

## **BAB II**

# **INTERNALISASI KONSEP PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DALAM PROGRAM PEMBANGUNAN DI INDONESIA**

Sebelum menjelaskan internalisasi kebijakan pembangunan berkelanjutan di Indonesia, penulis terlebih dahulu akan menjelaskan karakteristik pembangunan mulai dari era masa orde baru hingga masa reformasi.

### **A. Era Orde Baru**

Pada masa Orde Baru kebijakan pembangunan merupakan koreksi atas kekeliruan dan kegagalan sistem dan proses penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan orde lama yang didasarkan paradigma NASAKOM, Demokrasi Terpimpin, serta Kepemimpinan tunggal. Orde Lama berakhir dengan mewariskan krisis multidimensi ditandai oleh kehancuran dasar-dasar pembangunan ekonomi, politik, dan budaya bangsa, merosotnya daya beli rakyat, tingkat inflasi yang tinggi, dan meningkatkan penderitaan rakyat. (Mustopadidjaja AR, 2012, hal. 116).

Orde Baru bangkit dengan semangat Tritura, dan semangat kembali pada Pancasila dan UUD 1945. (Masoed M. , 1994, hal. 48) Pancasila yang dibumikan dengan paradigma pembangunan berupa pendekatan saintifik untuk mengatasi masalah bangsa dan mencapai tujuan bernegara dilakukan dengan cara-cara demokratis dan konstitusional serta dilandasi semangat mewujudkan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan bangsa sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945. (Mustopadidjaja AR, 2012, hal. 117).

Semangat dan paradigma baru dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa periode 1966-1998 adalah perubahan menyeluruh berdasarkan pendekatan ilmu pengetahuan dan semangat mengemban hati nurani serta kepentingan rakyat yang dilandasi oleh ketakwaan kepada tuhan yang maha esa serta pengembangan demokrasi ekonomi dan demokrasi politik yang menginginkan sistem permusyawaratan perwakilan dalam menetapkan dan melaksanakan berbagai kebijakan pemerintah serta partisipasi masyarakat secara luas dalam pembangunan. (Mustopadidjaja AR, 2012).

### **1. Pembangunan sebagai Ideologi**

Era orde baru pembangunan digambarkan sebagai proses restrukturisasi yang dipahami sebagai usaha pemerintah untuk merancang mekanisme yang dapat meminimalkan konflik sosial dan memaksimalkan produktivitas ekonomi. Hal tersebut dimaksimalkan dengan mekanisme politik ketertiban untuk menjamin pembuatan dan pelaksanaan kebijakan secara efektif dan akurat. Selanjutnya diajukan argumen bahwa proses tersebut harus dilandasi dengan suatu ideologi reformasi kelembagaan. (Masoed M. , 1994)

Dalam proses restrukturisasi akan menimbulkan sebuah keharusan struktural yang mengabaikan demokrasi, atau dengan kata lain hubungan antara proses pembangunan ekonomi dengan kecenderungan munculnya otoriterisme. Hal tersebut dianggap oleh perancang kebijakan era orde baru sebagai salah satu syarat untuk mencapai keberhasilan pembangunan ekonomi. (Masoed M. , 1994) Ideologi pembangunanisme yang digagas oleh para elite-elite orde baru dikembangkan lebih jauh namun tetap mempertahankan nilai-nilai yang menjadi ciri pembangunan ekonomi yaitu kebijaksanaan publik

yang rasional, efisiensi, efektivitas dan pragmatisme. Ideologi yang dikembangkan tersebut sangat banyak memuat unsur ketertiban, penekanan pada masalah ketertiban sebagai syarat pembangunan yang mengembangkan suatu ideologi yang memberi pembenaran pada pengorbanan politik demi pembangunan ekonomi. (Masoed M. , 1994)

Orde baru memiliki dua tujuan dalam restrukturisasi ideologi pembangunannya, yang pertama adalah pertumbuhan ekonomi dan yang kedua ialah stabilitas politik. tujuan pertumbuhan ekonomi menurut Widjojo Nitisastro mengatakan bahwa pembangunan yang lebih merata memerlukan pertumbuhan ekonomi supaya distribusi akan lebih besar dan pertumbuhan ekonomi hanya merupakan tujuan instrumental (Schiller, 1978 dalam Masoed, 1994) tentang tujuan kedua yakni ketertiban, stabilitas dan keamanan Schiller berkomentar bahwa era orde baru menggambarkan stabilitas, ketertiban dan keamanan sebagai tujuan pembangunan itu sendiri serta Schiller menambahkan lagi bahwa tujuan terpenting orde baru adalah membangun suatu masyarakat baru yang merasa aman, menikmati arti penting ketertiban dan bisa mengejar kemajuan dalam iklim stabilitas. (Schiller, 1978 dalam Masoed, 1994)

Untuk membenarkan tujuannya dan menggalang dukungan masyarakat, para elite orde baru menjelaskan bahwasanya pembangunan itu harus dilakukan, elit-elit tersebut memandang bahwa pembangunan, pertama sebagai bukti kesetiaan pada nilai-nilai perjuangan yang dianut oleh pemerintah orde baru sejak awal, kedua sesuatu yang diperlukan untuk mengatasi persoalan-persoalan kesenjangan antara negara-negara kaya dan negara-negara miskin, ketiga sebagai tujuan yang sesuai dengan era waktu itu, keempat sesuatu yang esensial bagi keamanan

Indonesia, kelima sebagai upaya memenuhi aspirasi kemerdekaan dan keenam sebagai sesuatu yang memberi peluang kearah kehidupan yang lebih baik. (Masoed M. , 1994)

Dengan tujuan yang disebutkan diatas Ali Moertopo menambahkan bahwa komitmen pemerintah pada program pembangunan ekonomi berasal dari Tri Tuntutan Rakyat (Tritura) yang menjadi cikal bakal terbentuknya orde baru. Dengan adanya tuntutan tersebut menurutnya memerlukan pembaruan radikal terhadap kebijakan dan struktur ekonomi serta proses pembangunan pada Era orde baru mengarah kepada modernitas dan nilai-nilai kebaruan. Ali Murtopo juga mengatakan bahwa doktrin yang memandang modernisme dapat dilakukan dengan dua pendekatan pembangunan yang komplementer yakni melindungi rakyat Indonesia dan kemerdekaannya yang telah diraih dengan yang disebut dengan *security approach* dan membuat rakyat mampu memperbaiki taraf hidup yang sesuai dengan cita-cita kemerdekaan,yaitu yang dikenal dengan *prosperity approach* (Ali,1972 dalam Masoed,1994)

Menurut para ahli kebijakan pembangunan orde baru bahwasanya pembangunan juga memiliki syarat-syarat duperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan dari ideologi pembangunan era orde baru, yakni perekonomian yang berorientasi keluar dan politik yang tertib serta teknokratis. Pertama, pemerintah perlu mengadopsi kebijakan ekonomi yang bisa menunjang pertumbuhan cepat dan memanfaatkan sumber daya ekonomi dari luar negeri, yang mana kebijakan ini mengintegrasikan ekonomi domestik kedalam sistem internasional atau sistem kapitalis internasional berdasarkan prinsip keunggulan komparatif, Yang semangatnya adalah deetatisasi dan deregulasi demi efisiensi (Masoed,2008) serta

kebijakan orde baru yang pada masa itu membuka investasi asing secara besar-besaran dan peminjaman-peminjaman dana asing sehingga dana dari luar negeri cukup banyak masuk kedalam negeri hal tersebut ditujukan untuk menyokong proses pembangunan di Indonesia. Kedua, pemerintah perlu menjaga agar kehidupan perekonomian dan kemasyarakatan berlangsung tertib dan terkendali secara ketat. Bahkan stabilitas dan keamanan nasional memiliki nilai terpenting dalam menjalankan tujuan-tujuan pembangunan. Untuk menjamin agar pembangunan berjalan berdasarkan tujuan pemerintah menerapkan kebijakan. Pertama menciptakan politik yang bebas dari konflik ideologis dan berdasarkan konsesus, yang mana dalam kebijakan ini pemerintah menghapuskan beberapa partai politik serta melemahkannya sehingga pada orde baru ini partai-partai politik menjadi sangat terbatas yang disebut dengan sistem partai dominan (Budiardjo, 2010) dan memaksakan politik konsesus, politik konsesus ini dimaksudkan sebagai politik kesepakatan bersama untuk menjalankan ideologi yang sudah ditetapkan pada era tersebut. Kedua, membatasi partisipasi politik yang pluralistik yang mana partisipasi rakyat harus diarahkan terutama pada pelaksanaan program pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah era orde baru. (Masoeed M. , 1994)

Pemerintah era orde baru memberlakukan sistem-sistem pembangunan yang berorientasi ideologis untuk menjalankan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh para pemangku kebijakannya, pada masa ini pemerintah menetapkan sebuah satu sistem keyakinan yang menjadi landasan kuat bagi restrukturisasi yang dilakukan, hal tersebut yang dikemukakan oleh mohtar masoed sebagai negara birokratik otoriterian yang mana dalam prakteknya orde baru mengesahkan aktivitas militer dalam urusan sosial dan ekonomi baik

dalam struktural birokrasi hingga struktural ditatanan masyarakat Indonesia. (Masoed M. , 1994)

## **2. Negara dan Pembangunan: Sebuah Format Pembangunan Orde Baru**

Dalam sejarahnya perencanaan pembangunan tidak bisa dipisahkan dengan peran negara dalam pembangunan. Pengalaman negara-negara berkembang terutama Asia menunjukkan pentingnya peran negara dalam pembangunan. Menurut Bank Dunia Intervensi pemerintah menghasilkan tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi dan merata. (World Bank,1993) Intervensi pemerintah bisa menimbulkan inefisiensi sumber daya dan praktik-praktik di Asia. Hal tersebut dianggap bahwa distorsi harga akan meningkatkan investasi disektor strategis yang diinginkan oleh pemerintah. (Onis, 1991) Dengan distorsi harga tersebut,pemerintah dapat mengarahkan investasi pada sektor-sektor yang dianggap perlu dalam pembangunan.

Pada orde baru pembangunan mulai diatur berdasarkan perencanaan. Dalam periode ini berkembang model-model perencanaan yang realitis dengan logika-logika ekonomi. Perencanaan pembangunan era orde ini dikenal dengan perencanaan pembangunan lima tahunan atau yang disebut dengan REPELITA. 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 1945. (Subkhan,2014)

Praktik perencanaan dan pembangunan awal era orde baru sangat dipengaruhi dengan pemikiran Keynes dan *developmental state* ala Asia.

Sebagaimana praktik dinegara-negara Asia, pembangunan di Indonesia pada masa orde baru mengikuti model *developmental state*. (Fuady,2012) Model pembangunan seperti ini mengedepankan pertumbuhan ekonomi secara langsung dengan mengandalkan kekuatan pasar dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi. Aspek utama dalam *developmental state* adalah kapasitas negara kapasitas negara yang besar, selain itu harus ada *embedded autonomy*, yaitu bahwa negara harus melekat dalam masyarakat dan memenuhi keinginan masyarakat, namun hal tersebut juga harus diimbangi oleh birokrasi yang profesional dan rasional serta melindungi dari tekanan-tekanan politik (Fritz dan Menochal,2007)

Adanya sistem politik yang memberikan perlindungan terhadap birokrasi dari tekanan politik ini diperlukan agar birokrasi memiliki ruang yang cukup untuk mengambil inisiatif dan efektif dalam mengimplementasikannya. Dalam inilah peran teknokrat diperlukan dalam pembangunan. Namun, dengan adanya perlindungan terhadap teknokrat atau birokrat akan menimbulkan konsekuensi yakni menyampingkan atau meminggirkan partisipasi masyarakat secara luas dalam pembangunan. Hal ini disebabkan oleh fungsi birokrat atau teknokrat dianggap memiliki tingkat pengetahuan dan kepakaran yang memadai serta mengakomodasi dalam setiap pengambilan kebijakan. (Fuady,2012) Penggeseran peran masyarakat dalam sistem teknokratik ala *developmental state* disebut dengan pendekatan *Rural Rapid Appraisal*, yang mana dalam pendekatan ini tidak mengajak seluruh komponen *stakeholder* dalam perumusan kebijakan pembangunan. (Chambers,1992)

Pembangunan era Orde Baru memiliki corak pembangunan yang sentralistik dan teknokratis (Rasyid,2002 dan Hadiz,2004). Sentralistis yang dimaksud adalah terlalu kuatnya pengaruh pemerintah pusat dan mengabaikan pemerintah daerah serta hanya didominasi sekelompok teknokrat dipemerintahan. Hal ini mengakibatkan pembangunan yang tidak merata dikawasan Indonesia terutama daerah-daerah yang jauh dari pusat pemerintahan. Pembangunan yang sentralistik ini juga mengakibatkan daerah-daerah tidak diberikan kewenangan dalam membangun wilayahnya. Pembangunan seperti ini juga sangat terbuka peluang penyimpangan sosial seperti Kolusi,Korupsi dan Nepotisme.

### **3. Militer dan Pembangunan**

Pada akhir 1950-an rumusan yang memberi keabsahan keterlibatan militer dalam ranah sipil sudah ditemukan dalam sebuah sistem perwakilan fungsional dan suatu ideologi yang pada masa orde baru disebut dwi fungsi ABRI. Dwifungsi ABRI adalah sebuah fenomena sejarah yang utuh,yang mengandung refleksi sosial budaya, sosial politik mengenai peran ABRI serta dengan unsur-unsur ABRI sebagai pelopor,stabilisator,dinamisator dan modernisator. Empat unsur tesebut juga berperan sebagai stabilitas dan mengamankan segala bentuk ancaman yang akan menggagalkan pembangunan nasional serta mengkaitkannya dengan penghayatan dan pengamalan Pancasila sebagai ideologi negara dan pandangan hidup. (Subroto, 1998)

Dikalangan elit TNI AD terdapat beberapa elite yang bertekad menggunakan militer,melalui skema dwi-fungsi ABRI sebagai motor penggerak proses pembangunan. (Masoed M. , 1994) hal tersebut diawali oleh pidato KSAD Nasution yang dikemudian dikenal sebagai doktrin jalan tengah.

Doktrin tersebut secara eksplisit menempatkan TNI/ABRI bukan hanya sebagai alat kekuasaan sipil seperti yang dikenal di barat, tetapi juga bukan tentara yang berniat mendirikan sebuah rezim militer yang mendominasi kekuasaan negara, melainkan menjadi satu dari banyak kekuatan perjuangan rakyat yang dengan bahu membahu berjuang dengan kekuatan rakyat lainnya. (Subroto, 1998)

Hubungan sipil dan militer sangat erat pada era pemerintahan ini, dikotomi sipil militer diibaratkan sebagai simbiosis mutualisme yaitu saling memerlukan dan saling bekerjasama dalam pembangunan, hal tersebut di jelaskan dalam fungsi sopsol ABRI adalah pemanfaatan kemampuan dan keahlian ABRI secara konstruktif dalam pembangunan negara disegala bidang dan direalisasikan dalam berbagai bentuk. Salah satu bentuk realisasinya adalah *civic action* atau operasi bhakti yang kemudian dikenal operasi AMD atau ABRI masuk desa yang dilaksanakan secara berkala diseluruh Indonesia. Bentuk lainnya lagi adalah kekaryaan yaitu penugasan atau pembantuan anggota ABRI untuk melakukan tugas diluar lingkungan ABRI. (Soebijono, 1992)

Dikalangan elit-elit orde baru terutama kalangan elit ABRI terdapat perdebatan tentang bentuk dwi fungsi Abri yang ideal atau tepat. Kelompok perwira yang tergolong dalam kelompok pendekatan reformasi sekarang berpendapat bahwa dwi fungsi terutama harus dilihat sebagai suatu bagian dari strategi yang lebih luas yaitu pembinaan wilayah. Strategi ini mendorong pembentukan serangkaian rantai komando teritorial ABRI terutama Angkatan Darat yang sesuai dengan hirarki pemerintahan teritorial sipil. Dengan tugas utama mengerahkan potensi masa untuk tujuan pertahanan yakni perang wilayah atau perang rakyat semesta, komando-

komando wilayah ini juga mengemban fungsi-fungsi politik yang terutama diarahkan untuk memelihara kestabilan. Untuk mengamankan kepentingan militer dalam percaturan politik nasional, para perwira tersebut berpendapat bahwa ABRI harus terwakili dalam MPR, tetapi tidak dalam DPR. Hal ini dikarenakan para perwira tidak dapat diganggu oleh politik praktis di DPR. Namun para perwira ABRI dapat diberikan kesempatan untuk mempengaruhi perancangan garis besar kebijaksanaan negara dalam MPR. (Masoed,1989)

Sebaliknya kelompok yang berpendekatan reformasi nanti mengartikan dwi fungsi sebagai sesuatu yang lebih luas daripada yang diartikan oleh kelompok pendekatan reformasi nanti. Mereka menegaskan bahwa keterlibatan aktif ABRI dalam kegiatan politik dan ekonomi adalah lumrah dan diperlukan mengingat bahwa, pertama ABRI adalah kelompok yang memiliki identitas nasional serta dapat mengatasi semua kelompok dan kepentingan ideologis dan kedua ABRI adalah organisasi politik modern yang digunakan untuk mengerahkan dukungan dan menjamin pengendalian oleh presiden. Dalam prakteknya para perwira ini menganggap perlunya pengendalian posisi-posisi politik dan ekonomi oleh ABRI untuk menjamin keberhasilan orde baru. Lebih dari itu kelompok ini juga memandang keterlibatan perwira ABRI didalam birokrasi sipil sebagai penjamin keefektifan dan sikap tanggap birokrasi pada pimpinan tertinggi. (Masoed,1989)

Perbedaan pendekatan cara pandang para perwira ABRI terhadap dwi fungsi ABRI diatas merupakan sebuah penafsiran akan keharusan melakukan pembaruan ataupun modernisasi sistem politik, pemaknaan dwi fungsi ABRI juga dijelaskan dalam undang-undang No 2 Tahun 1988 khususnya

pasal 6 dikatakan bahwa prajurit ABRI mengemban dwifungsi ABRI yaitu sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara dan sebagai kekuatan sosial politik. dalam penjelasan pasalnya diterangkan bahwa prajurit ABRI dalam bidang sosial politik bertindak selaku dinamisator dan stabilisator yang bersama-sama dengan kekuatan sosial politik lainnya bertugas untuk mensukseskan perjuangan bangsa dalam mengisi kemerdekaan serta meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Dengan demikian prajurit ABRI berperan serta dalam pengambilan keputusan mengenai masalah kenegaraan dan pemerintahan serta mengembangkan demokrasi pancasila dalam kehidupan konstitusional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Soebijono, 1992)

Pada era orde baru ini pembangunan tidak bisa dilepaskan oleh peran militer, hal tersebut dibuktikan dengan realisasi dari operasi bhakti / TMD yang melibatkan sipil dan militer serta peran militer dalam merumuskan beberapa kebijakan-kebijakan strategis dipemerintahan hal ini tidak luput dari sejarah berdirinya orde baru . Peran militer dalam pembangunan diperlukan agar terciptanya stabilitas keamanan dan memastikan pembangunan tersebut dapat berjalan dan dirasakan oleh masyarakat.

## **B. Era Reformasi**

Era Reformasi di tandai dengan pergantian tampuk pimpinan negara dari presiden Soeharto ke wakil presiden BJ Habibie pada 21 Mei 1998 menandai berakhirnya era pemerintahan Orde Baru, dan dimulainya babak baru, era Reformasi. Orde Baru dapat melaksanakan pembangunan nasionalnya secara terencana ,berkesinambungan dan berkelanjutan. Salah satu hasil nyata pembangunan tersebut adalah meningkatnya kualitas dan jumlah manusia Indonesia yang terdidik, sehingga melahirkan

kesadaran akan peran dan tanggung jawab dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang mencapai puncaknya pada 21 Mei 1998, yang hakikatnya merupakan koreksi yang didasari dan didorong oleh harapan akan terwujudnya kondisi yang lebih baik dalam sistem, proses, dan kinerja penyelenggaraan negara serta pembangunan bangsa disegala bidang. (Mustopadidjaja AR, 2012, hal. 296)

Bergulirlnya reformasi yang menghasilkan perubahan (Amandemen) konstitusi telah mendorong para pengambil keputusan untuk tidak menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga tertinggi negara. Amandemen UUD 1945 memang mendorong penataan ulang posisi lembaga-lembaga negara, terutama mengubah kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR yang dianggap tidak selaras dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat, sehingga hal ini juga berdampak pada perencanaan pembangunan negara pada masa Reformasi. Pada masa Reformasi program pembangunan lima tahun kedepan lebih didasarkan pada visi, misi dan program presiden terpilih. Program-program yang dijalankan pemerintah pada intinya berisi berbagai upaya untuk mewujudkan visi dan misi, baik untuk mengatasi masalah yang dihadapi maupun untuk mencapai sasaran-sasaran tujuan bernegara dalam jangka lima tahun kedepan. (Mustopadidjaja AR, 2012)

### **1. Pasar dan Pembangunan**

Pasca orde baru, pembangunan Indonesia mengalami perubahan kecenderungan dimana negara yang sebelumnya ditopang oleh negara (*state led development*) bergeser dan digantikan oleh pembangunan yang dikendalikan oleh pasar (*market led development*). Dengan perpindahan fase ini pasar menjadi mata penting dalam pembangunan. (Wirasenjaya, 2013) Seiring dengan arus globalisasi

peran negara dalam pembangunan semakin berkurang hingga pada akhirnya negara sebatas entitas politik yang ada untuk melayani imperatif-imperatif pasar tanpa mengindahkan ideal politik atas dirinya, yakni mewujudkan pembangunan ekonomi, politik dan sosial demi kesejahteraan masyarakat. (Winarno, 2013)

Pembangunan yang dikendalikan oleh pasar (*market led development*) diperankan oleh IMF (*International Monetary Fund*) pada krisis 1997. IMF kemudian menjadi institusi utama yang mampu membimbing pasar dinegara-negara berkembang. Kekuasaan institusi ini membuat negara-negara berkembang mengadopsi *market-friendly program of development*. Program ini lah mengarahkan negara-negara berkembang untuk merubah pola pembangunan sesuai dengan pola *market led development*. (Thomson, 1998) Dalam penjelasan secara teknis, perubahan pola pembangunan dilakukan ketika krisis terjadi sehingga menyebabkan lemahnya atau terdesaknya suatu negara. Kondisi seperti ini kemudian terdapat bantuan-bantuan asing terutama dari IMF dalam rangka stabilitas yang didalamnya terdapat proses infiltrasi *market led development* dimana terdapat sejumlah pemaksaan pencabutan intervensi negara melalui instrumen deregulasi, liberalisasi dan sebagainya. Serta pola pembangunan ini juga identik dengan kebijakan proteksionis bagi industrinya dalam rangka menjaga kelangsungan industri itu sendiri (Yustika, 2011)

Globalisasi pasar modal, sebagaimana dikemukakan oleh Weiss dan Hobson, (1995) Evans (1995) dan juga Wade, (1990) (Jayasuriya, 2000 dalam Winarno, 2013) telah mengurangi ciri menonjol negara pembangunan, seperti berbagai bentuk kebijakan industri aktif yang banyak dikaitkan dengan pola pembangunan sehingga justru mengurangi

strategi utama negara pembangunan strategi-strategi itu merupakan produk dari struktur pemerintahan ekonomi internasional pasca perang. Dalam hal ini menurut Jayasuriya lebih lanjut, paling tidak, suatu kesejajaran yang dominan bisa ditarik antara negara pembangunan dengan negara kesejahteraan keduanya menggunakan strategi yang sangat tergantung pada regulasi pasar modal.

Dalam kasus di Indonesia perpindahan fase negara ke pasar sebagai penompang pembangunan memiliki berbagai macam tantangan dan bukan perkara yang mudah. Tantangannya adalah negara sangat bergantung pada bantuan luar negeri. Sampai saat ini, bantuan luar negeri menjadi variabel utama dalam pembiayaan pembangunan di Indonesia. Pembangunan yang dibiayai oleh pasar akan membawa konsekuensi yang harus ditanggung oleh negara yang memutuskan untuk integrasi dengan kapitalisme internasional. Konsekuensi yang ditanggung dapat mengakibatkan hancurnya kekuatan pasar domestik. Dilain sisi kebijakan penyesuaian struktural dapat mengakibatkan biaya hidup yang semakin tinggi dan harus ditanggung oleh masyarakat. (Wirasenjaya, 2013)

## **2. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pembangunan**

Pergantian pemerintahan pasca Orde Baru terjadi perubahan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yaitu bergeser dari sentralisasi ke desentralisasi ,atau dari yang semula kewenangan diatur atau didominasi oleh pemerintah pusat menjadi diserahkan kepada pemerintah daerah. Dengan semangat reformasi dan demokratisasi diberbagai lini pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah agar menjadi dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya dan pembangunannya. Implementasi

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut mendorong Pemerintah Daerah melakukan penataan kembali segi-segi kelembagaan, kepegawaian, finansial dan prioritas serta realisasi program pembangunan terkait dengan bidang-bidang yang telah ditentukan kepada daerah. Segi kelembagaan terutama terkait dengan dua hal : (1) perubahan posisi organisasi Pemerintahan Daerah yang semula kepanjangan Pemerintah Pusat bergeser menjadi bagian utuh Pemerintah Daerah dan (2) perubahan pola hubungan dan yang semula bersifat hirarkhis menjadi bersifat kemitraan. Segi kepegawaian terkait dengan pengadaan serta peningkatan keulitas aparatur semula lebih menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat bergeser menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Segi financial antara lain terkait dengan penentuan alokasi dana pembangunan yang semula diatur oleh Pemerintah Pusat menjadi diatur oleh Pemerintah Daerah. Dan juga dari segi program pembangunan, yang semula banyak dirancang dan diatur oleh Pemerintah Pusat (pendekatan top-down) menjadi diserahkan kepada pemerintah daerah. (Usman, 2004)

Ada dua kondisi yang mempengaruhi proses perencanaan pembangunan daerah, yaitu: (1) tekanan yang berasal dari lingkungan dalam negeri maupun luar negeri yang mempengaruhi kebutuhan daerah dalam proses pembangunan perekonomiannya, (2) kenyataan bahwa karakteristik dan perekonomian setiap daerah berbeda-beda sehingga Pemerintah Daerah harus dapat menyesuaikan dengan potensi daerahnya sendiri agar pembangunan dapat berjalan dengan optimal. Untuk menciptakan pembangunan yang optimal maka pembangunan daerah pada era Otonomi Daerah menggunakan pendekatan *Bottom-up* yang mana proses penyusunan draft pembangunan berdasarkan usulan yang berasal dari masyarakat atau yang disebut perencanaan partisipatif dan proses tersebut diajukan melalui musyawarah pembangunan (Musrebang) ditingkatkan Desa hingga Propinsi, walaupun tetap pada era otonomi ini pendekatan *top-down* masih mendominasi

dalam proses pembangunannya. (Kuncoro, 2004)

Secara politis, pergeseran penyelenggaraan pemerintah dari sentralistik ke desentralisasi tersebut akan dapat meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah, membangun proses demokratisasi (kompetisi, partisipasi dan transparansi), konsolidasi integrasi nasional (menghindari konflik pusat-daerah dan antar daerah). Secara administratif akan mampu meningkatkan kemampuan daerah merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan strategis, meningkatkan akuntabilitas publik dan pertanggungjawaban publik. Secara ekonomis akan mampu membangun keadilan disemua daerah (maju bersama), mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah, serta meningkatkan kemampuan daerah memberikan *public goods and services*. Kemudian secara spasial akan meningkatkan pemerataan kemampuan politik, administratif dan ekonomi ke daerah-daerah, sehingga dapat menghapus kesenjangan wilayah antara perkotaan dan perdesaan. (Usman, 2004). Disamping pemberian kewenangan otonomi daerah yang diberikan kepada kabupaten dan kota melalui asas desentralisasi tidak hanya sebatas pelaksanaan desentralisasi birokrasi pemerintahan daerah saja, melainkan secara operasional harus menyentuh pelaksanaan desentralisasi kepada masyarakat yang diimplementasikan melalui peran masyarakat dan pemberdayaan masyarakat. Peran masyarakat dalam proses pemerintahan tidak hanya ikut serta dalam proses perencanaan pengambilan keputusan dan pelaksanaan, melainkan juga harus ikut sebagai objek dari perencanaan tersebut. (Yunus, 2006)

Selain perubahan corak pembangunan yang otoriter berubah menjadi pembangunan yang oligarkhis. pasca orde baru ditandai dengan kuatnya kekuasaan pemerintah lokal sebagai akibat otonomi daerah dan desentralisasi. Fenomena yang muncul dalam program otonomi daerah adalah pengambilalihan wacana

pembangunan oleh daerah sebagai implikasi dari menguatnya posisi daerah atas pusat. Dalam program otonomi daerah ini masing-masing daerah menciptakan sebuah rancangan untuk menentukan arah pembangunan yang terkadang hanya menentukan aspek pertumbuhan ekonomi. Adapun dampak jika pemerintah daerah terus menerus menekankan pembangunan dalam aspek ekonomi maka akan menimbulkan sebuah *financial colonialism* (Wirasenjaya, 2013). Serta elite-elite lokal akan semakin berkuasa yang mengakibatkan permasalahan tumpang tindih antara pembangunan pusat dengan pembangunan di daerah.

### **3. Pemilu dan Rencana Pembangunan Nasional**

Sejak amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah berlangsung sebanyak empat kali serta pasca orde baru telah terjadi perubahan fundamental dalam proses pengelolaan pembangunan yaitu penguatan peran lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta menghapuskan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional. Setelah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa presiden dipilih langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dengan tidak adanya pedoman pembangunan saat ini penyusunan rencana pembangunan bertumpu pada UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) (Wahayu,2007)

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 penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. UU SPPN menggunakan empat pendekatan dalam rangkaian perencanaan pembangunan yaitu politik, teknokratis, atas bawah (top-down) dan bawah-atas (bottom-up). Pendekatan politik dalam perencanaan memendang bahwa pemilihan eksekutif ataupun legislatif adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing kandidat eksekutif dan legislatif. Rencana pembangunan tersebut pada akhirnya merupakan penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan oleh calon Eksekutif. Berangkat dari hal seperti ini yang menyebabkan kontestasi pemilihan pemimpin nasional menjadi faktor penting dalam menentukan masa depan rencana pembangunan nasional. Proses pemilihan pemimpin nasional tersebut adalah sebagian dari pendekatan perencanaan pembangunan nasional. (Wahayu,2007)

Dengan sebuah sistem seperti ini menimbulkan sebuah permasalahan, pada saat ini konsep dan implementasi SPPN kurang efektif jika dibandingkan dengan sistem GBHN. Pembangunan menjadi tidak terarah dikarenakan setiap kepala daerah memiliki visi misi yang berbeda-beda sehingga rencana pembangunan tidak dapat dijalankan secara berkelanjutan. Disamping itu terdapat ketidak sinkronan antara visi kepala daerah dengan perencanaan pembangunan nasional. Adapun hal ini masih dijumpai karena belum sinergi antara entitas-entitas yang berperan dalam keberhasilan pembangunan di daerah. Banyak aspek yang belum saling mendukung dalam suatu kesatuan sistem sehingga belum terwujud keselarasan dalam

pembangunan tersebut. Beberapa aspek yang belum sinkron tersebut adalah ambisi seorang kepala daerah hanya ingin menampilkan janji-janji politik sehingga mengabaikan visi dan misi daerahnya dan menciptakan perubahan visi misi daerah yang telah ditetapkan bersama sebelumnya. Aspek lain yang tidak selaras adalah menyagkut penyelenggaraan waktu suksesi kepemimpinan yang berbeda setiap kabupaten/kota dan propinsi maupun nasional. Hal ini meninggalkan persoalan pelaksanaan sistem pembangunan suatu daerah dengan daerah lainnya, daerah kabupaten/kota dengan propinsi dan juga daerah dengan pusat. (Aser,2016)

Terlepas dari berbagai permasalahan yang muncul seputar sistem perencanaan pembangunan nasional yang saat ini berjalan, proses penyusunan RPJMN sesuai amanat UU SPPN tetap wajib dijalankan oleh segenap lembaga pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif baik juga ditingkatan pusat dan daerah.

### **C. Internalisasi Pembangunan Berkelanjutan**

Setiap era/ masa kepemimpinan baik era reformasi dan orde baru memiliki corak internalisasi pembangunan yang berbeda-beda. Namun tetap menjadikan ekonomi sebagai panglima dalam pembangunan. Era orde baru internalisasi pembangunan dilakukan dengan menggunakan pendekatan negara sebagai pusat pembangunan (*developmental state*), dengan menempatkan peran negara dalam pembangunan maka akan timbul konsekuensi bahwa pembangunan dilakukan secara represif yang mengedepankan aspek keamanan, ketertiban dan stabilitas yang bertujuan agar pembangunan dapat berjalan sesuai dengan perencanaan. Hal ini ditandai dengan kuatnya peran militer dalam struktur pemerintahan dan pembangunan.

Peran militer dalam pembangunan direalisasikan melalui operasi ABRI masuk desa atau yang dikenal dengan operasi AMD. Operasi AMD ini direalisasikan untuk menjalankan dwi fungsi ABRI dalam proses pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Jadi dapat disimpulkan bahwa internalisasi pembangunan era orde baru dilakukan dengan secara terpusat (*top-down*) oleh negara serta terbatas dalam kontribusi masyarakat dan menempatkan militer sebagai penjamin akan keberlangsungan pembangunan tersebut

Pada masa reformasi memiliki pendekatan pembangunan yang berbeda dengan era orde baru, era ini menempatkan pasar sebagai kontrol akan pembangunan ( *state led development* ) Pendekatan yang menempatkan pasar ini membuat peran negara menjadi kurang dalam pembangunan dan pembangunan negara menjadi terbuka karena dampak liberalisasi tersebut. Internalisasi pembangunan era ini juga ditandai dengan adanya kebijakan otonomi daerah yang menjadikan daerah memiliki kewenangan sendiri dalam mengatur perencanaan pembangunan. Dalam mengatur atau membuat perencanaan pembangunan era ini melalui sebuah proses yang lahir dari bawah ke atas (*bottom-up*) yang dikenal dengan Musyawarah Rencana Pembangunan (MUSRENBANG) ini menandakan bahwa pembangunan era reformasi melibatkan masyarakat sipil terlibat dalam pembangunan. Jadi dapat disimpulkan bahwa internalisasi pembangunan era reformasi dilakukan secara luas dan terbuka yang melibatkan masyarakat sipil dalam proses pembangunannya, serta menjadikan daerah-daerah dapat membuat perencanaan pembangunannya sendiri sesuai dengan karakteristik potensi wilayahnya masing-masing.

#### **D. Pengarustamaan Pembangunan Berlanjutan**

Dengan karakteristik pembangunan yang dijelaskan penulis diatas bahwasanya pembangunan di Indonesia memerlukan sebuah format pembangunan alternatif untuk memberikan solusi bagi masalah-masalah pembangunan diIndonesia, terutama masalah yang berkaiatan dengan masalah-masalah sosial,ekonomi dan lingkungan.Format pembangunan yang dimaksud adalah format pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan berkelanjutan adalah sebuah proses pembangunan yang menerapkan prinsip-prinsip untuk memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan. untuk mencapai keberlanjutan yang menyeluruh diperlukan keterpaduan antara 3 pilar pembangunan, yaitu pembangunan keteberlanjutan dalam aspek sosial,ekonomi dan lingkungan. Tiga pilar utama tersebut,yaitu ekonomi,sosial dan lingkungan tersebut diintegrasikan dalam setiap tahapan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan agar tercapai tujuan dari pembangunan berkelanjutan. Yaitu selain dapat menjaga lingkungan hidup atau ekologi dari kehancuran atau penurunan kualitas, juga dapat menjaga keadilan sosial dengan tidak mengorbankan kebutuhan pembangunan ekonomi. (BAPPENAS, 2014)

Kebijakan pengarustamaan pembangunan berkelanjutan dilakukan dengan memperhatikan aspek lingkungan,sosial dan ekonomi dalam menyusun kerangka strategis,struktural kelembagaan,strategi dan kebijakan nasional,serta sektoral dan wilayah baik dalam tahapan proses perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan. Pengarustamaan pembangunan berkelanjutan dilakukan dengan memperhatikan permasalahan strategis lingkungan

dan sosial yang ada dibalik permasalahan ekonomi. Kriteria pengarusutamaan dilakukan dengan cara terstruktur sebagai berikut. (1) kegiatannya merupakan upaya integral dalam kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahnya (2) kegiatan tidak mengimplikasikan adanya tambahan pendanaan (investasi) yang signifikan karena berdasarkan kordinasi dan sinergi (3) pembangunan dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi sosial kemasyarakatan, kondisi daya dukung, dan daya tampung lingkungan dalam proses perencanaan dan pelaksanaannya dan (4) pengarusutamaan dilakukan disemua sektor wilayah/ daerah serta diprioritaskan pada kegiatan strategis yang mendukung daya dukung dan daya tampung lingkungan serta memperhatikan asas keadilan dan keberlanjutan sosial. (BAPPENAS, 2014)

Pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan mempunyai indikator kinerja yang mencerminkan tiga pilar pembangunan, yaitu (1) ekonomi, indikator ekonomi makro seperti pertumbuhan ekonomi dan dampak sosial (2) sosial, tingkat partisipasi masyarakat pelaku pembangunan, partisipasi masyarakat marginal/minoritas, dampak terhadap struktural sosial masyarakat, serta tatanan atau nilai sosial yang berkembang dimasyarakat dan (3) lingkungan hidup, dampak terhadap kualitas air, udara dan lahan serta ekosistem. Pengarusutamaan ini seharusnya masuk kedalam rencana pembangunan sehingga pembangunan berkelanjutan menjadi prioritas dalam memperkuat sinergi antar bidang dan mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat. (BAPPENAS, 2014)

Dalam rangka melaksanakan dan menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan diatas, masih terdapat beberapa kendala dalam

penerapannya terutama adalah (1) perubahan paradigma pembangunan yang belum didukung oleh adanya suatu sistem serta mekanisme yang andal untuk melakukan pengintegrasian isu-isu pembangunan berkelanjutan tersebut ke dalam program-program pembangunan secara terarah dan terpadu (2) sinergi antar pemangku kepentingan dalam menjalankan tiga pilar pembangunan secara serasi masih tergolong kurang. Oleh sebab itu, pembangunan perekonomian dan sosial yang berkelanjutan perlu disinergikan dan diintegrasikan dengan upaya-upaya pengelolaan lingkungan secara lebih strategis dan memberikan solusi bersama, mengingat sampai saat ini masih banyak upaya yang sudah dilakukan untuk menanggulangi kerusakan lingkungan hidup, tetapi pencemaran dan penurunan kualitas daya dukung lingkungan hidup terus terjadi. (3) akses seluruh pihak atau sub sistem pembangunan untuk menggerakkan dan membentuk sistem pembangunan berkelanjutan yang didukung dengan arah kebijakan pemerintah berupa kebijakan dan kerangka kebijakan penunjang lainnya masih dianggap kurang. (BAPPENAS, 2014) Walaupun terdapat berbagai kendala dalam penerapannya, pengarusutamaan pembangunan keberlanjutan dianggap sebagai sebuah solusi jangka panjang bagi pembangunan di Indonesia.

#### **E. Konferensi Stockholm: Sebuah Awal**

Internalisasi kebijakan pembangunan di Indonesia ditandai dengan keikutsertaan Indonesia pada Konferensi mengenai Lingkungan Manusia (*conference on the human environment*), yang mana konferensi tersebut untuk pertama kalinya secara luas perwakilan warga dunia menekankan perlunya memperhitungkan aspek lingkungan pada program-program pembangunan yang selama ini dijalankan. (Azis, 2010, hal. 1) Konferensi yang diselenggarakan

pada tanggal 5 Juni 1975 ini menjadi tonggak kesadaran masyarakat dunia tentang pentingnya kerjasama dalam menangani masalah lingkungan sekaligus menjadi titik awal pertemuan-pertemuan yang membahas atau mendiskusikan masalah lingkungan dan pembangunan (Salim,2005 dalam Azis et al,2010). Lewat mottonya, “Hanya Satu Bumi” konferensi ini menghasilkan deklarasi dan rekomendasi yang dikelompokkan menjadi lima bidang prioritas yaitu permukiman,pengelolaan sumber daya alam,pencemaran,pendidikan, dan pembangunan (UN,1972)

Deklarasi Stockholm ini menyerukan komitmen perlunya komitmen pandangan dan prinsip bersama bangsa-bangsa didunia untuk melindungi dan meningkatkan kualitas hidup manusia. Konsep lingkungan hidup manusia yang diperkenalkan menekankan perlunya langkah-langkah pengendalian laju pertumbuhan penduduk,menghapuskan kemiskinan dan menghilangkan kelaparan yang diderita sebagian besar manusia dinegara berkembang. Konferensi Stockholm juga mulai mengupayakan melibatkan seluruh pemerintah dunia dalam proses penilaian dan perencanaan lingkungan hidup,mempersatukan pendapat dan kepedulian negara maju dan negara berkembang bagi penyelamatan bumi,menggalakkan partisipasi masyarakat serta mengembangkan pembangunan dengan pertimbangan lingkungan. (UN,1972)

Sehubung dengan tersebut,Konferensi Stockholm mengkaji ulang pola pembangunan konvensional yang selama ini cenderung merusak bumi dan berkaitan erat dengan masalah kemiskinan,tingkat pertumbuhan ekonomi, tekanan kependudukan dinegara berkembang,pola konsumsi yang berlebihan di negara maju,serta ketimpangan tata

ekonomi internasional. (Azis, 2010) Serta dalam konferensi ini menempatkan manusia sebagai aktor lain dalam pembangunan berkelanjutan mengingat bahwasanya manusia sebagai subyek yang selalu berkaitan dengan alam dalam setiap aktivitas. (Purwitasari, 2017) Indonesia turut berpartisipasi dan mendukung pelaksanaan pembangunan berkelanjutan yang memperhatikan aspek-aspek lingkungan dan pembangunan.

Kebijakan pertama kali yang Indonesia lakukan adalah membentuk kementerian yang menangani lingkungan hidup. Kala itu, kementerian tersebut diberi nama Kementerian Negara untuk Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup sesuai dengan keputusan presiden Nomor 59 Tahun 1978. (Supriadi, 2008) kebijakan itu terus berkembang dengan dibuatnya sebuah undang-undang soal lingkungan, yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. (Siahaan, 2007) Undang-undang ini berazaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia.