

RPSEP-01

REFORMULASI ARAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN NASIONAL DALAM BINGKAI KEMAJEMUKAN DAN OTONOMI DAERAH¹

Jamaluddin Hos

Lektor Kepala pada Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Halu Oleo Kendari 93232 Sulawesi Tenggara Indonesia

Tel. +62813 4263 2345, E-mail: jhos_mard@yahoo.co.id

Abstrak

Tulisan ini bertujuan memberi sumbangan pemikiran dan pandangan mengenai gagasan tentang perlunya menata kembali arah kebijakan pembangunan nasional (layaknya GBHN pada masa Orde Baru) sebagai upaya memperkuat sistem demokrasi di Indonesia dalam rangka mencapai tujuan nasional serta relevansi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga yang diberi peran, fungsi dan kewenangan untuk merumuskan arah kebijakan tersebut. Tulisan difokuskan pada aspek sosio-kultural sebagai penopang utama pilar *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai salah satu nilai dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan bertumpu pada tantangan pembangunan bangsa di era global, struktur masyarakat Indonesia yang majemuk, dan pelaksanaan otonomi daerah. Sebagai bangsa besar yang memiliki karakteristik masyarakat yang majemuk, globalisasi harus disikapi dengan peningkatan daya saing dan ketahanan nasional serta tetap mempertahankan identitas dan jati diri bangsa. Sementara itu, pelaksanaan otonomi daerah memerlukan sistem koordinasi dan pengawasan yang efektif untuk menjamin pemerataan pembangunan dan pencapaian tujuan nasional sebagaimana diamanahkan oleh Pembukaan UUD 1945. Tujuan nasional merupakan tujuan generasional karena tidak mungkin dapat diwujudkan dalam satu atau dua generasi. Sehingga, aspek kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan menjadi sangat penting dan sentral. Oleh sebab itu, perencanaan pembangunan dalam rangka meningkatkan daya saing bangsa, integrasi nasional dan otonomi daerah membutuhkan formulasi, isi, prosedur, teknik, target, dan tahapan-

¹ Disampaikan Pada Seminar Nasional dengan Tema “Refleksi Pembangunan Sosial, Ekonomi dan Politik di Indonesia”, 23 Oktober 2014 di Universitas Terbuka Convention Center (UTCC) Jakarta

tahapan yang jelas. Formulasi yang dimaksud harus dapat dijadikan acuan bersama baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai haluan negara. Formulasi tentang arah kebijakan pembangunan nasional ini berupa pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu sehingga harus ditetapkan oleh lembaga negara di luar lembaga eksekutif, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Kata kunci: perencanaan pembangunan, daya saing bangsa, otonomi daerah, masyarakat majemuk, integrasi nasional.

Abstract

This article aims to contribute to the thinking and view on the importance of reformulating the direction of national development policy (similar to GBHN in the New Order) as an attempt to strengthen Indonesian democracy system in attaining national objective with relevance to People's Consultative Assembly (MPR) as the governing body whose role, function, and mandate is to formulate the direction of national policy. This article is focused on sociocultural aspects, the main foundation of *Bhinneka Tunggal Ika* or *Unity in Diversity* as one of the basic tenets of Indonesian nation and country living, foregrounded on the challenges of nation's development in globalization era, the structure of Indonesian plural society, and the implementation of regional autonomy. As one big nation marked by its plural society, improving its competitiveness and defense while maintaining national identity and character should respond to globalization. Meanwhile, effective coordination and management in the implementation of regional autonomy is needed in order to ensure equal development and attainment of national objective as mandated in the Preliminary of UUD 1945. National objective hence becomes generational objective since it unavoidably requires generations to be realized. Therefore, developmental continuity and sustainability are paramount. Developmental planning, as to enhance nation's competitiveness, national integration, and regional autonomy, requires evident formulation, content, procedure, technique, target, and steps. The given formulation should become reference, both for the central government and the regional government, as national guidance. Since the formulation represents holistic and integrated will of the society, it should be established by People's Consultative Assembly (MPR) as non-executive institution.

Keywords: developmental planning, nation's competitiveness, regional autonomy, plural society, national integration

Pendahuluan

Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia dalam segala aspeknya yang dilakukan secara berkelanjutan, dalam rangka merealisasikan tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam pelaksanaannya, pembangunan harus mencerminkan nilai-nilai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara yang telah menjadi konsensus nasional, yaitu Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan *Bhinneka Tunggal Ika*.

Perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara sejak lahirnya gerakan reformasi tahun 1998 mengalami berbagai perubahan. Terjadinya reformasi konstitusi melalui amandemen UUD 1945 membuat MPR tidak lagi memiliki tugas dan wewenang menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana sebelumnya. GBHN tidak lagi diberlakukan dan agenda pembangunan nasional lebih didasarkan pada visi dan misi pasangan presdiden dan wakil presiden yang terpilih melalui pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Pada kenyataannya, meskipun telah dijalankan lebih dari satu dasawarsa, gerakan reformasi belum juga melahirkan kesejahteraan rakyat. Bahkan wajah persada negeri ini makin terlihat muram dan suram, yang memperlihatkan adanya disorientasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini oleh banyak pihak dianggap sebagai akibat tidak jelasnya arah pembangunan nasional. Tampaknya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sebagai penjabaran visi dan misi presiden dan wakil presiden serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang selama ini dijalankan sebagai pengganti GBHN tidak memadai dijadikan acuan utama pembangunan nasional.

Sementara itu kematangan moral politik dan kesiapan sumber daya manusia penyelenggara pemerintah daerah belum memadai yang berakibat pada pemahaman terhadap maksud, tujuan dan hakekat otonomi daerah belum sesuai harapan. Munculnya arogansi daerah dalam bentuk berbagai pembangkangan terhadap kebijakan tingkat

pemerintahan di atasnya jelas tidak menguntungkan bangsa sebagai satu kesatuan sosial dan politik.

Kondisi ini melahirkan gagasan tentang perlunya menata kembali arah kebijakan pembangunan nasional (layaknya GBHN pada masa Orde Baru) sebagai upaya memperkuat sistem demokrasi di Indonesia dalam rangka mencapai tujuan nasional. Tulisan ini bertujuan memberikan sumbangan pemikiran dan pandangan mengenai gagasan tersebut serta relevansi MPR sebagai lembaga yang diberi peran, fungsi dan kewenangan untuk merumuskan GBHN. Tulisan difokuskan pada aspek sosio-kultural sebagai penopang utama pilar *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai salah satu pilar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan bertumpu pada tantangan pembangunan bangsa di era global, struktur masyarakat Indonesia yang majemuk, dan pelaksanaan otonomi daerah.

Globalisasi dan Identitas Nasional

Salah satu implikasi yang cukup signifikan dari revolusi informasi adalah fenomena globalisasi yang semakin intens. Globalisasi telah menjadi gelombang besar yang tak terhindarkan dan telah memacu perubahan sosial dalam berbagai level (lokal, nasional, regional dan global) menjadi sangat dinamis. Hampir seluruh bangsa di dunia mengalami *borderless state* sebagai akibat dari arus informasi yang tersebar cepat dari dan ke berbagai belahan dunia. Hubungan antar-bangsa dan antarbudaya semakin intensif melalui berbagai media tanpa terkendala oleh jarak dan waktu. Anthony Giddens (2000) bahkan mendeskripsikan fenomena globalisasi sebagai dunia yang sedang lari tunggang langgang (*the runaway world*) untuk menggambarkan bahwa perubahan sosial yang bergerak di muka bumi ini terjadi serba cepat dan sulit diprediksi. Perubahan sosial terjadi di sebuah pelosok bumi berpengaruh secara signifikan pada belahan bumi lainnya, sementara sistem yang dibangun di sebuah negara belum tentu memadai untuk mengakomodasi perubahan sosial yang serba cepat tersebut. Akibatnya, krisis terjadi secara beruntun di banyak negara yang memiliki infrastruktur yang lemah. Nilai-nilai agama dan budaya seringkali juga terlambat mengantisipasi perubahan sosial yang semakin cepat.

Menurut Immanuel Wallerstein, ketimpangan sistem dunia telah melahirkan dua kelompok Negara yang berbeda secara ekstrim, yaitu *the centre countries* dan *the peripheral countries* (Budiman, 1995). *The centre countries* adalah negara-negara industri maju yang memiliki kekuatan ekonomi yang sangat besar, seperti negara-negara

Eropa Barat, Amerika Serikat dan Jepang. Sedangkan yang masuk kategori *the peripheral countries* adalah sebagian besar negara-negara miskin dan baru berkembang yang lazim disebut sebagai negara dunia ketiga. Tata hubungan ekonomi internasional yang tidak berimbang, *the peripheral countries* seringkali menjadi sub-ordinat bagi negara-negara industri maju. Fenomena ini telah menyebabkan akumulasi modal terpusat pada negara-negara kaya (*the centre countries*) dan menjelma menjadi kekuatan kapitalisme global.

Salah satu implikasi logis perkembangan kapitalisme global adalah terciptanya pasar bebas. Akibatnya, mobilitas dan distribusi barang/jasa, termasuk mobilitas manusia, gagasan, ideologi serta pemikiran menjadi bebas tanpa kendala oleh batas-batas territorial antar-negara. Perdagangan bebas sejatinya sangat efektif dan efisien bagi kehidupan manusia di muka bumi yang semakin mengglobal ini. Akan tetapi, bagi negara-negara yang tidak memiliki kesiapan modal dan keunggulan sumberdaya manusia, perdagangan bebas justru akan melululantakkan sistem perekonomian mereka. Globalisasi dan perdangan bebas hanya mengakui dan mensyaratkan adanya daya saing yang tinggi.

Ditinjau dari aspek kultural, globalisasi sebagaimana digambarkan di atas sejatinya disikapi dengan peningkatan kesadaran akan identitas nasional. Pengalaman menunjukkan bahwa pengaruh globalisasi memang nyaris tidak mungkin dihindarkan oleh bangsa manapun. Selain itu, pengaruh kebudayaan bangsa lain dapat menjadi daya pendorong kemajuan bangsa itu sendiri. Tetapi menerima begitu saja tanpa memilah dan memilih atau menyaring mana-mana yang mendatangkan manfaat dan mana yang merusak, mana yang sesuai dan mana yang tidak sesuai dengan karakter dan nilai-nilai budaya asli bangsa, mana yang positif mana yang negatif bagi kemajuan bangsa, niscaya penerimaan kebudayaan bangsa semacam itu bakal mendatangkan malapetaka (Sudharto, 2011). Sebab dapat berakibat pada memudarnya identitas nasional.

Berdasarkan letak geografisnya, Indonesia sudah biasa mengalami kontak budaya dengan negara luar. Tapi dalam era globalisasi ini kontak budaya terjadi dalam skala besar, cepat, multidimensional dan serempak, sehingga tidak dapat dielakkan terjadinya dekulturasi, maladaptasi dan disrupsi kultural. Bagi bangsa Indonesia, tekanan globalisasi harus dihadapi dengan arif, kerja keras, dan disiplin keras agar dapat dihindari lunturnya inti identitas nasional (Jacob, 2002).

Identitas nasional Indonesia menunjuk pada sejumlah ciri yang melekat pada diri bangsa Indonesia sehingga dapat dibedakan dengan bangsa lain. Wujud identitas

nasional dapat berupa bahasa Indonesia, ideologi Pancasila, lambang Garuda, semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*, serta kebudayaan yang bisa diterima secara nasional. Identitas nasional tidak saja menjadi identitas sebuah bangsa sebagai satu kesatuan, akan tetapi juga menjadi identitas bagi seluruh warga bangsa. Oleh karena itu, di era globalisasi saat ini kesadaran akan identitas nasional semakin diperlukan dalam proses interaksi sosial baik antarwarga maupun antarnegara. Identitas nasional perlu terus dijaga, dipertahankan dan dikembangkan lagi beberapa bentuk identitas yang baru dan bisa diterima oleh segenap warga bangsa, terutama dalam upaya peningkatan daya saing bangsa.

Mempertahankan dan mengembangkan identitas nasional menjadi sangat penting sebagai upaya menjaga eksistensi bangsa Indonesia agar menjadi negara yang modern tanpa kehilangan jati diri. Dengan demikian, diperlukan sistem perencanaan pembangunan nasional yang lebih terarah dan berkelanjutan serta mencerminkan nilai-nilai empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara (Pancasila, UUD 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika*). Sistem perencanaan pembangunan yang dimaksud harus berdasarkan kajian mendalam dan obyektif dari semua elemen bangsa berdasarkan kondisi riil dan kepentingan seluruh bangsa karena diharapkan dapat berfungsi sebagai acuan dasar bagi setiap kebijakan pembangunan baik di pusat maupun di daerah.

Kemajemukan dan Integrasi Nasional

Bangsa Indonesia dikenal sebagai bangsa yang besar, baik dilihat dari luas wilayah maupun dilihat dari jumlah penduduk. Dilihat dari segi luas wilayah, Indonesia membentang dari 6⁰08' LU hingga 11⁰15' LS, dan dari 94⁰45' BT hingga 141⁰05' BT yang di dalamnya terdiri dari sekitar 17.508 pulau (Latif, dalam Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009 – 2014: 1). Dilihat dari jumlah penduduk, Indonesia termasuk urutan ke-4 negara berpenduduk terbanyak di dunia setelah China, India dan Amerika Serikat. Menurut data terakhir yang dikutip dari Departemen Perdagangan AS (6/3/2014) Indonesia masih berada di posisi ke-4 berpenduduk terbanyak di dunia dan berada di atas Brazil dengan jumlah penduduk 253.609.643 jiwa (<http://finance.detik.com/>)

Sebagai negara besar yang bercirikan nusantara, Negara Kesatuan Republik Indonesia dihuni oleh 1.128 suku bangsa dan lebih 700 bahasa daerah (Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009 – 2014: 185). Menurut Nasikun (1989:30), struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh dua ciri utama: (1) secara

horizontal ditandai adanya kesatuan sosial berdasarkan perbedaan suku, agama, adat-istiadat serta kedaerahan; (2) secara vertikal, ditandai adanya perbedaan antara lapisan atas dan lapisan bawah yang cukup tajam. Struktur masyarakat seperti ini secara konseptual dikenal sebagai masyarakat majemuk. Sebagai masyarakat majemuk, Indonesia menghadapi persoalan mendasar dalam membangun integrasi nasional, yaitu sulitnya mencari keseimbangan antara pengakuan adanya keberagaman dan pembangunan rasa kesatuan dari keberagaman itu.

Sejarah mencatat bahwa kemajemukan bangsa Indonesia telah ada sejak sejak lama dan menjadi entitas yang membanggakan (Sudharto, 2011). Indonesia sebagai komunitas politik dan sosial lahir dari gagasan bersama yang berakar dari kesepakatan berbagai komponen masyarakat yang berbeda. Gagasan bersama inilah yang mempertautkan warga masyarakat yang majemuk itu menjadi satu kesatuan yang disebut bangsa Indonesia. Meskipun demikian, sebagaimana umumnya sebuah bangunan, bangsa Indonesia juga terdiri dari sejumlah kelompok kesatuan sosial yang diikat oleh kesamaan etnisitas, sistem kepercayaan dan kesamaan lainnya (Sairin, 2002: 64). Kemajemukan tetap menjadi ciri masyarakat Indonesia, kendati masyarakatnya telah terikat pada satu kesatuan politik.

Selain teritorial dan kesamaan tujuan, terbentuknya suatu kesatuan sosial sangat ditentukan oleh adanya dukungan dan topangan dari berbagai unsur yang berbeda dalam masyarakat. Perbedaan unsur itulah yang secara fungsional menjadi penyangga bagi kukuhnya struktur masyarakat (Sairin, 2002: 61). Elemen-elemen kultural yang demikian majemuk tidaklah selalu terpisah secara kaku, bahkan seperti dikatakan Peter Blau kemungkinan terjadi *cross cutting affiliation*, sehingga dalam realitasnya terdapat orang-orang yang berbeda etnis, tapi disatukan dalam agama, ekonomi, dan kepentingan yang sama (Nugroho, 2001 : 103). Dengan demikian, struktur masyarakat Indonesia yang majemuk secara konseptual tidak bisa dipahami sebagai ancaman kesatuan sosial yang perlu dihindari, tetapi sebaliknya perlu dipahami sebagai potensi besar yang dapat dimanfaatkan untuk kemaslahatan dan kemajuan bangsa dan masyarakat Indonesia.

Harus diakui pula, bahwa meskipun kemajemukan secara konseptual dapat menjadi potensi untuk membangun kesatuan sosial, namun dalam realitasnya dapat pula menjadi sumber disintegrasi sosial. Sebagai negara berkembang yang memiliki masyarakat majemuk dan sedang membangun demokrasi, Nazaruddin Syamsuddin mengidentifikasi dua jenis halangan integrasi nasional yang dihadapi bangsa Indonesia. Pertama, adanya pembelahan horizontal masyarakat yang berakar pada perbedaan suku,

ras, agama dan geografi. Kedua, adanya pembelahan vertikal, yakni celah perbedaan antara elite dan massa; latar belakang pendidikan kekotaan menyebabkan kaum elite berbeda dari massa yang berpandangan tradisional dan pedesaan. Selanjutnya dijelaskan bahwa dalam hal konfigurasi etnik, agama dan geografi, Indonesia bukan suatu negeri yang terpadu dengan ketat. Indonesia terdiri dari ribuan pulau, besar dan kecil, dengan keragaman etnik yang luar biasa (Bahar, 1996:13).

Kemajemukan masyarakat Indonesia adalah kemajemukan yang bersifat kompleks dan tersegmentasi. Bersifat kompleks karena di samping keragaman eksternal juga terdapat keragaman internal. Artinya, dalam suatu kelompok etnik atau suatu kelompok agama tertentu masih kita menemukan keragaman secara internal. Kemajemukan masyarakat Indonesia juga bersifat tersegmentasi, karena suatu kelompok etnik tertentu identik dengan agama tertentu, bermukim di suatu wilayah tertentu. Orang Bali, identik dengan agama Hindu, tinggalnya di Pulau Bali. Karena bersifat kompleks dan tersegmentasi, maka peluang untuk terjadinya disintegrasi nasional menjadi cukup besar. Untuk itu, bangsa Indonesia perlu belajar dari perpecahan yang terjadi pada negara lain seperti Yugoslavia, Cekoslowakia dan Uni Sovyet. Sejarah pembinaan rasa persatuan dan kesatuan (*unity and diversity*) di bawah slogan “Bhinneka Tunggal Ika” memang telah mengalami pasang surut dan telah menimbulkan pengorbanan bagi bangsa Indonesia yang majemuk. Berbagai masalah sosial politik yang kompleks telah timbul dan menjadi problem yang panjang mengiringi perjalanan bangsa sampai saat ini. Kesenjangan sosial ekonomi antarkelompok dan ketidakadilan yang memicu bagi lahirnya berbagai konflik sosial baik secara horizontal maupun secara vertikal menjadi isyarat bahwa wawasan kebangsaan dan kemajemukan tidak lagi menjadi landasan dasar yang absah dalam pengelolaan negara, termasuk dalam proses pembangunan nasional.

Mewujudkan kemajemukan sebagai energi pemersatu, dibutuhkan sebuah instrumen yang dapat mengikat setiap warga masyarakat yang berbeda dalam sebuah sistem yang selama ini dikenal sebagai kebudayaan nasional. Salah satu fungsi kebudayaan nasional menurut Koentjaraningrat (1981) adalah sebagai sistem gagasan dan simbol yang dipakai oleh segenap warga negara yang berbeda untuk saling berkomunikasi sehingga dapat memperkuat solidaritas. Pengembangan budaya nasional sebagai perekat sosial menjadi tanggung jawab kolektif bangsa Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan tetap

menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. Olehnya itu, pengembangan budaya nasional perlu dilakukan secara terencana, terus menerus, berkesinambungan dan keberlanjutan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah

Otonomi daerah yang dirangsang oleh gerakan reformasi tahun 1998 merupakan upaya konstitusional untuk meningkatkan keadilan dan pemerataan antara pembangunan nasional yang terpusat dan pembangunan daerah serta untuk meningkatkan pemerataan pembangunan antardaerah. Dengan demikian, masalah pokok dalam otonomi daerah adalah proses pemberdayaan daerah secara keseluruhan dalam rangka menopang kemandirian dalam kebersamaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi daerah dipandang sebagai sistem yang memungkinkan daerah memiliki kemampuan untuk mengoptimalisasikan potensi terbaik yang dimiliki daerah dan mendorong daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya berdasarkan karakteristik ekonomi, geografis dan sosial budaya di daerah yang bersangkutan (Hos, 2008).

Sudah lebih dari satu dasawarsa otonomi daerah dan desentralisasi dijalankan. Program ini diharapkan bisa menjadikan tata kelola pemerintahan daerah lebih maju, meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta meningkatkan daya saing daerah. Namun program yang sedari awal ditanggapi positif oleh berbagai kalangan, ternyata belum berjalan sebagaimana diharapkan. Bahkan otonomi daerah ternyata melahirkan oligarki lokal dan elitisme. Otonomi daerah gagal membangun akuntabilitas keterwakilan dan mandatnya, baik dalam hubungan pusat – daerah maupun pengelolaan pemerintahan daerah (Hasan: 2007). Banyak indikasi yang menunjukkan, bahwa tata kelola pemerintahan di daerah masih bermasalah. Akibatnya, kinerja aparatur pemerintah daerah tidak bisa optimal, terutama dalam pelayanan publik (Hos, 2011).

Sementara itu, terungkapnya berbagai korupsi di daerah, meningkatnya angka kemiskinan, terjadinya berbagai konflik politik sebagai buah pertarungan elit pada pilkada, politisasi birokrasi, serta marak dan meningkatnya penggundulan hutan di daerah merupakan sederetan indikasi yang menunjukkan kegagalan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan maksud penerapannya. Jika kita mengacu pada paradigma baru pemerintahan yang bertitik-tolak pada kedaulatan rakyat, keterbukaan sistem pemerintahan dan pemberdayaan rakyat, penyelenggaraan otonomi daerah selama ini jelas diwarnai berbagai penerapan yang

tidak konsisten. Sehingga sejak diterapkannya otonomi daerah, terdapat banyak kesenjangan antara konsep teoretis ideal otonomi daerah dengan dunia nyata.

Beban kewenangan yang sangat luas yang dimiliki daerah otonom saat ini menunjukkan betapa besar tanggung jawab pemerintahan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik (Bake, 2011). Besarnya tanggung jawab daerah yang tidak dibarengi dengan kualitas sumber daya manusia dan profesionalisme aparatur pemerintah daerah berimplikasi pada sulitnya mewujudkan pembangunan dan pelayanan publik secara maksimal.

Pada kenyataannya, otonomi daerah acapkali dimaknai sebagai “otonomi pemerintah daerah” dengan mengabaikan kepentingan masyarakat. Di sisi lain, masyarakat tidak mengalami perubahan yang berarti karena mereka tetap diposisikan sebagai komoditas oleh segelintir elit-birokrat yang lebih mengedepankan kekuasaan daripada kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tampak secara jelas dari perilaku birokrasi-lokal yang cenderung mempergemuk dan mengembangkan struktur organisasi kelembagaan daerah tanpa memperhatikan potensi, kemampuan dan kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya (Sedarmayanti, 2005:vi). Menggelembungnya struktur organisasi kelembagaan daerah, dalam kenyataannya justru menciptakan “meja birokratisme” dan inefisiensi yang pada akhirnya menjadi penghambat bagi peningkatan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Mental masyarakat dan pemerintah pada umumnya juga belum berubah. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat terutama masalah keuangan masih sangat tinggi. Pemerintah daerah umumnya masih berorientasi untuk mendapatkan dana pembangunan dari pusat, membelanjakan dana tersebut, tanpa memikirkan bagaimana mengelola dana hingga memperoleh keuntungan, yang selanjutnya digunakan untuk membiayai pembangunan (Chalid, 2006:9.7).

Menurut Sukardi Hasan (2007), terdapat tiga alasan utama otonomi daerah saat ini dinggap “gagal” memenuhi tujuannya. *Pertama*, perilaku para elit penyelenggara pemerintahan daerah tetap memakai paradigma lama yaitu paradigma orde baru. Maka yang muncul bukannya sikap melayani pemenuhan distribusi keadilan dan kesejahteraan rakyatnya. Tapi, justru “memperdaya” rakyat dalam pemenuhan kepentingan raja-raja kecil dalam bingkai otonomi daerah.

Kedua, adanya kesenjangan yang cukup lebar antara perubahan pada tataran konseptual dengan perubahan pada tingkat pemahaman dan perilaku penyelenggara pemerintahan daerah. *Ketiga*, terjadinya perselingkuhan antara elit penguasa dan elit masyarakat yang pada akhirnya menjadi hambatan utama tumbuhnya partisipasi masyarakat secara luas. Partisipasi masyarakat terjegal oleh dominasi elit penguasa dan masyarakat.

Otonomi daerah yang secara konseptual-normatif dianggap “sangat ideal” dalam memenuhi keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat, ternyata dalam pelaksanaannya tidaklah mudah. Berdasar pada uraian di atas, terdapat beberapa agenda pemugaran otonomi daerah agar dapat memenuhi maksud dan tujuan penerapannya. *Pertama*, keharusan merekonstruksi pemahaman otonomi daerah yang selama ini lebih bermuatan politik ketimbang pemenuhan hak-hak kesejahteraan rakyat. *Kedua*, perlu upaya merehabilitasi mental penyelenggara pemerintahan daerah agar senantiasa memposisikan diri sebagai pelayan publik dan bukan penguasa serta raja-raja kecil yang selalu menuntut pelayanan dari rakyat. Diperlukan perubahan paradigma secara radikal dan komprehensif terhadap birokrasi pemerintahan di daerah. Sebab birokrasi yang ideal dan dapat memenuhi tujuan otonomi daerah, terutama dalam memberikan pelayanan publik secara optimal hanyalah birokrasi yang sepenuhnya mendedikasikan diri untuk memenuhi kebutuhan rakyat sebagai pemilik kedaulatan dan pengguna jasa. *Ketiga*, perlu penataan kelembagaan daerah yang lebih efisien dan efektif dengan mempertimbangkan karakteristik, potensi, kebutuhan daerah, kemampuan keuangan serta ketersediaan sumberdaya aparatur.

Agenda pemugaran otonomi daerah ini tidak bisa hanya menjadi tanggung jawab masing-masing pemerintah daerah, akan tetapi harus menjadi komeitmen bersama dalam sebuah rumusan formulasi kebijakan yang bersifat nasional, terencana, dan mengikat seluruh elemen penyelenggara negara sesuai dengan aturan dasar atau hukum dasar di Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Relevansi Reformulasi Arah Kebijakan Pembangunan

Menyikapi fenomena globalisasi yang semakin intens, kondisi obyektif masyarakat Indonesia yang majemuk, serta pelaksanaan otonomi daerah yang belum sesuai harapan sebagaimana digambarkan di atas, diperlukan payung hukum yang mengikat bagi seluruh jajaran pemerintah dan pemerintah daerah sebagai dasar kebijakan pembangunan. Nilai-nilai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara

sebagaimana disebutkan di awal tulisan ini harus tercermin dalam setiap kebijakan negara dan pemerintahan, termasuk tercermin dalam setiap rencana pembangunan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

RPJMN dan RPJPN yang selama ini dijalankan mendapat banyak tanggapan kritis karena dianggap tidak representatif sebagai pengganti GBHN, atau tidak efektif dijadikan sebagai haluan atau panduan dalam pelaksanaan pembangunan. Ketidaksinkronan pelaksanaan pembangunan antara pusat dan daerah, antardaerah, serta antarsektor merupakan fenomena yang ditengarai sebagai bukti ketidakefektifan tersebut.

Kehadiran rumusan arah kebijakan pembangunan nasional yang menjadi haluan negara untuk meluruskan arah kiblat pembangunan nasional agar tetap sesuai Pancasila dan tetap menjaga serta melestarikan nilai-nilai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi sangat relevan bagi bangsa Indonesia yang tengah mengembangkan demokrasi. Diakui atau tidak, demokratisasi dalam berbagai aspek kehidupan yang dikembangkan pasca Orde Baru cenderung bersifat liberal dan tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Meski ada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, undang-undang itu belum tentu menjadi acuan dan jaminan bagi Presiden dalam menata arah pembangunan. Visi dan misi Presiden belum tentu selaras dengan arah rencana pembangunan jangka panjang dan sulit terintegrasi dalam rencana pembangunan jangka panjang nasional. Hal ini disebabkan karena pergantian Presiden selalu diikuti dengan pergantian visi dan misi. Hal yang sama juga terjadi pada tingkat daerah di mana setiap kepala daerah menetapkan arah pembangunan daerah berdasarkan visi-misinya masing-masing. Di samping itu, juga tidak ada mekanisme pertanggungjawaban presiden atau kepala daerah kepada rakyat yang telah memilihnya secara langsung.

Menurut Hajriyanto, sampai saat ini negara dan pemerintah belum bisa mewujudkan tujuan nasional sebagaimana disebutkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan nasional merupakan tujuan generasional karena tidak mungkin dapat diwujudkan dalam satu atau dua generasi. Oleh sebab itu, aspek kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan menjadi sangat penting dan sentral, baik kesinambungan secara kronologis maupun diakronis. Kesinambungan kronologis adalah kesinambungan dari masa ke masa, dari kepemimpinan satu ke

kepemimpinan selanjutnya. Sedangkan, kesinambungan diakronis atau vertikal adalah konsistensi antara pemerintah pusat ke pemerintah provinsi dan kabupaten (<http://www.mpr.go.id/>).

Realitas sosial bangsa Indonesia sebagai bangsa yang majemuk, diharapkan mampu menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila sebagai ideologi bangsa yang dapat menjadi perekat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Haluan negara semacam GBHN harus dirumuskan kembali dengan penyesuaian kebutuhan negara saat ini. Artinya, dalam perumusan arah kebijakan pembangunan nasional tentunya tidak sama dengan GBHN pada masa Orde Baru tetapi dalam perumusannya dilakukan oleh MPR RI sebagai representasi wakil rakyat yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Arah kebijakan pembangunan berdasarkan visi dan misi Presiden dan Wakil presiden yang tertuang dalam RPJMN yang selama ini dijalankan tidak tepat sebagai arah kebijakan pembangunan nasional karena merupakan cerminan kepentingan politik golongan tertentu dan bukan pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu.

Penutup

Mempertahankan dan mengembangkan identitas nasional menjadi sangat penting sebagai upaya menjaga eksistensi bangsa Indonesia agar menjadi negara yang modern tanpa harus kehilangan jati diri. Globalisasi yang telah menjadi gelombang besar yang tak terhindarkan, perlu disikapi secara positif sebagai tantangan sekaligus peluang meningkatkan daya saing bangsa tanpa menghilangkan identitas nasional. Membangun integrasi nasional di atas kemajemukan serta pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat memerlukan sistem koordinasi dan pengawasan yang efektif untuk menjamin pemerataan pembangunan dan pencapaian tujuan nasional sebagaimana diamanahkan oleh Pembukaan UUD 1945. Perencanaan pembangunan dalam rangka meningkatkan daya saing bangsa, integrasi nasional dan otonomi daerah membutuhkan formulasi, isi, prosedur, teknik, target, dan tahapan-tahapan yang jelas. Formulasi yang dimaksud harus dapat dijadikan acuan bersama baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai haluan negara. Formulasi tentang arah kebijakan pembangunan nasional ini berupa pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu sehingga harus ditetapkan oleh lembaga negara di luar lembaga eksekutif, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Untuk menjamin implementasi nilai-nilai Pancasila serta terwujudnya tujuan

nasional, peran dan fungsi MPR, khususnya dalam penetapan GBHN dapat dikembalikan. Di samping karena MPR saat ini bertugas memasyarakatkan nilai-nilai dasar sebagai konsensus dalam berbangsa dan bernegara (Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika), juga karena MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD sehingga mencerminkan keterwakilan semua golongan dan kepentingan daerah. Arah kebijakan pembangunan berdasarkan visi dan misi presiden dan wakil presiden tidak tepat sebagai arah kebijakan pembangunan nasional karena merupakan cerminan kepentingan politik golongan tertentu.

Daftar Pustaka

- Bahar, Saafroedin, 1996: *Integrasi Nasional: Teori, Masalah dan Strategi*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Bake, Jamal, 2011: *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia; Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan*. Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Desain Tata Kelola Kepemerintahan Provinsi Sulawesi Tenggara, tanggal 11 Maret 2011.
- Budiman, Arief, 1995: *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Chalid, Pheni, 2006: *Teori dan Isu Pembangunan*, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Giddens, Anthony, 2000: *The Third Way*, Gramedia, Jakarta.
- Hasan, Sukardi, 2007: "Memugar Kembali Citra Desentralisasi", *Media Indonesia*, 5 Nopember 2007
- Hos, Jamaluddin, 2008: "Otonomi Daerah: Antara Cita dan Fakta" dalam Gunawan, dkk (Ed.), *Otonomi Daerah – Pemekaran Wilayah: Antara Idealitas & Realitas*, FISIP Universitas Haluoleo Press.
- _____, 2011: "Meningkatkan Daya Saing Daerah melalui Profesionalisme Birokrasi Pemerintahan Dalam Rangka Pasar Tunggal Asean 2015", Prosiding Seminar Nasional *Peningkatan Daya Saing Daerah Dalam Menghadapi Pasar Tunggal Asean 2015*, Jombang 1 Oktober 2011
- <http://finance.detik.com/read/2014/03/06/134053/2517461/4/negara-dengan-penduduk-terbanyak-di-dunia-ri-masuk-4-besar>, diakses 29 September 2014
- <http://www.mpr.go.id/berita/read/2012/04/23/10622/reformulasi-gbhn-perlu-kajian-akademis-dan-objektif>, diakses 28 September 2014
- Jacob, T, 2002: *Menghadapi Tantangan Budaya Globalistis Seraya Membina Masyarakat Beradab*, Orasi Kebudayaan pada Seminar Menata Kapasitas Masyarakat Madani, Laboratorium Dakwah Yayasan Shalahuddin, Yogyakarta.
- Koentjaraningrat, 1981: *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, PT. Gramedia, Jakarta.

Nasikun, 1989: Sistem Sosial Indonesia, CV. Rajawali, Jakarta.

Nugroho, Heru 2001 : *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009 – 2014, 2012: *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.

Sairin, Syafri, 2002: *Perubahan Sosial Masyarakat Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Sedarmayanti, dkk (ed.), 2005: “Menata Ulang Kelembagaan Pemerintah Daerah untuk Meningkatkan Kinerja dan Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Era Baru Pemerintahan” dalam Sobandi, Baban (dkk): *Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah*. Humaniora. Bandung.

Sudharto, 2011: *Multikulturalisme dalam Perspektif Empat Pilar Kebangsaan*, Makalah Disampaikan dalam Rangka Seminar yang Diselenggarakan Oleh Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, di Ungaran Semarang, 7 Juli 2011.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025