudkan amant UUD 1945. Dalam konteks tersebut, upaya untuk meninjau ulang dan mengevaluasi pelaksanaan perencanaan pembangunan merupakan konsekuensi logis dari penjabaran kedaulatan rakyat yang termanifestasikan kedalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pokok-pokok pikiran sebagaimana di atas itulah yang telah memunculkan gagasan rekonstruktif terhadap tata kelola arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional Indonesia.

B. Ketiadaan GBHN dan Implikasi pada Sistem Ketatanegaraan

Setelah tidak adanya GBHN pasca perubahan UUD 1945 maka agenda pembangunan nasional didasarkan pada visi dan misi calon Presiden

terpilih yang kemudian dijabarkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Walaupun saat ini telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, tetapi tidak ada mekanisme sanksi ataupun sanksi ketika seluruh ataupun sebagian rencana pembangunan yang tertuang dalam undang_undang tersebut tidak dilaksanakan dan disisi lain tidak ada jaminan pasti terhadap implementasi dari Rencana Jangka Panjang Nasional sebagaimana yang dituangkan undang-undang tersebut mengingat implementasi rencana pembangunan jangka menengah tetap didasarkan kepada visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan umum. Begitupula tidak ada mekanisme sanksi ataupun sanksi ketika rencana pembangunan jangka menengah tidak konsisten dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang . Dengan pemilihan presiden secara langsung seperti yang dituangkan dalam UUD 1945 maka setiap pergantian Presiden maka akan ada Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang dibuat oleh Presiden terpilih. Kalau hal ini tetap terjadi dalam setiap lima tahun, maka pembangunan akan sulit diselenggarakan secara berkesinambungan. Berganti Presiden berarti berganti pula kebijakan program pembangunan.

C. Menghidupkan Kembali GBHN Perluakah ?

Belakangan ini wacana menghidupkan GBHN mulai berkembang di masyarakat. Keinginan itu didorong agar pembangunan nasional tetap pada koridor cita-cita proklamasi dan memberikan arah yang jelas dan berkesinambungan bagi perencanaan dan kebijakan pembangunan nasional. Untuk menghidupkan kembali GBHN perlu pemikiran yang jernih dan perlu menjawab hal-hal berikut ini :

Apakah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sudah efektif sebagai arah kebijakan perencanaan pembangunan yang mengakomodasi kepentingan seluruh rakyat Indonesia dan apakah RPJM yang dibuat oleh Presiden terpilih hanya merupakan simflikasi dari problema bangsa yang sebenarnya sangat besar dan bagaimana mungkin nasib ratusan juta bangsa Indonesia dituangkan hanya dalam perencanaan jangka menengah yang dibuat dalam waktu yang sangat singkat oleh Presiden terpilih.

- Apakah ada konsistensi antara pembangunan jangka menengah Nasional yang dibuat oleh Presiden denagan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan selanjutnya , apakah ada konsistensi antara rencana pembangunan jangka menengah Daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah terpilih dengan Rencana

Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Masing-masing tingkatan pemerintah menjalankan visi dan misinya masing-masing,". Selain itu dalam hal implementasi, apakah dokumen perencanaan saat ini menjamin kesinambungan implementasi dan konsistensi dalam implementasi program

- Apakah RPJPN telah memberikan visi bersama untuk mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana tertuang pada pembukaan UUD 45,". Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 dimana dalam pembukaan disebutkan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia.
- Mampukah dokumen perencanaan saat ini (RPJN dan RPJMN) menjawab tantangan kedepan, sebagai contoh tantangan kedepan dalam bidang pendidikan seperti yang tertuang dalam GBHN . Paling tidak dalam GBHN tahun 1978 maupun GBHN tahun 1983 telah ditegaskan arah pendidikan nasional sebagai usaha meningkatkan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, kecerdasan, ketrampilan, mempertinggi budi pekerti,

memperkuat kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan, agar tumbuh manusia-manusia pembangun yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggung-jawab atas pembangunan bangsa. Penegasan yang ada dalam GBHN ini mengandaikan bahwa proses pendidikan itu dinamis, bertumpu pada kelenturan hakekat manusia Indonesia serta bertujuan menelusuri pengalaman sosial yang dialami oleh setiap warga negara. Dalam arti ini, sesungguhnya secara implisit gaung pendidikan populer telah tercantum dalam GBHN.

- Bagaimana kaitan antara tidak adanya GBHN dengan kondisi dimana banyak kepala daerah yang tidak berpikir ke depan atau jangka panjang. Mereka lebih memilih kebijakan yang langsung menghasilkan dan dapat dirasakan dalam masa pemerintahannya dan mencari PAD (pendapatan asli daerah) sebesar-besarnya tetapi belum tentu untuk kemakmuran rakyat.
- Apa yang dapat dijadikan kesepakatan nasional ketika masing-masing Provinsi dan Kabupaten/Kota membuat dokumen perencanaan sendiri dan dengan adanya otonomi daerah, kebijakan pusat itu terputus dan apakah RPJPN sudah merupakan kesepakatan nasional yang disepakati daerah.

- Pembangunan itu perlu tahapan, dan tahapan pembangunan baik di Pusat maupun di daerah dapat dijadikan target. GBHN memiliki ruang untuk mengakomodasi dinamika kepentingan nasional dan kepentingan masyarakat. Walaupun dalam RPJPN ada prioritas program per lima tahun tetapi apakah RPJPN dapat memberikan ruang untuk mengakomodasi dinamika kepentingan nasional, kepentingan daerah dan terkhusus kepentingan masyarakat karena RPJPN dibuat untuk 2005 sampai 2025 dan tidak ada mekanisme untuk melakukan koreksi terhadap prioritas pembangunan.
 - Apakah rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) maupun (RPJP) telah mampu memberikan solusi untuk menyatukan visi pembangunan di seluruh tingkatan sebab setiap kepala daerah memiliki visi dan misi sendiri-sendiri yang dibuat oleh tim sukses masing-masing.
 - Apakah ada konsistensi antara perilaku perencanaan dari Presiden dan Kepala Daerah dengan dokumen perencanaan saat ini
 - Apakah RPJN dan RPJM dapat dijadikan sarana konsolidasi dan payung besar khususnya dalam mengkonsolidasikan program masing-masing Kementerian dan daerah yang seringkali bergerak ke arah yang berbeda-beda dan terpecah-pecah.
 - Apabila hal ini dikaitkan dengan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung saat ini, maka apakah para kandidat Presiden/Wapres merancang Visi dan Misi mereka dengan tetap mendasarkan kepada rumusan GBHN jika GBHN dihidupkan kembali. Apakah dengan cara ini dapat diharapkan program pembangunan jangka panjang dapat diselenggarakan secara berkesinambungan, meskipun Presiden/Wapres akan berganti-ganti selama 25 tahun.
 - Apakah perlu dan memungkinkan memodifikasi GBHN ketika dianggap GBHN merupakan produk orde lama atau ketika dianggap tidak ada landasan hukum untuk menghidupkan kembali GBHN pasca amandemen UUD tahun 1945.
- Pertanyaan-pertanyaan di atas perlu sebagai landasan kajian untuk mengetahui sejauh mana GBHN perlu dihidupkan kembali. Selain itu perlu ditinjau kembali terhadap TAP-TAP MPR yang masih memberikan peluang untuk menghadirkan GBHN atau sejenisnya dan juga terkait sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD tahun 1945. Beberapa TAP MPR yang dapat digunakan sebagai landasan hukum untuk membuat suatu payung besar sekuat GBHN yaitu TAP MPR No VII/MPR/2001 tentang visi Indonesia Masa depan,

TAP MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. TAP-TAP tersebut menegaskan tentang kesadaran dan komitmen yang kuat untuk memantapkan persatuan dan kesatuan dalam menghadapi berbagai masalah bangsa mencapai tujuan nasional dan menjaga kesinambungan arah penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia.

D. Arah Reformulasi GBHN Di Dalam Keputusan MPR-RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar yang memuat dimensi filosofi, politik, dan hukum penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang meliputi bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya berdasarkan Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah negara. Melalui Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia telah menerima, menyerap, serta mengkaji aspirasi masyarakat dan daerah

tentang permasalahan sistem ketatanegaraan Indonesia, dan berbagai dimensi strategis kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara lainnya telah menghasilkan rekomendasi hasil kajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia masa jabatan 2009-2014.

Bahwa rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia masa jabatan 2009-2014, menjadi pertimbangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia masa jabatan 2014-2019 dalam melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika. Salah satu poin rekomendasi adalah melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah, maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dipandang sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan

Berdasarkan skema diatas, dua landasan hukum yang menjadi dasar untuk penyusunan perencanaan pembangunan pusat dan daerah adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Didalam UU SPPN menjelaskan mengenai tujuan SPPN adalah untuk menjamin terciptanya *integrasi, sinkronisasi, dan sinergi* baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi Pemerintah maupun antara pusat dan daerah. Ditegaskan kemudian pada pasal 5 yang berbunyi bahwa RPJMD harus memperhatikan RPJP Daerah dan RPJMN. Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada bagian kedua mengenai Perencanaan Pembangunan Daerah di Pasal 263 menyatakan bahwa Penyusunan RPJMD harus berpedoman pada RPJPD dan RPJMN.

Melalui bahasan di atas, terlihat bahwa RPJMN dan RPJMD adalah dua hal yang saling berhubungan dan harus sinkron satu sama lain. RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam

rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Sedangkan RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPd adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun. Pasal 263 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 RPJPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan penjabaran dari visi, misi, arah kebijakan, dan sasaran pokok pembangunan Daerah jangka panjang untuk 20 (dua puluh) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN dan rencana tata ruang wilayah. Pasal 263 ayat 3 UU No. 23 Tahun 2014 RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan Daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN.

Berdasarkan penjelasan diatas maka, jika kita renungkan kembali, ketiadaan haluan negara menghilangkan aspek yang paling penting dalam proses perencanaan yakni absennya "*Strategi Ideologi pembangunan*". Jika kita cermati RPJP dewasa ini lebih pada "Strategi

Teknokratik Pembangunan". Jadi perbedaan antara haluan negara dan RPJP yang mendasar dapat ditegaskan di sini adalah jika haluan negara bersifat "Ideologis", sementara RPJP bersifat "teknokratis". Di sini yang perlu ditekankan adalah bahwa haluan negara sebagai "Strategi Ideologi Pembangunan" akan mampu berfungsi memberikan arah bagi pembangunan nasional. Sementara RPJP sebagai "Strategi Teknokratik Pembangunan" merupakan penjabaran arah pembangunan nasional yang berisi prioritas kerja program pembangunan yang bersifat teknokratis dan pragmatis.⁷ Dengan adanya konsep haluan negara, , jika berhasil diwujudkan kembali diharapkan menjadi instrumen untuk memimpin seluruh penyelenggara negara untuk patuh, loyal, dan setia terhadap jiwa dan ruh konstitusi dalam menyelenggarakan pembangunan bangsa dan akan menjadi kiblat baru usaha mencapai kesejahteraan Indonesia untuk melunasi janji-janji proklamasi yang diucapkan 70 tahun lampau.

Amanat Visi-Misi *Nation and Character Building* sebagai amanat nasional, dapat dijabarkan secara mendasar dan konstitusional, terutama memajukan kesejahteraan umum, berarti seluruh rakyat warganegara terjamin kesejahteraan sosial ekonominya (sila V) Pancasila, bahwa kesejahteraan adalah prasyarat untuk sehat dan cerdas, berkemampuan sosial ekonomi untuk meraih pendidikan yang memadai. Dengan kondisi sejahtera semua warganegara lebih mampu melaksanakan visi-misi nasional dan menegakkan kedaulatan dan Ketahanan Nasional.⁸

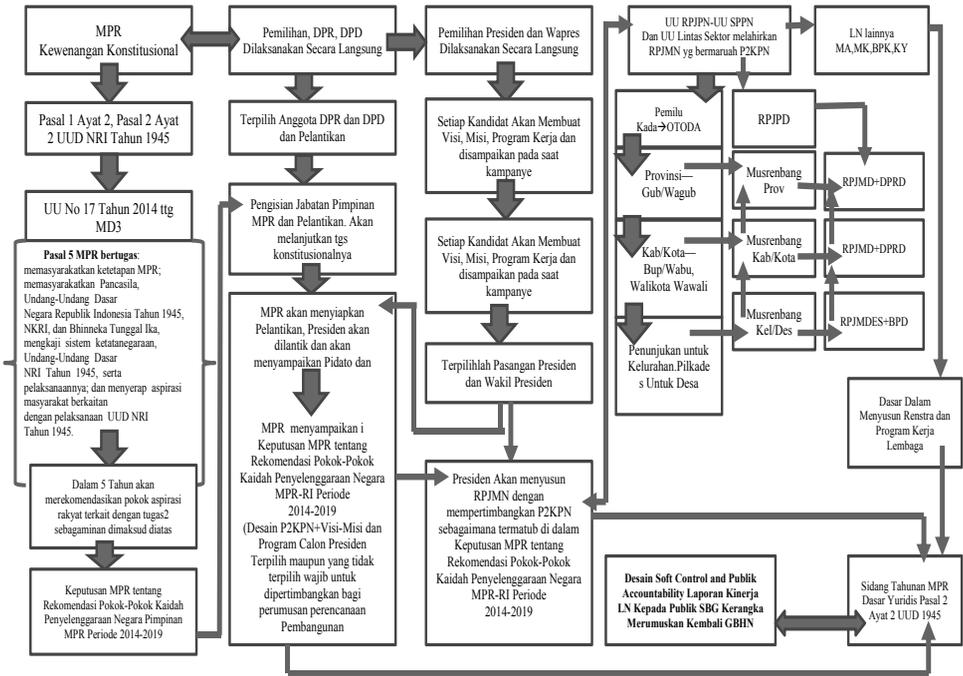
Sehubungan dengan hal itu maka, perkembangan perencanaan pembangunan berjalan sedemikian pesat sampai pada level Pemerintahan di Desa. Oleh karena itu penulis hendak menyampaikan model haluan Negara yang menempatkan MPR sebagai pilar untuk membangun mekanisme kontrol terhadap kinerja dari penyelenggaraan Negara itu sendiri. Adapun desain haluan Negara direformulasikan sebagai berikut:

7 Ravik Karsidi, 2015, *Wacana Perlunya Haluan Negara*, diakses dari <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>, diakses pada tanggal 1 November 2018

8 Mohammad Noor Syam, 2000: *Pancasila Dasar Negara Republik Indonesia (Wawasan Sosio-Kultural, Filosofis dan Konstitusional)*, edisi II, Malang Laboratorium Pancasila. hlm 5

Skema 2

Desain Hubungan antara MPR dan Presiden dan/atau MPR dengan Lembaga Negara Lainnya (DPR, DPD, MA, MK, KY) Dalam Kerangka Perencanaan Pembangunan Nasional-Daerah



Berdasarkan skema diatas maka Haluan Negara dan Kelembagaan MPR memiliki fungsinya sebagai visi misi bangsa Indonesia berguna untuk menentukan arah pembangunan nasional. Jadi, semua pembangunan Indonesia terarah dan terancang jelas di dalam GBHN. Penjalanan pembangunan oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala Desapun pun tidak akan melenceng dari GBHN karena prosesnya akan dipertanggung jawabkan kepada MPR meskipun Presiden tidak lagi menyandang status sebagai mandataris MPR.

E. Penutup

Berdasarkan uraian diatas maka penulis dalam karya ilmiah ini merekomendasikan bahwa terdapat beberapa peluang dalam rangka membangun reformulasi terhadap haluan Negara pertama, adalah menginisiasi amandemen UUD NRI 1945 secara terbatas. Tujuannya untuk meninjau ulang keberadaan MPR, sekaligus memberinya wewenang untuk menyusun dan menetapkan haluan negara. Skenario kedua, meninjau ulang terhadap materi perencanaan pembangunan meliputi

RPJPN, RPJP Provinsi, RPJP Kab/Kota, RPJP Desa, Tujuannya agar lembaga-lembaga negara lainnya secara bersama-sama bersinergi dan berkesinambungan mencapai tujuan bernegara.

Daftar Pustaka

- Abdul Mukthie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Harjono, 2009, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Ma'ruf Cahyono, 2018, *Rekonstruksi Model GBHN Sebagai Haluan Negara Dalam Sistem Pemerintahan Negara Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: PDIH Universitas Jayabaya.
- Mohammad Noor Syam, 2000: *Pancasila Dasar Negara Republik Indonesia (Wawasan Sosio-Kultural, Filosofis dan Konstitusional)*, edisi II, Malang Laboratorium Pancasila.
- Muhammad, Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djakarta: Penerbit Siguntang.
- N.H.T Siahaan, 2004, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Ravik Karsidi, 2015, *Wacana Perlunya Haluan Negara*, diakses dari <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>, diakses pada tanggal 1 November 2018.
- Sri Redjeki Hartono, 2007, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Malang: Bayu Media Publishing.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

URGENSI GBHN SEBAGAI PEDOMAN PERENCANAAN KETENAGAKERJAAN

Syahrul Sajidin¹

Abstrak

Pemerintah harus cermat menentukan policy yang akan di ambil guna menjaga keseimbangan antara tenaga kerja asing (modal asing) dengan tenaga kerja dalam negeri. Melihat peran dan pentingnya dokumen perencanaan tenaga kerja tersebut. Sangat tidak mungkin dokumen perencanaan tenaga kerja berjalan sendiri, tanpa memiliki pedoman dari suatu dokumen perencanaan sebagai bentuk untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Perencanaan tenaga kerja yang dipengaruhi oleh banyak faktor dan variabel seperti ekonomi, pendidikan, dll membutuhkan suatu dokumen perencanaan yang lebih fundamental. Sehingga dari beberapa pertimbangan tersebut sangat penting untuk dikaji urgensi GBHN sebagai pedoman perencanaan tenaga kerja nasional. Dalam perencanaan tenaga kerja, perkiraan persediaan tenaga kerja merupakan salah satu aspek penting. Perkiraan persediaan tenaga kerja meliputi perkiraan penduduk usia kerja, perkiraan tingkat partisipasi angkatan kerja, dan perkiraan angkatan kerja. Sehingga dengan kompleksitas persoalan dan dampak yang akan ditimbulkan. Perencanaan ketenagakerjaan membutuhkan dokumen pedoman yang bersifat fundamental, sehingga arah perencanaan ketenagakerjaan mampu menyesuaikan dengan arah pembangunan bangsa dan mampu meminimalisir segala efek buruk yang dapat ditimbulkan.

Kata Kunci : Pedoman, Perencanaan, Tenaga Kerja

1 Pengajar Hukum Perburuhan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, dapat dihubungi di

A. Latar Belakang

Sistem pasar bebas pertama kali secara resmi diperkenalkan oleh Adam Smith. Menurut Smith, apabila setiap individu diberikan kebebasan untuk bertindak di pasar bebas, maka tanpa disadari mereka juga akan menyumbangkan dan diarahkan kepada kesejahteraan social oleh invisible hand. Adapun maksudnya, adalah kompetisi pasar.

Pasar bebas yang saat ini berkembang juga menjebak negara pada keadaan yang dilematis. Organisasi organisasi internasional seperti WTO, IMF, Bank Dunia, dll dianggap mampu menentukan corak regulasi yang ada di suatu negara. Dalam globalisasi dan pasar bebas, setiap negara harus membuka diri dan menyiapkan diri terhadap globalisasi dan pasar bebas. Sehingga segala bentuk aturan yang dianggap menghalangi globalisasi dan pasar bebas harus diminimalisir. Hal ini juga dianggap beberapa pihak mengurangi kedaulatan negara.

Kedaulatan (sovereignty) merupakan sebuah kewibawaan atau kekuasaan tertinggi dan tak terbatas dari sebuah negara untuk mengatur seluruh wilayahnya tanpa adanya campur tangan dari negara lain. Kedaulatan pada pemerintahan suatu negara merupakan salah satu syarat berdirinya negara itu sendiri. Konsep kedaulatan indonesia sendiri menganut konsep berdasarkan teori kedaulatan rakyat yang disampaikan oleh J.J. Rousseau dan Montesquieu, yang kedaulatan tertinggi suatu

negara berada di tangan rakyat dan dipergunakan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat, atau yang biasa disebut juga dengan demokrasi.

Indonesia sendiri telah diakui sebagai negara yang demokratis yang didasari dengan adanya pemilihan umum terhadap organ-organ pemerintahan dan legislatif. Hal ini merupakan penerapan dari kedaulatan rakyat itu sendiri. Sebagai sebuah negara, pemerintahan yang telah dipilih oleh rakyat hendaknya memiliki kedaulatan yang konotasinya 'diberikan' oleh rakyat melalui sebuah pemilihan umum. Namun, pada era globalisasi yang informasi dapat diterima secara bebas dan mudah, terdapat beberapa isu yang dapat menggoyahkan kedaulatan nasional Indonesia. Salah satu diantaranya adalah terkait dengan globalisasi sektor ekonomi terutama saat ini adalah tentang penggunaan tenaga kerja asing.

Sebagai bagian dari masyarakat global, Indonesia juga merasakan dampak globalisasi. Penerapan Globalisasi dan pasar bebas berbeda-beda di tiap jamannya. Pada awal kemerdekaan pada masa orde lama, globalisasi dan pasar bebas hampir tidak dapat berjalan di Indonesia, dengan kemandirian ekonomi dan dan budaya, arus globalisasi berusaha untuk ditangkal pada era orde lama. Mulai dari nasionalisasi perusahaan asing bahkan kesenian dan musik yang ada harus mencirikan keindonesiaan pada waktu itu. Pada era orde baru, globalisasi dan pasar

sesuai paham kolektivisme/komunitarianisme yang berdasar mutualism dan brotherhood, maka kepentingan masyarakat ditempatkan sebagai utama, sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 "...dalam demokrasi ekonomi kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang." Demikian, pasal ini menjunjung kesejahteraan sebagai tujuan utama, bukan kemakmuran orang perorangan. Pasal ini memberikan arahan kepada penyelenggara negara bagaimana membangun bidang ekonomi yang berpihak kepada kesejahteraan umum.

Kondisi ekonomi di dalam negara yang tidak memihak pada rakyat kecil Indonesia, kondisi-kondisi ekonomi yang kurang menarik di Indonesia maka banyak warga negara Indonesia menyeberang ke negara-negara tetangga, negara-negara yang bersahabat dengan Indonesia untuk mencari dan mendapatkan lowongan pekerjaan untuk memperbaiki keadaan perekonomian yang lebih baik. Sedih memang, namun ini adalah realita yang tidak terbantahkan pada waktu dulu. Namun saat ini Indonesia juga merupakan salah satu negara yang diminati oleh tenaga kerja asing.

Perkembangan globalisasi mendorong terjadinya pergerakan aliran modal dan investasi ke berbagai penjuru dunia, terjadi pula migrasi penduduk atau pergerakan

tenaga kerja antar negara. Pergerakan tenaga kerja tersebut berlangsung karena investasi yang dilakukan di negara lain pada umumnya membutuhkan pengawasan secara langsung oleh pemilik/investor. Sejalan dengan itu, demi menjaga kelangsungan usaha dan investasinya. Untuk menghindari terjadinya permasalahan hukum serta penggunaan tenaga kerja asing yang berlebihan, maka Pemerintah harus cermat menentukan policy yang akan di ambil guna menjaga keseimbangan antara tenaga kerja asing (modal asing) dengan tenaga kerja dalam negeri.

Menyadari kenyataan sejauh ini Indonesia masih memerlukan investor asing, demikian juga dengan pengaruh globalisasi peradaban Indonesia sebagai negara anggota *World Trade Organisation* (WTO) harus membuka kesempatan masuknya tenaga kerja asing. Untuk mengantisipasi hal tersebut diharapkan ada kelengkapan peraturan yang mengatur persyaratan tenaga kerja asing, serta pengamanan penggunaan tenaga kerja asing. Peraturan tersebut harus mengatur aspek-aspek dasar dan bentuk peraturan yang mengatur tidak hanya di tingkat Menteri, dengan tujuan penggunaan tenaga kerja asing secara selektif dengan tetap memprioritaskan Tenaga kerja lokal atau WNI. Problematika terkait dengan Tenaga Kerja Asing tidak lepas dari persoalan perencanaan tenaga kerja.

Masalah ketenagakerjaan merupakan bagian integral dari masalah ekonomi, sehingga masalah pembangunan ketenagakerjaan juga merupakan bagian dari masalah pembangunan ekonomi. Untuk itu perencanaan ekonomi harus mencakup juga perencanaan ketenagakerjaan, atau dengan kata lain perlu disusun suatu perencanaan tenaga kerja. Perencanaan Tenaga Kerja tersebut harus mampu menyesuaikan diri dengan era baru pembangunan ekonomi yang memiliki ciri globalisasi, demokratisasi, dan desentralisasi. Selain itu Perencanaan Tenaga Kerja juga harus terkait dengan ketenagakerjaan secara dini dapat dideteksi dan dapat ditetapkan kebijakan serta program yang dapat untuk mengatasinya.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan Bab IV Pasal 7 dan 8, bahwa Perencanaan Tenaga Kerja merupakan acuan dalam Pembangunan Ketenagakerjaan, demikian pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Memperoleh Informasi Ketenagakerjaan dan Penyusunan Serta Pelaksanaan Perencanaan Tenaga Kerja, menetapkan dan sekaligus mengamanatkan agar dilaksanakan berbagai aspek yang berkaitan dengan penyusunan perencanaan tenaga kerja daerah, baik yang menyangkut penyusunan laporan, monitoring, evaluasi dan pembinaan PTK.

Proses ketenagakerjaan meliputi proses sebelum, saat dan setelah bekerja. Keberadaan tenaga kerja asing dan tingginya angka pengangguran seharusnya mampu diantisipasi oleh dokumen perencanaan tenaga kerja. Dokumen perencanaan tenaga kerja disusun menggunakan metode penelitian riset yang ilmiah. Substansi dokumen perencanaan tenaga kerja meliputi:

1. Kondisi ketenagakerjaan yang memberikan gambaran tentang kondisi eksisting ketenagakerjaan. dalam bagian ini memberikan penjelasan dan profil kondisi tenaga kerja mulai dari angka pengangguran dan angka pekerjaan yang tersedia beserta seluruh variabel yang mempengaruhi.
2. Perkiraan dan perencanaan persediaan tenaga kerja, bagian ini mendeskripsikan tentang perkiraan penduduk usia kerja, perkiraan tingkat partisipasi angka kerja dan perkiraan angkatan kerja. Pada bagian ini memaparkan tentang tingkat ketersediaan tenaga kerja dan seluruh variabel yang mempengaruhinya.
3. Perkiraan dan perencanaan kebutuhan tenaga kerja. Bagian ini menjelaskan tentang perkiraan perekonomian, perkiraan kesempatan kerja dan perkiraan produktivitas tenaga kerja. Sehingga pada bagian ini memprediksi tentang kesempatan kerja yang nanti dapat menyerap

- jumlah tenaga kerja yang tersedia.
4. Perkiraan dan perencanaan keseimbangan antara persediaan dan kebutuhan tenaga kerja. Pada bagian ini mencoba menganalisis jarak dan keseimbangan antara tenaga kerja dan kebutuhan tenaga kerja, yang pada akhirnya akan memunculkan angka pengangguran terbuka.
 5. Arah kebijakan, strategi dan program pembangunan ketenagakerjaan. Pada bagian ini memaparkan tentang kebijakan, strategi dan program ketenagakerjaan yang bertujuan untuk memaksimalkan penyerapan tenaga kerja dan meminimalisir jumlah pengangguran.

Melihat peran dan pentingnya dokumen perencanaan tenaga kerja tersebut. Sangat tidak mungkin dokumen perencanaan tenaga kerja berjalan sendiri, tanpa memiliki pedoman dari suatu dokumen perencanaan sebagai bentuk untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Perencanaan tenaga kerja yang dipengaruhi oleh banyak faktor dan variabel seperti ekonomi, pendidikan, dll membutuhkan suatu dokumen perencanaan yang lebih fundamental.

Perjalanan sejarah bangsa Indonesia, telah memiliki suatu dokumen perencanaan yang fundamental yang bernama GBHN (garis besar haluan negara). Keberadaan GBHN menjadi suatu

pedoman global bagi bangsa Indonesia. GBHN menjadi arah perencanaan dan pembangunan bangsa.

Dari perspektif kebijakan publik, Perencanaan Pembangunan merupakan salah satu dimensi kebijakan publik. Atas dasar premis seperti itu, maka Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah juga kebijakan publik. Seperti dikatakan Thomas R. Dye (1978), bahwa kebijakan publik adalah apa saja pilihan yang di tetapkan oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak di lakukan (*public policy whatever governments choose do or not to do*). Kapplan dan Laswell (1970) membuat definisi: "*public policy as a projected proggame or goals, value and practices*" (kebijakan publik sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah)

Kebijakan publik Indonesia yang bernama: Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), lahir dan dilahirkan bersamaan dan dari tubuh Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Dengan demikian, GBHN merupakan salah satu amanat dari para (bapak) pendiri bangsa (*founding father*).

Persoalannya kemudian adalah, GBHN "*hilang*" dari kebijakan publik Indonesia seiring dengan perubahan UUD 1945 yang merubah struktur dan kewenangan (fungsional) MPR yang tidak lagi menetapkan GBHN. Sehingga dari beberapa pertimbangan tersebut sangat penting untuk dikaji urgensi GBHN sebagai pedoman

perencanaan tenaga kerja nasional.

B. Rumusan Masalah

Dari beberapa latar belakang tersebut muncul pertanyaan sebagai berikut, "Bagaimana urgensi GBHN sebagai pedoman perencanaan tenaga kerja nasional?"

C. Pembahasan

Instrumen dokumen perencanaan pembangunan nasional yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sebagai acuan utama dalam memformat dan menata sebuah bangsa, mengalami dinamika sesuai dengan perkembangan dan perubahan zaman. Perubahan mendasar yang terjadi adalah semenjak bergulirnya bola reformasi, seperti dilakukannya amandemen UUD 1945, demokratisasi yang melahirkan penguatan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam aspek perencanaan, demokratisasi tersebut mengubah dasar pembangunan nasional dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang diharapkan dapat menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik (*public choice theory of planning*) dan penguatan prinsip-prinsip *Good Governance* berupa transparansi, akuntabilitas, partisipasi, bebas KKN, dan pelayanan publik yang lebih baik.

Tujuan pembangunan menyangkut tiga hal: (1) pertumbuhan, produktifitas, dan efisiensi ekonomi (*growth*), (2) keadilan sosial, pemerataan dan

peluang ekonomi (*equity*), dan (3) kelestarian lingkungan (*environmental protection*). Ketiga tujuan pembangunan tersebut tidak memiliki prinsip atau rasionalitas yang selalu selaras sehingga seringkali ditemui konflik tujuan dalam pembangunan. Banyak ragam rasionalitas dalam pembangunan yang mengarahkan pilihan kebijakan pembangunan. Rasionalitas tersebut yaitu: rasionalitas ekonomi, rasionalitas legal, rasionalitas sosial, dan rasionalitas substantif sebagai rasionalitas yang mempertimbangkan semua bentuk rasionalitas.

Konsep pembangunan berkelanjutan yang prinsipnya terdiri dari hubungan yang saling mendukung antara pembangunan ekonomi, sosial dan pelestarian lingkungan, menghadapi adanya konflik tujuan, kepentingan dalam pengambilan kebijakan pembangunan terlihat masih menjadi konsep yang kabur. Konsep pembangunan berkelanjutan ini lebih merupakan gagasan normatif daripada gagasan preskriptif.

Perencanaan memiliki aspek prosedural dan substantif. Aspek prosedural berkaitan dengan bagaimana proses pembangunan dijalankan sedangkan aspek substantif berkaitan dengan objek atau pendekatan pembangunan.

Selama 40 tahun (1959 - 1999) arah perjalanan negara yang ditempuh oleh bangsa Indonesia berdasarkan UUD 1945, dituangkan didalam GBHN. Berdasarkan UUD 1945

(sebelum amandemen) GBHN ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan representasi seluruh masyarakat Indonesia tanpa terkecuali. MPR merupakan maket atau miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan proses kedaulatan rakyat. Ketentuan tentang wewenang MPR dalam pembuatan GBHN tertuang didalam pasal 3 UUD 1945 (lihat: Deddy SBratakusumah, 2003).

Sejarah mencatat bahwa dalam perkembangan kebijakan publik Indonesia, terkait perencanaan pembangunan sejak tahun 1959, paling tidak sudah ada 9 (sembilan) "GBHN". Walaupun, kenyataannya dokumen itu diabaikan. Seperti ditulis Mochtar Mas' oed: *"Jangan lupa bahwa sebagian dari kita punya kecenderungan menganggapnya "sakral". Akibatnya, GBHN, daftar belanjaan itu, semakin kehilangan kredibilitas. Ia, sekali lagi, hanya berfungsi sebagai "manifesto politik" pemerintah. Ringkasnya, kita sudah terbiasa dengan kehadiran dokumen yang penuh mitos, tetapi cenderung diabaikan itu. Lalu, sekarang dokumen tidak kita jumpai lagi."* (lihat: Mochtar Mas' oed, 2002).

GBHN menjadi landasan hukum perencanaan pembangunan bagi presiden untuk menjabarkannya dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita). Proses penyusunan GBHN bersifat sentralistik dan Top-Down. Lembaga pembuat perencanaan didominasi oleh pemerintah pusat dan bersifat

eksklusif. Pemerintah Daerah dan masyarakat sebagai subjek utama output perencanaan kurang dilibatkan secara aktif sehingga mematikan inovasi dan kreatifitas daerah dalam memajukan dan mensejahterakan masyarakatnya.

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

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

GBHN dirancang, dirumuskan dan ditetapkan oleh MPR melalui ketetapan MPR. Keunggulan dari format ini adalah posisi TAP MPR yang lebih tinggi daripada Undang-Undang. Karena suatu Ketetapan MPR lebih menjamin konsistensi dan

kesinambungan siapapun presiden-nya nanti. Konsistensi disini berarti GBHN dalam bentuk Ketetapan MPR tersebut akan diikuti dan ditaati oleh seluruh penyelenggara negara secara horisontal dan vertikal dari pusat ke daerah. Sehingga tidak ada ego sektoral dan konflik kepentingan yang terjadi, semua pihak dengan kesadaran ikut mensukses pelaksanaan GBHN.

Diujung pemerintahannya Presiden Megawati Soekarno Putri menandatangani suatu UU yang cukup strategis dalam penataan perjalanan sebuah bangsa untuk menatap masa depannya yakni UU nomor 25 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dan bagaimanapun UU ini akan menjadi landasan hukum dan acuan utama bagi pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk memformulasi dan mengaplikasikan sesuai dengan amanat UU tersebut. UU ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam UU ini pada ruang lingkupnya disebutkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

Intinya dokumen perencanaan pembangunan nasional yang terdiri dari atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya mencakup : (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan periode 20 (dua puluh) tahun, (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan periode 5 (lima) tahun, dan (3) Rencana Pembangunan Tahunan yang disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKP dan RKPD) untuk periode 1 (satu) tahun.

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

Tujuan-tujuan dari sistem perencanaan pembangunan tersebut memang seharusnya mampu menghasilkan suatu konsep perencanaan pembangunan yang berbasis pada perencanaan publik. Namun jika melihat pada kondisi saat ini, hal tersebut masih jauh dari harapan. Beberapa hal yang dianggap menjadi krusial adalah eksistensi perencanaan yang terpusat di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, yang seharusnya harus lebih dapat partisipatif dengan pendekatan bottom-up sebagai perbaikan dari kelemahan dari konsep sebelumnya. Dengan adanya proses partisipatif diharapkan dalam tahap pelaksanaan perencanaan berbasis kerelawanan dan pertanggungjawaban bukan atas dasar paksaan.

Seperti juga dalam praktik perencanaan sebelumnya, Undang-Undang tersebut sangat menonjolkan perencanaan sebagai produk (dokumen), baik pada tingkat nasional, daerah, maupun Kementerian/Lembaga. Produk merupakan hal yang penting, namun hal yang lebih penting adalah kualitas proses dalam mencapai dokumen tersebut. Kewajiban dalam melakukan musrenbang hanya dianggap sebagai proses formalitas belaka tanpa melihat esensi dari pelaksanaan musrenbang sebagai proses awal untuk menyusun suatu dokumen perencanaan yang baik.

Sehingga apabila melihat dari segi “keberlanjutan” konsep perencanaan pembangunan model GBHN lebih

memiliki daya laku jangka panjang. Hal ini dipengaruhi karena GBHN tidak akan berpengaruh keberlakuannya meskipun terjadi pergantian presiden. Sehingga akan ada jaminan pemenuhan dan konsistensi pelaksanaan dokumen perencanaan yang telah dibuat, dan tidak menyesuaikan diri dengan selera pemimpin yang baru.

Tenaga kerja merupakan faktor utama dalam pembangunan nasional, regional dan sektoral. Strategi utama mengatasi penganggur adalah penciptaan kesempatan kerja yang dapat menyerap tenaga kerja sebanyak-banyaknya. Namun untuk menciptakan kesempatan kerja yang banyak ada berbagai kendala yang sangat kompleks baik yang bersifat internal maupun eksternal. Faktor-faktor yang mempengaruhi masalah penciptaan kesempatan kerja diantaranya adalah masih sulitnya arus masuk investor baik lokal maupun asing yang ramah terhadap tenaga kerja.

Pentingnya investasi dimaksud di atas karena dapat menjadi faktor pemicu perekonomian yang penting. Bahkan investasi memiliki pengganda ekonomi lebih besar dibanding konsumsi, karena daya guna investasi lebih lama. Dengan fungsi seperti itu, investasi sangat dibutuhkan bagi pembangunan ekonomi. Setiap daerah/negara berlomba untuk menarik investor, baik asing maupun domestik, agar mau berinvestasi di wilayahnya. Berbagai sarana dan kemudahan diberikan dalam rangka

menarik investor tersebut. Dengan keberadaan investor ini diharapkan dapat tercipta kesempatan kerja yang cukup besar guna mengurangi tingkat pengangguran. Dalam rangka memastikan pembangunan sebagai salah satu upaya mewujudkan hak-hak dasar rakyat untuk pembangunan yang kondusif terhadap pengembangan iklim investasi dan pembangunan. Secara rinci penyusunan dokumen perencanaan tenaga kerja bertujuan:

1. Memperkirakan ketersediaan secara kuantitatif jumlah tenaga kerja.
2. Memperkirakan kebutuhan tenaga kerja berdasarkan permintaan output regional dan sektoral.
3. Memprediksi angka pengangguran yang dihitung berdasarkan perbedaan antara kebutuhan tenaga kerja dan persediaan tenaga kerja.
4. Menyusun rekomendasi kebijakan dan program terkait masalah ketenagakerjaan.

Dalam perencanaan tenaga kerja, perkiraan persediaan tenaga kerja merupakan salah satu aspek penting. Perkiraan persediaan tenaga kerja meliputi perkiraan penduduk usia kerja, perkiraan tingkat partisipasi angkatan kerja, dan perkiraan angkatan kerja. Informasi lain yang dibutuhkan dalam perkiraan persediaan tenaga kerja adalah pertumbuhan penduduk, tingkat kelahiran, tingkat kematian, migrasi

masuk, migrasi keluar dan lainnya.

Penduduk usia kerja dikelompokkan kedalam angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Secara teoritis, pertumbuhan penduduk usia kerja berbanding lurus terhadap pertumbuhan penduduk dan kesehatan penduduk. Penciptaan kesempatan kerja merupakan salah satu langkah untuk penanggulangan pengangguran. Semakin banyak kesempatan kerja yang tercipta menyebabkan rendahnya atau berkurangnya pengangguran. Penciptaan kesempatan kerja di berbagai sektor atau lapangan usaha sangat diharapkan sehingga memberikan peluang kepada penduduk untuk bekerja.

Dalam proses perencanaan tenaga kerja, persediaan tenaga kerja menjadi tumpuan awal yang menentukan kuantitas dan kualitas tenaga kerja, sedangkan kebutuhan tenaga kerja adalah sesuatu yang harus diciptakan. Sementara itu dengan kondisi negara yang cenderung surplus persediaan tenaga kerja seperti di Indonesia maka penciptaan kesempatan kerja yang seluas-luasnya adalah upaya yang mutlak harus dilakukan apapun kondisi tenaga kerja yang tersedia. Demikian pula perbaikan berbagai sistem yang berkenaan dengan penanggulangan pengangguran. Konsep ini berkaitan erat dengan kondisi nyata di daerah untuk mengatasi masalah pengangguran yang dengan jelas menunjukkan ketidak seimbangan antara persediaan dan kebutuhan

tenaga kerja.

Untuk itu berbagai cara dapat dilakukan antara lain dengan peningkatan mobilitas tenaga kerja dan modal yaitu memindahkan calon tenaga kerja menuju kesempatan kerja yang lowong dengan melatih ulang keterampilannya untuk memenuhi kualifikasi di tempat yang baru atau menempatkan modal/industri (padat karya) ke wilayah yang jumlah penganggurnya sangat tinggi, mengelola permintaan/kebutuhan masyarakat, yaitu strategi mengarahkan permintaan masyarakat ke barang/jasa yang jumlahnya melimpah, menyediakan informasi yang cepat dan akurat mengenai kebutuhan tenaga kerja, baik perusahaan di daerah mana saja yang membuka lowongan berikut kualifikasi tenaga kerja yang dibutuhkan; menciptakan pertumbuhan ekonomi yang dititikberatkan pada upaya penciptaan kesempatan kerja yang seluas-luasnya, hal perlu dilakukan ini agar hasil dari pembangunan dapat dinikmati oleh berbagai kalangan masyarakat, paling tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya melalui hasil kerjanya sendiri; pengefektifan program pendidikan dan pelatihan agar dapat langsung ditempatkan dan memenuhi kebutuhan di tempat kerja, serta yang tidak kalah penting adalah menumbuhkan kembangkan jiwa kewirausahaan agar mampu dengan cepat melihat peluang pasar dan menciptakan kesempatan kerja paling tidak bagi dirinya sendiri.

Secara historis perbandingan penganggur terbuka antara yang Umum dan Kejuruan ini berlangsung fluktuatif sehingga perkiraan kedepan juga masih dipengaruhi oleh kondisi di lapangan.

Pemerintah dalam hal ini melalui Dinas Pendidikan telah cukup gencar mencanangkan program “SMK Bisa” untuk meningkatkan daya tampung dan merubah *mind set* masyarakat terutama yang memiliki keterbatasan minat, kemampuan dan biaya agar lebih memilih program kejuruan. Tujuannya antara lain untuk meringankan beban orang tua dengan mempersingkat masa pendidikan, mempersiapkan calon tenaga kerja agar lebih terampil sesuai kejuruan yang menjadi minatnya dan juga yang tidak kalah penting adalah dalam menjawab kebutuhan pasar kerja. Pada kenyataannya dunia kerja akan lebih banyak membutuhkan pekerja setingkat operator dibanding setingkat manajer yang seharusnya merupakan ciri lulusan perguruan tinggi, demikian pula dengan berbagai inovasi tidak menutup kemungkinan mereka membuka usaha mandiri dengan bekal keterampilan yang dimilikinya tersebut. Bahkan bisa jadi dengan peluang sukses yang lebih besar karena mereka langsung berhadapan dengan kebutuhan pasar, tahu persis pekerjaan yang digelutinya dan pada umumnya bisa dimulai dengan permodalan yang jauh lebih kecil. Namun, harapan tersebut pada kenyataannya masih terkendala dengan pola pikir yang cenderung standar mengikuti tatanan kebiasaan

baik bagi calon tenaga kerja dan pemberi kerja tapi terutama karena masih sangat minimnya jiwa kewirausahaan masyarakat di daerah pada umumnya. Dengan demikian proyeksi penganggur terbuka menurut tingkat pendidikan SMTA Umum dan Kejuruan ini pun masih fluktuatif mengikuti pola pikir yang berkembang di tengah masyarakat.

Sehingga apabila dilihat dari beberapa penjelasan tentang substansi analisis dalam dokumen perencanaan tenaga kerja, dapat disimpulkan beberapa faktor yang mempengaruhi antara lain adalah:

1. Pendidikan
2. Kependudukan
3. Pertumbuhan ekonomi
4. Kependudukan
5. Perijinan usaha
6. Potensi sumber daya alam
7. Infrastruktur

Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur pemerintah melaksanakan pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi merupakan usaha untuk menaikkan dan mempertahankan kenaikan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita dengan tetap memperlihatkan tingkat pertumbuhan penduduk disertai adanya perubahan mendasar dalam struktur ekonomi. Dalam proses pembangunan ekonomi, pemerintah secara sadar dan terencana mengadakan perubahan-perubahan kearah peningkatan taraf hidup masyarakat.

Pemerintah secara aktif menyusun kebijakan makro ekonomi yang ditujukan untuk mencari sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baru menggunakan jalur investasi, teknologi serta perdagangan (eksport-impor) dengan mendorong berkembangnya sektor swasta.

1. Pembangunan infrastruktur guna membuka isolasi wilayah serta pelayanan sampai ke kampung serta menghubungkannya dengan pusat kegiatan ekonomi.
2. Peningkatan Aksesibilitas Pendidikan dan Kesehatan.
3. Membangun dan memperkuat ekonomi kerakyatan serta mengembangkan usaha kecil dan menengah guna mengentaskan kemiskinan.
4. Membangun dan menyebarkan Pusat Pertumbuhan guna menciptakan keseimbangan antar wilayah.
5. Mengembangkan kegiatan ekonomi yang bersifat moderen yang terkait dengan ekonomi rakyat, usaha kecil dan menengah dengan memperhatikan aspek lingkungan dan daya dukung sumber daya alam.
6. Meningkatkan keterkaitan yang saling menguntungkan antara kawasan andalan dan tertinggal dalam rangka peningkatan kesejahteraan ekonomi daerah di sekitar kawasan andalan.
7. Membangun kemitraan antar wilayah (kabupaten/kota) guna

- mendukung terlaksananya pemerataan dan penyebaran pertumbuhan.
8. Menghapus hambatan investasi, khususnya dalam hal perijinan, keamanan dan kepastian hukum (*legal certainty*). Berbagai upaya yang bisa dilakukan diantaranya :
 - a. Pengurangan biaya dalam kaitan pendirian badan usaha.
 - b. Pengurangan biaya yang terkait dengan pengenaan pajak dan masalah administrasi perpajakan.
 - c. Akselerasi reformasi dalam bidang legalisasi guna mempengaruhi persepsi investor secara positif.
 - d. Menyelesaikan permasalahan yang terkait dengan *property rights* karena ketidakpastian dalam hal *property rights* (misalnya, ketidakpastian kepemilikan dan peruntukan tanah) akan sangat menghambat penciptaan iklim investasi.
 - e. Pemeliharaan dan penambahan sarana dan prasarana (infrastruktur).
 - f. Memperbaiki berbagai Peraturan Daerah (Perda).
 9. Memacu pertumbuhan ekonomi wilayah melalui pengembangan sektor-sektor unggulan yang berbasis sumber daya setempat dan meningkatkan keterkaitan antar pusat pertumbuhan wilayah;
 10. Meningkatkan keterkaitan yang saling menguntungkan antara kawasan andalan dan tertinggal dalam rangka peningkatan kesejahteraan ekonomi daerah di sekitar kawasan andalan;
 11. Membuka akses terhadap sumber dinamika pertumbuhan internal UKM itu sendiri, seperti pembiayaan dan kredit, akses pasar, teknologi dan perbaikan manajemen.
 12. Menampung berbagai kegiatan ekonomi, memperluas lapangan kerja, dan sekaligus memenuhi fungsi sebagai pusat pelayanan usaha melalui pengembangan kawasan dan pusat pertumbuhan.
- Sehingga dengan kompleksitas persoalan dan dampak yang akan ditimbulkan. Perencanaan ketenagakerjaan membutuhkan dokumen pedoman yang bersifat fundamental, sehingga arah perencanaan ketenagakerjaan mampu menyesuaikan dengan arah pembangunan bangsa dan mampu meminimalisir segala efek buruk yang dapat ditimbulkan.

D. Penutup

Perencanaan ketenagakerjaan bukan hanya perencanaan menyediakan tenaga kerja. Namun banyak aspek di dalamnya, diantaranya adalah pembangunan Sumber Daya Manusia, pendidikan dan investasi. Faktor tersebut pada akhirnya tidak hanya bertujuan untuk mengurangi angka pengangguran,

namun juga bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan daya saing SDM. Hal inilah yang menjadi dasar pentingnya GBHN sebagai pedoman arah penentuan kebijakan tentang perencanaan

ketenagakerjaan, sehingga perencanaan yang dihasilkan mampu secara holistik menyelesaikan persoalan dan bersinergi dengan sektor pembangunan yang lain dan dilaksanakan dengan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Armida S Alisjahbana dkk. Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Di Indonesia 2011. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2012.
- Ketentuan Umum Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.
- Manggaukang, Raba. Reformulasi Model GBHN Dalam Negara Tanpa GBHN. Makalah Pada Seminar Kedudukan dan Kewenangan MPR. Diselenggarakan Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mataram 2011.
- Mickael B. Hoelman dkk. Panduan SDGs. Jakarta: Infid, 2015.
- Mudiyati Rahmatunnisa. Sistem Perencanaan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran, Hotel Aston Tropicana Cihampelas, Kamis 25 April 2013
- UNDP Indonesia Country Office. Konvergensi Agenda Pembangunan Nawa Cita, RPJMN, dan SDGs. UNDP: Jakarta, 2015.
- Pusat Perencanaan Tenaga Kerja. Perencanaan Tenaga Kerja Provinsi Bangka Belitung 2012-2017. Jakarta, 2012.

