

# GBHN DAN PERUBAHAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

## *GBHN and The Change of Indonesia Development Planning*

**Imam Subkhan**

*Tenaga Ahli Komisi X DPR RI Periode 2009-2014*

Naskah diterima: 23 Mei 2014  
Naskah dikoreksi: 12 Agustus 2014  
Naskah diterbitkan: 22 Desember 2014

**Abstract:** *After more than a decade Indonesia entered the Reform era, there is now a desire among some politicians and intellectuals to revive the concept of the Guidelines (GBHN) to guide development planning as it was once used under the New Order regime. The desire was based on the view that the current development planning has led to much turmoil, collision and no sustainability. This paper describes the Guidelines used for development planning in the reform era called Long Term Development Plan (RPJPN) is somewhat similar to the Guidelines (GBHN) in the perspective of theory of modernization development. Therefore, chaos, development planning collision is actually not caused by the absence of the Guidelines itself, but rather on the changes of the state power system into more horizontal system so that no state agency is able to fully control the development planning from the center down to regions, something which was done well in the era of the New Order.*

**Keywords:** *GBHN, RPJPN, Modernist, Development.*

**Abstrak:** Setelah lebih dari satu dasawarsa Indonesia memasuki era reformasi, ada keinginan dari sebagian kalangan politisi dan intelektual untuk menghidupkan kembali konsep GBHN sebagai panduan perencanaan pembangunan sebagaimana pernah digunakan oleh rezim Orde Baru. Keinginan itu didasari oleh pandangan bahwa perencanaan pembangunan saat ini banyak mengalami kekacauan, benturan dan tidak ada kesinambungan. Tulisan ini ingin memperlihatkan bahwa dalam era reformasi panduan perencanaan pembangunan tetap ada yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) yang memiliki kemiripan dengan GBHN dalam perspektif teori modernisasi pembangunan. Oleh karena itu kekacauan, benturan perencanaan pembangunan itu bukanlah disebabkan oleh ketiadaan panduan, namun lebih pada perubahan sistem kekuasaan negara yang semakin horisontal sehingga tidak ada lembaga negara yang mampu mengontrol secara penuh perencanaan pembangunan dari pusat sampai daerah sebagaimana terjadi pada era Orde Baru.

**Kata Kunci:** GBHN, RPJPN, Modernis, Pembangunan.

### **Pendahuluan**

Dalam sebuah acara debat politik di Jakarta akhir Maret 2014, Presiden Indonesia ke 3, B.J. Habibie mengingatkan kembali pentingnya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) untuk dihidupkan kembali<sup>1</sup>. Pandangan serupa juga sudah pernah didengungkan oleh B.J. Habibie pada akhir Januari 2014, dalam sebuah pertemuan kader Partai Golkar. “Kita sadar, tanpa adanya GBHN itu maka pembangunan di Indonesia tidak akan berjalan dengan baik pada jangka panjang. Jadi, saya ingin menyampaikan, seluruh kader Partai Golkar berjanji kepada Pak Habibie bahwa kita akan membuat koreski terhadap UUD 45”, kata Habibie dalam sambutan di pertemuan tersebut<sup>2</sup>.

Keinginan untuk menghadirkan kembali GBHN di era kekinian bukan hanya disuarakan oleh Habibie, namun juga oleh para intelektual. Dalam pertemuan Forum Rektor Indonesia (FRI), Konvensi Kampus ke X, dan pertemuan Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial (HIPIIS) di Universitas Sebelas Maret (UNS) pada akhir Januari 2014, salah satu rekomendasi penting dari pertemuan itu adalah menghidupkan kembali GBHN dan mendorong MPR untuk menginisiasi amandemen konstitusi guna mencantumkan kembali kewenangan MPR menetapkan GBHN. Bunyi lengkap dari hasil pertemuan FRI tersebut adalah sebagai berikut:

Forum Rektor Indonesia memperkuat upaya untuk mengembalikan kedaulatan rakyat dalam perencanaan pembangunan nasional melalui kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN),

<sup>1</sup> “Habibie: Kembalikan GBHN” <http://www.tempo.co/read/news/2014/03/26/078565577/Habibie-Kembalikan-GBHN->. Diakses tanggal 8 Juni 2014.

<sup>2</sup> “Golkar Pelopori Perlunya GBHN Dihidupkan Kembali”. <http://www.sindotrijaya.com/news/detail/5620/golkar-pelopori-perlunya-gbhn-dihidupkan-kembali.VJbX2v88B>. Diakses tanggal 8 Juni 2014.

berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan memperkuat nasionalisme serta mendorong sinkronisasi peran antarkelembagaan baik unsur lembaga perwakilan rakyat, kementerian dan lembaga-lembaga lainnya agar terbangun integrasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang berdemensi kerakyatan dan partisipatif<sup>3</sup>.

Pasca-Orde Baru, GBHN yang selama ini dijadikan panduan utama dalam merumuskan rencana pembangunan negara dihapus. Ini merupakan konsekuensi dari amandemen konstitusi khususnya pasal 3 yang mencantumkan secara eksplisit adanya GBHN<sup>4</sup>. Sebagai gantinya, negara membuat sistem perencanaan pembangunan nasional yang menjadi panduan dalam merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan atau sering dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Salah satu argumentasi utama mengapa perlu menghidupkan GBHN adalah pandangan bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia pascareformasi mengalami kekacauan, tidak ada arah dan saling berbenturan antara pusat dan daerah. Selain itu mereka juga menyoroiti soal kesinambungan program-program pembangunan yang bisa jadi mengalami keterputusan ketika terjadi pergantian pemerintahan.

Pertanyaan kritis yang ingin diajukan dalam artikel ini adalah apakah keinginan untuk menghadirkan GBHN ini hanya berkaitan dengan melulu soal ketiadaan panduan atau sebenarnya berkaitan dengan faktor lain yang lebih luas menyangkut perubahan relasi kekuasaan negara sebelum dan sesudah Orde Baru. Tulisan ini bertujuan untuk memperlihatkan bahwa persoalan kekacauan perencanaan pembangunan, terjadinya benturan perencanaan pembangunan pusat dan daerah, dan keterputusan pembangunan antarrezim pemerintahan pascaOrde Baru tidak melulu hanya karena persoalan ada atau tidak adanya GBHN. Semua itu lebih banyak muncul karena persoalan perubahan sistem demokrasi politik yang semakin terbuka, relasi kekuasaan yang terdesentralisasi dan munculnya sistem kekuasaan yang semakin horizontal, dan tidak tersentral, hirarkis dan vertikal.

Penulisan menggunakan metode deskriptif yaitu dengan menjelaskan secara sistematis dan

<sup>3</sup> "Rumusan Konvensi". <http://fri.or.id/rumusan-konvensi/>. Diakses tanggal 8 Juni 2014 .

<sup>4</sup> Dalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari ada haluan negara".

analitis berbagai data, dokumen dan pustaka yang ditemukan. Data awal yang digunakan dalam penulisan ini sepenuhnya data sekunder berupa informasi, dokumen yang ditemukan dalam berbagai sumber yang memiliki relevansi dengan topik penulisan ini.

Data awal itu kemudian dianalisis dengan sumber kepustakaan yang relevan terutama berkaitan berbagai pendekatan antropologi dalam pembangunan. Setelah itu, hasil analisis disajikan secara deskriptif dan sistematis.

## Negara dan Pembangunan

Negara dan pembangunan merupakan dua konsep yang saling berkaitan. Dalam pandangan kaum *post* strukturalis sebagaimana dikemukakan oleh Foucault (2008:77) negara merupakan "*the mobile effect of a regime of multiple governmentalities*" efek bergerak dari sebuah rezim kepemimpinan yang bersifat multi ganda. Dengan konsepsi ini maka pembangunan dapat dilihat sebagai efek dari negara yang di dalamnya mengandung proses benturan dan saling berlawanan di antara berbagai aktor dalam mewujudkan sebuah kehendak untuk memperbaiki atau dalam istilah Tania Li disebut "*the will to improve*". Negara sendiri bukanlah sebuah entitas yang ajeg, statis dan homogen, namun sebuah proses pembentukan yang terus menerus yang dipraktikkan dan diaktualisasikan melalui pembangunan. Dengan demikian ada proses ulang alik antara negara dan pembangunan. Negara terbentuk melalui proses pembangunan dan sebaliknya pembangunan dikonstruksi oleh aktor-aktor, agen dan institusi yang merepresentasikan negara atau memiliki karakter negara yaitu kehendak untuk melakukan pengaturan dan kontrol atas populasi dalam sebuah wilayah tertentu.

Ada banyak konsepsi tentang pembangunan. Rist (2007), misalnya menawarkan bagaimana kita mendefinisikan pembangunan. Pembangunan semestinya tidak didasarkan pada apa yang dipikirkan atau diharapkan, namun pada praktik sosial aktual dan akibat-akibatnya yaitu sesuatu yang dapat dikenali oleh setiap orang. Oleh karena itu hal yang perlu disoroti adalah proses historis yang telah dimulai sejak dua abad silam dan terus berlanjut sampai saat ini. Rist (2007) mendefinisikan esensi pembangunan merupakan transformasi dan destruksi umum atas lingkungan alam dan hubungan sosial untuk meningkatkan produksi komoditas (barang dan jasa) dalam rangka memenuhi permintaan melalui mekanisme pasar.

Maka dari itu pembangunan menurut Rist (2007) sebenarnya merupakan sejenis kata yang dipertunjukkan (*performative word*), berkata

dengan bertindak (*saying by doing*). Pembangunan tidak lagi dipandang sekedar sebagai sebuah konstruksosial atau hasil kehendak politik, namun lebih merupakan keniscayaan dari sebuah tatanan dunia 'alamiah' yang diimani dan diinginkan. Pandangan ini merupakan cara yang ampuh untuk menghadapi berbagai kemungkinan kritik yang muncul terhadap pembangunan.

Gardner dan Lewis (1996) menjelaskan bahwa konsepsi pembangunan memiliki akar sejarah yang panjang jauh sebelum dipopulerkan oleh Presiden Harry S Truman tahun 1949. Menurut Arturo Escobar, pembangunan sebagai seperangkat gagasan dan praktik telah berfungsi sebagai mekanisme dominasi kolonial dan neo-kolonial negara-negara Utara terhadap negara-negara Selatan sepanjang abad 20. Dalam berbagai penggunaannya, kata pembangunan menyiratkan makna perubahan atau kemajuan positif. Secara etimologi, pembangunan didefinisikan sebagai 'tahapan pertumbuhan atau kemajuan'. Sebagai kata kerja, pembangunan merujuk pada serangkaian aktifitas yang diperlukan untuk membawa perubahan. Sebagai kata sifat, pembangunan mengandung makna penghakiman (*judgment*) karena melibatkan sebuah standar sesuatu yang diperbandingkan dalam hal ini Selatan sebagai yang terbelakang dan Utara yang telah maju.

Presiden Harry S Truman lah orang yang pertama kali mempopulerkan pembangunan sebagai diskursus dan praktik dunia. Dalam pidato pelantikannya tanggal 20 Januari 1949, dia menyerukan perlunya negara-negara Barat dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan industri yang mereka miliki untuk memberikan manfaat bagi peningkatan dan pertumbuhan wilayah-wilayah yang tertinggal (*underdeveloped*) yang dibungkus dalam istilah pertumbuhan ekonomi dan modernisasi. Mendefinisikan pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi merupakan hal yang umum sampai saat ini. Keberhasilan pembangunan diukur dari indikator ekonomi seperti GDP (*Gross Domestic Product*), pendapatan per kapita yang diasumsikan secara otomatis akan membawa perubahan positif pada indikator lainnya seperti tingkat kematian bayi, tingkat melek huruf dll. Meskipun setiap orang tidak mendapatkan manfaat secara langsung dari pertumbuhan ekonomi, '*trickle down effect*' akan menjamin mereka yang memiliki skala ekonomi besar akan memberikan manfaat bagi masyarakat lainnya melalui peningkatan produksi dan perluasan lapangan kerja. Singkatnya pembangunan dapat dikuantifikasikan dan direduksi secara ekonomi.

Pandangan di atas mendapatkan banyak kritik karena apa yang disebut '*trickle down effect*' sangat jarang terjadi. Pertumbuhan ekonomi dalam kenyataannya tidak membawa perbaikan standar kehidupan bagi masyarakat. Para pengkritik yang disebut kaum neo-Marxist pada tahun 1970-an melihat bahwa kapitalisme secara inheren mengandung ketidakadilan. Mereka melihat pembangunan pada dasarnya merupakan proses politik. Ketika berbicara ketertinggalan atau keterbelakangan (*underdevelopment*) kita merujuk pada relasi kekuasaan global yang timpang. Maka dari itu mereka menganjurkan pembangunan seharusnya lebih diorientasikan pada pemenuhan kebutuhan dasar manusia (*basic need*), memerangi kemiskinan ketimbang mempromosikan industrialisasi dan modernisasi.

Gardner dan Lewis (1996) membagi teori pembangunan dalam tiga aliran, yaitu aliran modernis, aliran teori ketergantungan dan aliran postmodernis. Ketiga aliran ini saling berkaitan dimana kemunculan aliran yang satu biasanya merupakan kritik atau tanggapan terhadap aliran sebelumnya yang sudah ada. Selain itu kemunculan aliran ini juga bersifat historis, maksudnya kehadiran teori-teori itu tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkembangan dan perubahan sosial politik yang terjadi di dunia ini.

Aliran modernis tentang teori pembangunan muncul dan berpengaruh secara intelektual pada tahun 1950-an dan 1960-an dan tampaknya masih mendominasi praktik pembangunan hingga saat ini. Norman Long (1992) menyatakan bahwa modernisasi menggambarkan pembangunan sebagai sebuah pergerakan maju menuju bentuk-bentuk masyarakat modern yang lebih kompleks dan menyatu secara teknologi. Pemahaman modernis ini sangat kuat dipengaruhi oleh teori evolusi yang dipopulerkan oleh Darwin. Bentuk-bentuk pertumbuhan yang dialami negara-negara Utara dijadikan model bagi negara-negara lainnya di Selatan. Semua diasumsikan bergerak menuju arah yang sama meskipun kondisi dan situasi kesejarahan, politik dan ekonominya berbeda-beda.

Pandangan modernis ini banyak mengundang kritik. Dalam kenyataannya pembangunan ekonomi menghasilkan banyak bentuk dan pola yang tidak seragam dan kita tidak dapat mengeneralisir pada semua wilayah dan negara. Teori modernisasi juga memandang kebudayaan dan tradisi lokal merupakan hambatan bagi pembangunan, maka dari itu diabaikan. Modernisasi juga mengabaikan implikasi politik dari pertumbuhan pada level mikro. Para antropolog dan sosiolog telah menunjukkan bahwa hidup tidaklah sesederhana

yang dibayangkan oleh kaum modernis seperti dalam teori *'trickle down effect'* mereka. Mereka mengabaikan heterogenitas dalam masyarakat dalam mengakses sumber daya, kekuasaan dan kepentingan yang dimiliki. Kritik yang paling mendasar adalah kegagalan mereka memahami penyebab sebenarnya dari keterbelakangan dan kemiskinan. Dengan menampilkan bahwa semua negara akan meniti jalan linier yang sama dalam pembangunan, maka mereka pada dasarnya mengabaikan faktor-faktor politik dan kesejarahan dari masing-masing wilayah atau negara.

Pada tahun 1990-an banyak muncul pandangan alternatif sebagai kritik atas dua aliran teori di atas. Ada kecenderungan untuk menolak modernitas baik secara intelektual maupun secara kultural yang kemudian dikenal era postmodernisme. Era ini ditandai dengan beragam pandangan yang menolak teori-teori narasi besar (*grand narrative*). Perubahan ini mempengaruhi bagaimana mengkonseptualisasi pembangunan yang lebih menekankan strategi ketimbang teoritis. Tidak ada penjelasan tunggal soal pembangunan sehingga praktek pembangunan semakin eklektik.

#### **Awal Perencanaan Pembangunan di Indonesia**

Sebenarnya jauh sebelum Indonesia merdeka, pemerintah kolonial Hindia Belanda telah menerapkan serangkaian kebijakan pembangunan terutama kebijakan politik etis yang berlangsung sejak tahun 1901. Kebijakan politik etis ini merupakan respons pemerintah Belanda terhadap kritik yang dilancarkan oleh kaum liberal di Belanda. Kaum liberal mengkritik kebijakan kolonial pemerintah Hindia Belanda yang eksploitatif terutama melalui tanam paksa sehingga menyebabkan bencana kelaparan dan kemiskinan yang meluas di daerah jajahan. Tanam paksa telah memberikan banyak keuntungan kepada pemerintah dan sudah selayaknya pemerintah jajahan memberikan balas budi pada mereka. Oleh karena itu politik etis ini ditujukan meningkatkan kesejahteraan penduduk jajahan dan mendorong efisiensi dalam kegiatan pengelolaan pemerintahan jajahan.

Dalam pelaksanaannya politik etis pemerintah Hindia Belanda dilakukan melalui tiga kebijakan utama yaitu edukasi atau pendidikan, irigasi atau pengairan dan migrasi atau perpindahan. Sebagai sebuah kebijakan kolonial, watak dan intensi yang terkandung dalam kebijakan ini juga tidak dapat dilepaskan dari kepentingan kolonial yaitu mempertahankan dominasi dan eksploitasi di daerah jajahan. Maka dari itu dalam implementasinya politik etis ini justru lebih banyak membawa

keuntungan bagi kepentingan kolonial ketimbang kaum pribumi. Misalnya dalam kebijakan pendidikan yang semestinya diperuntukkan bagi semua kelompok pribumi dalam kenyataannya hanya dapat diakses oleh kelompok elit pribumi yang mengabdikan pada kekuasaan penjajah. Selain itu juga diorientasikan untuk menghasilkan orang-orang pribumi yang dapat dipekerjakan oleh pemerintah jajahan dengan upah murah. Demikian juga halnya dengan irigasi hanya daerah pertanian dan perkebunan milik pengusaha-pengusaha Belanda yang mendapatkan irigasi yang memadai. Sementara untuk migrasi sekedar dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan buruh-buruh murah perkebunan di daerah luar Jawa. Namun demikian, tampaknya pemerintah kolonial tidak menyadari bahwa politik etis ini juga membawa dampak yang tidak terduga, yaitu lahirnya kaum intelektual dari kalangan pribumi yang mulai memiliki kesadaran kebangsaan. Dari kaum intelektual terdidik yang jumlahnya sangat terbatas inilah kemudian lahir berbagai gerakan kebangsaan yang melakukan perlawanan politik terhadap penjajah.

Pada masa awal kemerdekaan hingga masa Orde Lama praktis perencanaan pembangunan di Indonesia tidak berjalan efektif. Hal ini disebabkan oleh situasi politik dan keadaan negara yang belum stabil. Negara masih sibuk melakukan perjuangan mempertahankan kemerdekaan dari berbagai agresi penjajah dan pada saat yang sama juga menghadapi berbagai pemberontakan internal di berbagai daerah di Indonesia yang masih berkecamuk. Namun demikian bukan berarti belum ada upaya sistematis untuk menyusun sebuah pembangunan yang terencana. Hal ini ditunjukkan misalnya melalui pembentukan Badan Perancang Ekonomi (*Planning Board*) pada tanggal 19 Januari 1947 yang diusulkan oleh Menteri Kemakmuran zaman itu AK.Gani. Badan ini merupakan badan tetap yang bertugas membuat rencana pembangunan ekonomi untuk jangka waktu 2 sampai 3 tahun yang kemudian diperluas menjadi Rencana Pembangunan Sepuluh Tahun. Rencana pembangunan yang diinisiasi oleh AK.Gani masih berkuat pada persoalan nasionalisasi aset-aset negara yang sebelumnya dikuasai oleh penjajah.

Badan Perancang Ekonomi ini kemudian diganti dengan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang diketuai oleh Mohammad Hatta. Tugas penting dari panitia ini adalah mempelajari, mengumpulkan data dan memberikan bahan bagi pemerintah dan memberikan saran kepada pemerintah dalam berunding dengan Belanda. Panitia ini kemudian menghasilkan sebuah dokumen penting yang merupakan perencanaan pembangunan yang

komprehensif pertama di Indonesia yang berjudul “Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia“. Rencana pembangunan ini berisi berbagai program kerja pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan dan memperluas kemakmuran secara merata dengan cara: (1). Mengintensifkan usaha produksi; (2). Memajukan pertukaran internasional; (3). Mencapai taraf hidup yang lebih baik; dan (4). Mempertinggi derajat dan kecakapan rakyat. Sayangnya rencana pengaturan kondisi ekonomi itu tidak dapat dilaksanakan karena negara masih menghadapi agresi militer Belanda dan juga pemberontakan PKI Madiun tahun 1948.

Pada tahun 1948 pemerintah juga membuat “Plan Produksi Tiga Tahun RI” yang disusun oleh Menteri Urusan Bahan Makanan I.J.Kasimo. Rencana ini ditujukan sebagai upaya untuk mencapai swasembada pangan melalui berbagai langkah-langkah strategis seperti penanaman lahan kosong, intensifikasi pertanian, penyediaan kebun bibit, dan transmigrasi. Plan dari I.J. Kasimo ini juga mengalami kemandegan akibat situasi politik yang belum stabil. Berbagai rancangan pembangunan setelah itu juga mengalami nasib yang sama, berhenti pada pembentukan panitia dan menghasilkan sejumlah dokumen.

### **Kemunculan Awal GBHN**

Meskipun dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) telah diterangkan adanya GBHN yang ditetapkan oleh MPR, dalam kenyataannya sampai tahun 1960 dokumen GBHN tidak pernah dibuat dan ditetapkan karena MPR belum terbentuk. Sampai akhirnya Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden yang menandai era demokrasi terpimpin. Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas dari dewan ini adalah menyusun rencana pembangunan nasional. Melalui Penetapan Presiden No 12 tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Inilah tonggak sejarah berdirinya Bappenas. Pada era ini, hampir semua kebijakan pembangunan negara merujuk pada pandangan politik Soekarno yang biasanya dikhotbahkan setiap tanggal 17 Agustus pada saat peringatan hari kemerdekaan. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari pemusatan kekuasaan dan kepemimpinan politik pada figur Soekarno.

Dokumen GBHN sendiri pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis

Besar daripada Haluan Negara. Dalam Pasal 1 Perpres tersebut dinyatakan bahwa “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara”. Salah satu pertimbangan ditetapkannya GBHN ini adalah perlunya arah tujuan dan pedoman tertentu dan jelas untuk “melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin”. Selain itu dalam Penpres itu juga dijelaskan bahwa “arah tujuan dan pedoman yang jelas menyeluruh itu terdapat pada Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkapala “Penemuan Kembali Revolusi Kita”, dan yang berisi pengupasan dan penjelasan persoalan persoalan beserta usaha usaha pokok dari pada revolusi kita yang menyeluruh”.

Perpres ini kemudian diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”. Dalam ketetapan ini dijelaskan bahwa Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum PBB yang berjudul “*To Build the World a New*” (Membangun Dunia kembali) adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Sebagai rincian dari ketetapan ini kemudian Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. GBHN ini juga mengacu pada Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1961 berjudul “Resopim” (Revolusi – Sosialisme Indonesia – Pimpinan Nasional) dan Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1962 berjudul “Tahun Kemenangan” yang dijadikan sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

Membaca dokumen rencana pembangunan nasional di atas, kita akan menemukan banyak pandangan-pandangan politik Soekarno dan

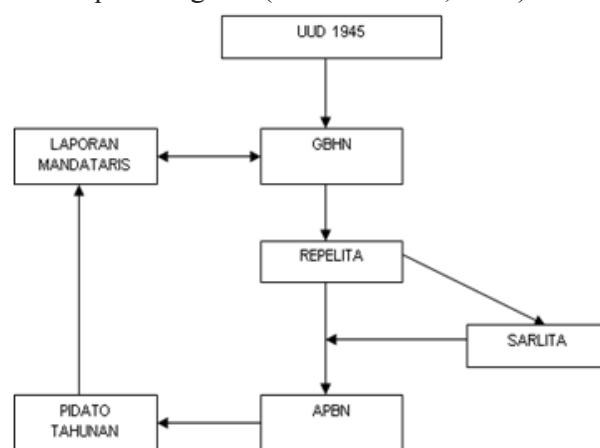
dipengaruhi kondisi politik zaman itu serta situasi politik dunia yang berkembang pada masa itu. Misalnya saja dalam rencana pembangunan semesta untuk bidang kesejahteraan dilakukan salah satunya dengan “membangunkan usaha-usaha khusus untuk meninggikan tingkat hidup kaum buruh, tani, nelayan dan kaum pekerja pada umumnya dengan menghapuskan beban-beban sebagai peninggalan dari hubungan kerja kolonial dan feodal serta memberantas pengangguran”. Dalam bidang pemerintahan dan keamanan/pertahanan juga sangat tegas dinyatakan, “*land reform* sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip, bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan alat penghisapan”. Sementara dalam bidang produksi orientasinya adalah “untuk mengembangkan daya produksi guna kepentingan masyarakat dalam rangka ekonomi terpimpin, perlu diikutsertakan rakyat dalam pengerahan semua modal dan potensi (*funds and forces*) dalam negeri, dimana kaum buruh dan tani memegang peranan yang penting”. Orientasi politik yang sangat dominan pada zaman demokrasi terpimpin menjadikan beberapa rencana pembangunan ekonomi yang berorientasi pada kesejahteraan dan peningkatan produksi tidak berjalan optimal hingga kejatuhan Soekarno setelah terjadi peristiwa politik tahun 1965.

### GBHN dan Konsolidasi Negara

Kejatuhan Soekarno dari tampuk kekuasaan menandai dimulainya era baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang kemudian dikenal dengan era Orde Baru. Soeharto dengan dibantu oleh para ekonom mulai menyusun berbagai strategi rencana pembangunan untuk memulihkan kondisi ekonomi yang sudah limbung. Soeharto mengeluarkan Instruksi Presidium Kabinet No 15/EK/IN/1967 yang menugaskan Bappenas untuk membuat rencana pemulihan ekonomi. Bappenas kemudian menghasilkan dokumen yang dinamakan Rencana Pembangunan Lima Tahun I (Repelita I), untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Era Repelita telah berlangsung sampai dengan Repelita ke VI yang berakhir pada tahun 1998. Proses perencanaan pada era Repelita selalu didasarkan kepada GBHN yang dihasilkan oleh MPR yang bersidang lima tahun sekali (Bratakusumah, 2003).

Selanjutnya pada kurun waktu 1969–1998 bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Pembangunan tersebut merupakan penjabaran dari Garis-garis Besar

Haluan Negara (GBHN) yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejak 1 April 1969 hingga 21 Mei 1998, tidak kurang dari enam Tap MPR tentang GBHN. Enam Tap MPR tersebut, yaitu: (i) Tap MPR No. IV/MPR/1973; (ii) Tap MPR No. II/MPR/ 1978; (iii) Tap MPR No. IV/MPR/1983; (iv) Tap MPR No. II/MPR/1988; (v) Tap MPR No. II/MPR/1993; dan terakhir (vi) 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). Mekanisme dan bagan alir dari proses ini dapat dilihat pada Bagan 1 (Bratakusumah, 2003).



Bagan 1

### Siklus Perencanaan Pembangunan Nasional 1969 – 1998

Sumber: Bratakusumah (2003)

Tahapan pembangunan yang disusun dalam masa itu telah meletakkan dasar-dasar bagi suatu proses pembangunan berkelanjutan dan berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat, seperti tercermin dalam berbagai indikator ekonomi dan sosial. Pemerintah Orde Baru melakukan konsolidasi negara melalui berbagai proyek pembangunan yang mereka jalankan seperti pembangunan waduk dan irigasi, pembangunan infrastruktur jalan, penataan pranata sosial, hingga pengaturan media. Semua itu dilakukan dalam rangka menciptakan stabilitas politik sebagai prasarat bagi pembangunan ekonomi. Doktrin pembangunan yang sangat terkenal pada zaman itu adalah trilogi pembangunan<sup>5</sup>. Semua kekuatan dan aparatus negara dikerahkan untuk mewujudkan stabilitas politik yang merupakan bagian dari

<sup>5</sup> Trilogi pembangunan itu terdiri dari: (1) Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis; (2) Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; dan (3) Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

proses depolitisasi pembangunan sebagaimana disinyalir oleh Ferguson (1990).

Mengikuti Foucault, Ferguson melihat “pembangunan” sebagai sebuah aparatus yang mengorganisasikan produksi bentuk-bentuk pengetahuan tentang masyarakat dan ekonomi negara dan perancangan teknik-teknik kekuasaan yang berhubungan dengan pengetahuan itu. Institusi “pembangunan” yaitu negara dan agen-agen pembangunan lainnya menghasilkan bentuk-bentuk wacananya sendiri dan wacana ini secara simultan mengkonstruksi wilayah dan sasaran pembangunan sebagai objek pengetahuan tertentu dan menciptakan sebuah struktur pengetahuan di sekeliling objek itu. Intervensi kemudian dikelola berdasarkan struktur pengetahuan ini. Walaupun intervensi ini gagal ternyata tetap memiliki dampak teratur berupa ekspansi dan penguatan kekuasaan birokratis negara, proyeksi sebuah representasi kehidupan sosial ekonomi yang mengabaikan “politik”. Dalam bahasa yang lebih provokatif, Ferguson menyebut aparatus pembangunan yang beroperasi itu bekerja layaknya sebuah mesin “anti politik”, mendepolitisasi segala hal yang disentuh.

Proses pembangunan pada kurun waktu tersebut sangat berorientasi pada output dan hasil akhir. Sementara itu, proses dan terutama kualitas institusi yang mendukung dan melaksanakan tidak dikembangkan dan bahkan ditekan secara politis sehingga menjadi rentan terhadap penyalahgunaan dan tidak mampu menjalankan fungsinya secara profesional. Ketertinggalan pembangunan dalam sistem dan kelembagaan politik, hukum, dan sosial menyebabkan hasil pembangunan menjadi timpang dari sisi keadilan dan dengan sendirinya mengancam keberlanjutan proses pembangunan itu sendiri (Bratakusumah, 2003).

Selain itu rencana pembangunan yang disusun mengasumsikan tahapan-tahapan pembangunan yang linier sebagaimana diacu oleh teori modernisasi. Keberhasilan pembangunan kemudian direduksi dalam bentuk indikator-indikator ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, pendapatan perkapita, angka pengangguran, angka kemiskinan dan lain sebagainya. Agen-agen pembangunan internasional seperti Bank Dunia dan IMF juga sangat dominan dalam menentukan agenda pembangunan di Indonesia dengan berbagai bantuan dan hutang yang mereka berikan. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berbagai penghargaan lembaga pembangunan dunia atas prestasi pembangunan Indonesia mengabaikan fakta adanya kesenjangan yang semakin menganga, fondasi ekonomi yang rapuh, tercerabutnya hak-hak politik warga atas nama pembangunan dan pada akhirnya limbung

diterpa krisis moneter dalam waktu sekejap pada bulan Mei 1998.

### **Masa Penghabisan GBHN**

Pascakejatuhan Orde Baru, sempat terjadi kevakuman pelaksanaan pembangunan karena adanya proses transisi politik tahun 1998-1999. Dalam GBHN yang ditetapkan oleh MPR tahun 1998, semestinya pada tahun itu Indonesia sudah memasuki Repelita VII. Namun krisis ekonomi yang menghantam Indonesia memudahkan semua impian rencana pembangunan yang telah disusun sejak masa awal Orde Baru dengan istilah tinggal landas<sup>6</sup>. Para kritikus mengomentarnya dengan istilah satir dari tinggal landas menjadi tinggal di landasan. Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN yang merupakan produk era Orde Baru kemudian dicabut dan diganti dengan Tap MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pokok reformasi pembangunan ini agak berbeda dengan kelaziman GBHN yang biasanya ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu panjang dan memang dibuat hanya untuk masa transisi yang dilaksanakan oleh Presiden Habibie. Dalam dokumen ini juga dijelaskan bahwa ketetapan ini hanya berlaku untuk kurun waktu sampai terselenggaranya Sidang Umum MPR hasil pemilihan umum 1999.

Presiden Habibie yang memerintah dalam waktu singkat lebih memfokuskan pada pemulihan ekonomi dengan mengimplementasikan paket kebijakan reformasi ekonomi yang disyaratkan oleh IMF. Meskipun tidak lama, Habibie mampu melakukan banyak hal dalam memperbaiki kondisi ekonomi moneter dengan melakukan berbagai kebijakan seperti merekapitulasi perbankan, merekonstruksi perekonomian Indonesia, dan memperkuat nilai tukar rupiah terhadap dollar. Namun demikian pemerintahan yang singkat ini berakhir tragis dengan ditolaknya laporan pertanggungjawaban presiden dalam sidang umum MPR RI tahun 1999.

MPR RI hasil pemilu 1999 masih menghasilkan dokumen GBHN yang merupakan GBHN

<sup>6</sup> Era tinggal landas dalam konsepsi pembangunan Orde Baru adalah masa setelah Indonesia menyelesaikan program Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun (PJP) Tahap I yang berlangsung sejak 1968 hingga 1993. PJP Tahap II direncanakan sejak 1993 – 2018. Konsep tinggal landas itu sendiri banyak dipengaruhi oleh pemikirim WW.Rostow (1960). Menurut Rostow ada lima tahapan pembangunan yaitu: masyarakat tradisional, persyaratan untuk lepas landas, lepas landas, gerakan kearah kedewasaan, dan yang terakhir masa konsumsi tinggi.

penghabisan dalam sejarah di republik ini melalui Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004. Meskipun sama-sama bernama GBHN muatan yang terkandung di dalam GBHN zaman Orde Baru dengan era reformasi mengalami perubahan yang cukup mendasar. Pada zaman Order Baru GBHN merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional, sementara GBHN era reformasi merupakan haluan penyelenggaraan negara. Istilah pembangunan nasional diganti dengan penyelenggaraan negara. Tujuan dari GBHN era reformasi ada penegasan mewujudkan masyarakat yang demokratis yang sebelumnya tidak ada. Selain

merupakan arah bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia. Implikasinya semua lembaga tinggi negara wajib melaksanakan GBHN dan memberikan pertanggungjawaban pada MPR. Sedangkan GBHN zaman Orde Baru pelaksanaannya ditentukan oleh Presiden sebagai mandataris MPR dan wajib memberikan pertanggungjawaban kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atas tugas menjalankan Garis-garis Besar Haluan Negara pada akhir masa jabatannya. Landasan Pancasila dan UUD 1945 juga tidak dicantumkanlah secara eksplisit lagi seperti pada GBHN pada masa Orde Baru. Untuk melihat perbedaan dua produk GBHN ini dapat dilihat dalam Tabel 1.

**Tabel 1. Perbandingan GBHN Era Orde Baru dan Era Reformasi**

Komponen	GBHN Era Orde Baru	GBHN Era Reformasi
Dasar Hukum	Tap MPR No. II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara	Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004
Sistematika	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bab I Pendahuluan</li> <li>• Bab II Pembangunan Nasional</li> <li>• Bab III Pembangunan Jangka Panjang Kedua</li> <li>• Bab IV Pembangunan Lima Tahun Ketujuh</li> <li>• Bab V Pelaksanaan</li> <li>• Bab VI Penutup</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bab I Pendahuluan</li> <li>• Bab II Kondisi Umum</li> <li>• Bab III Visi Dan Misi</li> <li>• Bab IV Arah Kebijakan</li> <li>• Bab V Kaidah Pelaksanaan</li> <li>• Bab VI Penutup</li> </ul>
Pengertian	Garis-garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam Garis-garis Besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun.	Garis-garis Besar Haluan Negara adalah 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.
Tujuan	Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.	Terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, kesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.
Ketentuan/Kaidah Pelaksanaan	GBHN pada dasarnya merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional yang ditetapkan setiap lima tahun berdasarkan perkembangan dan tingkat kemajuan kehidupan rakyat dan bangsa Indonesia, dan pelaksanaannya dituangkan dalam pokok-pokok kebijaksanaan pelaksanaan pembangunan nasional yang ditentukan oleh Presiden	GBHN tahun 1999 - 2004 yang ditetapkan oleh MPR dalam Sidang Umum majelis Permusyawaratan Rakyat 1999, harus menjadi arah penyelenggaraan negara bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia

itu ada penegasan soal jangka waktu bahwa GBHN yang dimaksud untuk periode 1999-2004.

Dalam kaidah pelaksanaannya juga ada perbedaan mendasar. GBHN era reformasi

#### **Dari GBHN Menjadi RPJPN**

Selama kurun waktu 1999-2002, MPR melakukan kerja bersejarah yaitu mengamandemen

UUD 1945<sup>7</sup>. Dalam amandemen yang ketiga tahun 2001, Pasal 3 “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara” diubah menjadi Pasal 3 Ayat (1) yang menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Sejak saat itu konsep dan istilah GBHN tidak ada lagi dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Kalau kita mencermati perdebatan dalam sidang perubahan UUD oleh Badan Pekerja MPR penghapusan GBHN ini berkaitan dengan perubahan model pemilihan presiden dan wakil presiden yang tadinya oleh MPR dirubah melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Dengan dipilih langsung oleh rakyat maka menjadi wewenang Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat untuk menentukan rencana pembangunan. Sehingga tidak diperlukan adanya bimbingan dari MPR RI, tidak diperlukan adanya tolok ukur dari MPR, sehingga Presiden itu nanti tidak bisa lagi dijatuhkan karena perbedaan kebijakan, perbedaan pendapat dalam kebijakan antara MPR dengan Presiden. Sehingga yang bisa menjatuhkan Presiden nanti adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran Konstitusi. Tidak lagi kepada pelanggaran GBHN. Dengan sistem pemilihan langsung, GBHN adalah yang merupakan *platform* partai yang memenangkan Pemilu, yang ditentukan oleh *platform* calon Presiden yang memenangkan kursi Kepresidenan. Akibatnya Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR, akan tetapi langsung kepada para pemilih. Sehingga jika seorang Presiden tidak memenuhi kehendak rakyat maka ia tidak akan terpilih kembali, apabila ia mencalonkan untuk masa jabatan berikutnya.

Hamdan Zoelva dari F-PBB yang saat ini menjadi Ketua Mahkamah Konstitusi dalam Risalah Perubahan UUD 1945 menyampaikan pandangan sebagai berikut:

“...bahwa kalau MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, dengan dasar pemikiran bahwa, MPR, apa, Presiden masih dipilih oleh MPR. Kalau seandainya nanti pada saatnya Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka adalah tidak pada tempatnya, Presiden itu tunduk pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR karena dia dipilih langsung oleh rakyat. Pada saat dia sebelum dipilih oleh rakyat dan dia

<sup>7</sup> Amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali. Amandemen Pertama disahkan pada 19 Oktober 1999. Amandemen Kedua disahkan pada 18 Agustus 2000. Amandemen Ketiga disahkan pada 10 November 2001. Dan, Amandemen Keempat disahkan pada 10 Agustus 2002.

mengkampanyekan dirinya, tentunya dia membuat program-program sendiri. Dengan dasar program itulah rakyat memilih dia menjadi Presiden. Jadi mungkin pada saatnya, setelah kita merubah atau mengamandemen pasal lain mengenai tata cara pemilihan Presiden ketika Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak ada lagi GBHN yang ditetapkan oleh MPR.”

Pandangan senada disampaikan oleh Theo L. Sambuaga dari F-Partai Golkar dalam sidang BP MPR 5 Juli 2001 yang memiliki pandangan perlunya penghapusan GBHN.

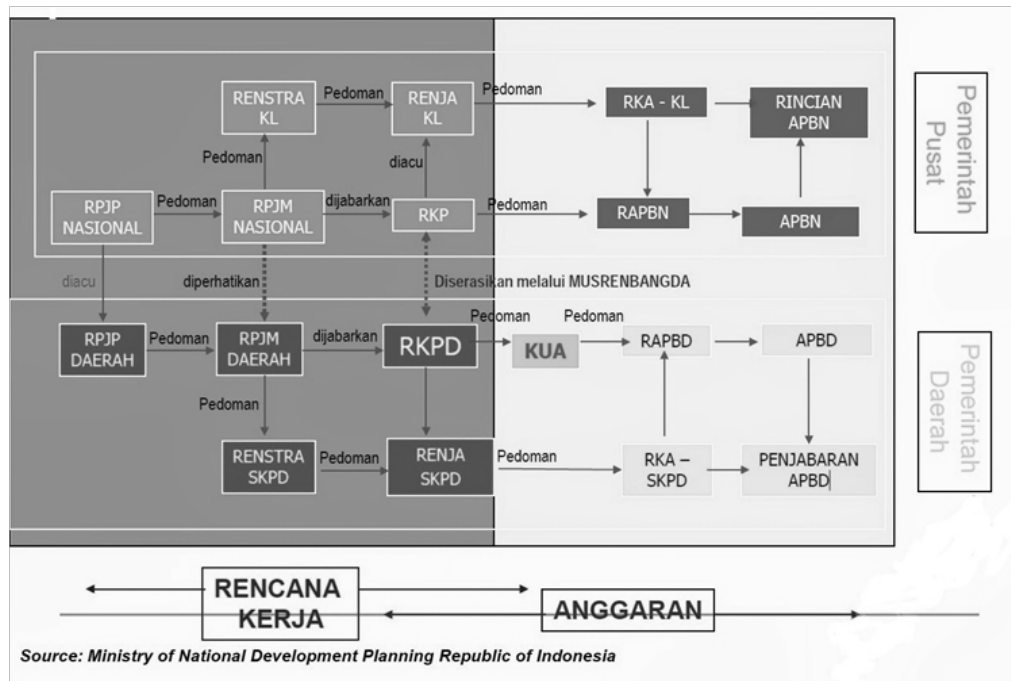
“...Karena kita berpendapat bahwa Presiden dipilih langsung maka yang menjadi pedoman Presiden terpilih atau yang memerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pikiran-pikiran, komitmen-komitmen, janji-janjinya yang disampaikan selama kampanye. Yang dirumuskan dalam program sesudah menjadi Presiden. Oleh karena itu, dalam hal ini MPR tidak perlu menetapkan Garis Garis Besar Haluan Negara seperti yang kita kerjakan sekarang ini. Sebab yang akan menjadi pedoman atau menjadi acuan bagi Presiden dalam melaksanakan tugasnya adalah semua komitmen atau manifesto politik atau *platform* yang dikemukakan yang dicanangkan, yang ditawarkan kepada rakyat sebelum pemilihan umum.”

Pandangan berbeda disampaikan oleh Affandy dari F-TNI/Polri yang berpendapat masih perlunya GBHN.

“...MPR menetapkan Haluan Negara dalam Garis-garis Besar dengan alasan bahwa GBHN tetap diperlukan dalam rangka keterpaduan, kebulatan, keutuhan, dan kesinambungan pembangunan nasional. Terlebih lagi untuk Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang dengan kebhinnekaan di semua aspek. Kemudian dengan adanya GBHN dapat mencegah penyalahgunaan dan kewenangan serta mencegah pengelolaan pemerintahan berdasarkan selera dan kepentingan penguasa. Oleh karena jelas substansi akuntabilitasnya”.

Untuk pertamakalinya pemerintahan Indonesia tidak lagi mengacu pada GBHN yang sudah dihapus dalam perumusan rencana pembangunan nasional sejak tahun 2004. Pada tahun ini pula pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan. Sebagai gantinya perencanaan pembangunan nasional mengacu pada UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Saat ini, dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan UU No. 17 Tahun 2007. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, selanjutnya disebut RPJP Nasional,



**Bagan 2. Alur Perencanaan Pembangunan Nasional**

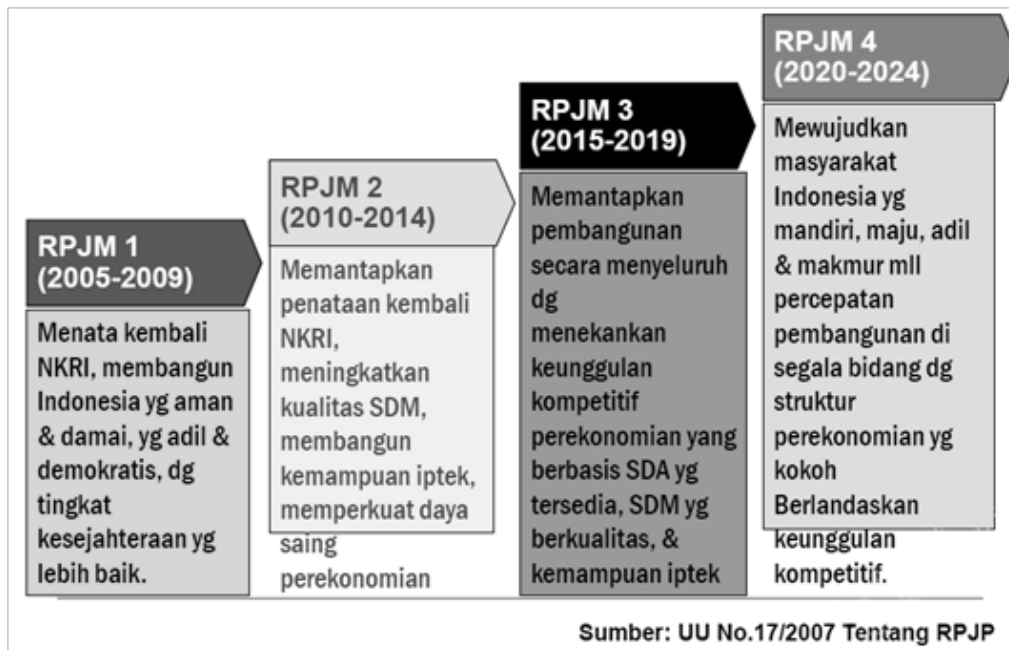
adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025, ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak. Dokumen ini kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan dokumen rencana pembangunan tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Dokumen ini yang menjadi dasar penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

GBHN dan RPJPN sebagai dua model perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang, merupakan panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat bangsa Indonesia. Perbedaannya dua kebijakan pembangunan nasional tersebut dibuat atau disusun dalam bentuk atau format yuridis yang berbeda. GBHN pada sepanjang pemerintahan Orde Baru disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi, dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk Undang-Undang (Muhtamar dkk, 2012). Untuk skema perencanaan pembangunan yang saat ini digunakan di Indonesia dapat dilihat dalam Bagan 2:

Dugaan bahwa perencanaan pembangunan saat ini tidak memiliki pedoman sebagaimana GBHN tidaklah tepat. Dalam RPJPN seperti halnya dalam GBHN dijelaskan secara runtut arah dan tahapan pembangunan yang ingin dicapai dalam jangka panjang atau 20 tahun mendatang yang kemudian dirinci dalam RPJMN untuk lima tahun dan RKP untuk jangka waktu satu tahun. Masing-masing tahapan dalam lima tahun ada sasaran strategisnya sebagai terlihat dalam bagan 3:

Dengan demikian anggapan bahwa kekacauan dan ketiadaan panduan dalam pembangunan di Indonesia sebenarnya sudah dijawab dengan adanya RPJPN sebagai pengganti GBHN. Namun demikian harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif pelaksanaan GBHN. Hal ini disebabkan karena perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi. Kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) saat ini dipilih langsung oleh rakyat dan mereka memiliki otonomi dalam mengelola daerahnya. Dalam pengelolaan itu seringkali tidak sejalan dengan pemerintah pusat. Pemerintah pusat tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakannya. Bahkan kebijakan pemerintah daerah seringkali berbenturan dengan kebijakan pemerintah pusat sebagai bentuk penentangan strategis.

Demokratisasi politik di tingkat pusat juga membawa implikasi besar terhadap pola dan arah pembangunan di Indonesia. Tidak ada lembaga negara yang kuat yang mampu melakukan kontrol terhadap seluruh proses perencanaan



**Bagan 3. Strategi Pembangunan Jangka Panjang**

pembangunan di Indonesia. Kekuatan parlemen yang semakin dominan menyebabkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, meskipun dipilih langsung oleh rakyat, tidak bisa berbuat banyak. Sebagai akibatnya, hierarki kepemimpinan dari pemerintah pusat ke daerah menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan ini kentara manakala partai politik pengusung presiden yang menang berbeda dengan partai politik pengusung kepala daerah yang menang di tingkat provinsi/kota/kabupaten. Dalam kondisi seperti ini, masyarakat akan lebih banyak dikorbankan karena formulasi kebijakan untuk memajukan pembangunan menjadi tidak lagi tunduk kepada presiden selaku kepala negara/pemerintahan, tetapi lebih cenderung mengikuti dan mematuhi kemauan pemimpin partai politik masing-masing (Bratakusumah, 2003).

### Penutup

Diskursus tentang keinginan menghadirkan GBHN di era kekinian dalam proses pembangunan di Indonesia sebenarnya bukan disebabkan ketiadaan panduan dalam perencanaan pembangunan Indonesia dalam jangka panjang. Dokumen RPJPN seperti halnya GBHN memperlihatkan bahwa perencanaan pembangunan Indonesia masih mengacu pada perspektif modernis yang mengasumsikan bahwa pembangunan itu dibayangkan berjalan secara linier melalui tahapan tertentu yang sudah direncanakan. Hampir mirip proses yang dibayangkan oleh WW Rostow (1960), lima puluh empat tahun silam ketika merumuskan lima tahapan pembangunan yang kemudian menjadi acuan pembangunan Orde Baru dengan kandungan yang berbeda.

Kekacauan dan benturan perencanaan pembangunan di Indonesia lebih banyak disebabkan oleh faktor-faktor politik ketimbang faktor-faktor teknis. Oleh karena itu memberikan solusi teknis dengan menghadirkan GBHN tidak akan pernah menyelesaikan persoalan. Demikian juga pandangan untuk kembali ke masa Order Baru hanya akan membuat kemunduran pembangunan di Indonesia. Maka dari itu gagasan Escobar (1995) menjadi relevan. Dengan pendekatan diskursif, Escobar mengkonseptualisasikan pembangunan secara kritis. Escobar melihat pembangunan sebagai pengalaman tunggal yang mensejarah, penciptaan domain pemikiran dan tindakan, dengan menganalisis karakteristik dan interelasi tiga kerangka yang membatasinya yaitu: (1) bentuk-bentuk pengetahuan yang menjadi rujukan dan menjadikan pembangunan mengada dan dielaborasi ke dalam objek, konsep, teori dan semacamnya; (2) sistem kekuasaan yang mengatur praktek pembangunan; dan (3) bentuk-bentuk subyektifitas yang dikembangkan oleh wacana ini.

Keinginan menghadirkan GBHN sebenarnya dalam pandangan saya lebih disebabkan oleh sistem kekuasaan yang mengatur praktik pembangunan, bukan semata-mata bentuk pengetahuan dalam dokumen perencanaan pembangunan. Hal inilah yang saya kira luput dari pengamatan mereka-mereka yang merindukan GBHN. Untuk melihat bagaimana perencanaan pembangunan pasca Orde Baru dimunculkan dan dilaksanakan diperlukan penelitian lanjut dengan melakukan kajian serius pada level mikro di tingkat lokal. Dari sini kita akan bisa melihat bagaimana RPJPN

yang ditujukan sebagai pedoman perencanaan pembangunan di Indonesia ditafsirkan oleh aktor-aktor pembangunan, dijadikan acuan ataukah sekedar berhenti pada tumpukan dokumen saja dalam perencanaan pembangunan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal

Paiement, Jason Jacques. 2007. "Anthropology and Development". *National Association for the Practice of Anthropology Bulletin May 2007, Vol. 27, No. 1: 196–223*. New York: Wiley-Blackwell.

Rist, Gilbert. 2007. "Development as a Buzzword". *Development in Practice, Volume 17, Numbers 4 – 5*.

### Buku

Bratakusumah, Deddy Supriady. 2003. *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (makalah tidak diterbitkan)

Edelman, Marc, dan Angeliq Haugeud. 2005. *The Anthropology Of Development And Globalization: From Classical Political Economy To Contemporary Neoliberalism*. Malden, Mass: Blackwell Pub

Escobar, Arturo. 1995. *Encountering development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press

Ferguson, James. 1990. *The Anti-politics machine: "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge and New York: Cambridge University Press

Gardner, K. Dan D. Lewis. 1996. *Anthropology, Development and the Crisis of Modernity*, London: Pluto Press. Chapter 1

Muhtamar, Syafruddin, Abdul Razak, M. Yunus Wahid. 2012. *Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Amanat Konstitusi (Studi Tentang Perbandingan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam GBHN dan RPJPN)*. Makasar: Program Pascasarjana UNHAS

Poesponegoro, Marwati Djoened, Nugroho Notosusanto. 2008. *Sejarah nasional Indonesia: Zaman Jepang dan zaman Republik Indonesia, ±1942-1998*. Jakarta: Balai Pustaka

Rostow, W.W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press

Tim Penyusun Setjen MK. 2010. *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi

Tim Penyusun Setjen MPR RI. 2010. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Willis, Katie. 2011. *Theories and Practices of Development*. Second ed. Abingdon & New York: Routledge.

### Internet

Adiningsih, Sri. 2011. "Bahan Diskusi: Sistem Pelaksanaan Pembangunan Nasional". <http://diklatpimlan.files.wordpress.com/2010/04/sri-adiningsih-pembangunannaslan.pdf> diakses tanggal 8 Juni 2014

Rosidi, Iman. 2014. "Golkar Pelopori Perlunya GBHN Dihidupkan Kembali". <http://www.sindotriajaya.com/news/detail/5620/golkar-pelopori-perlunya-gbhn-dihidupkan-kembali.VJbX2v88B>. Diakses tanggal 8 Juni 2014.

Suharman, Tri. 2014. "Habibie: Kembalikan GBHN". <http://www.tempo.co/read/news/2014/03/26/078565577/Habibie-Kembalikan-GBHN->. Diakses tanggal 8 Juni 2014.

Tim Perumus Konvensi Kampus X dan Temu Tahunan FRI XVI. 2014 "Rumusan Konvensi". <http://fri.or.id/rumusan-konvensi/>. Diakses tanggal 8 Juni 2014.

### Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: X/MPR/1998 Tentang Pokok Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (asli)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (perubahan)

Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)

Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.

Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara Tanggal 29 Januari 1960.

