



JURNAL POLITIK PEMERINTAHAN DHARMA PRAJA

e-ISSN 2721-7043 ISSN 1979-8857

Website: <http://ejournal.ipdn.ac.id/JPPDP>

Faculty of Politics Governance, Governance of Home Affairs
(IPDN)

JPPDP, Vol 15 No. 2

Doi: <https://doi.org/10.33701/jppdp.v15i2.2484>

ARGUMENTASI PENGEMBALIAN GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA: ANALISIS KESINAMBUNGAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH NASIONAL DALAM PERIODE 2005-2024

Anisa Rahma¹, Brandon Dennis², Ivandy Arifin Putra Noerrizky³, Nicolaas George
Edward⁴

^{1,2,3,4} Institut Teknologi Bandung, Jl. Ganesha No.10, Lb. Siliwangi, Kecamatan Coblong, Kota
Bandung, Jawa Barat 40132

Email: anisarahma@students.itb.ac.id¹, brandon@students.itb.ac.id²,
ivandyarfn@students.itb.ac.id³, nicolaasgeorge@gmail.com⁴

corresponding author

E-mail: brandon@students.itb.ac.id

Abstract

The National Medium-Term Development Plan (RPJMN) has been critiqued for its continuity. Those critics became arguments on bringing back National Guidelines (GBHN) into Indonesian constitution. We analyze four RPJMN during the period 2005-2024 to observe its continuity. Analysis was made using the desk study method. By observing vision, mission, dan priority agendas of every RPJMN and also doing several case study, we found that it is true the there are discontinuity in RPJMN in particular, the ones made in respective to the governmental change from President Susilo Bambang Yudhoyono to President Joko Widodo. This discontinuity is indicated by the difference between priority agendas of the two RPJMN in question. The result can be viewed as supporting pro GBHN arguments, but we think more representative thought process is needed for that matter.

Keywords: Case study, continuity, National Medium-Term Development Plan, public policy analysis, stalled

Abstrak

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) kerap mengundang kritik mengenai kesinambungannya. Kritik tersebut menjadi argumentasi untuk mengembalikan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam ketatanegaraan Indonesia. Kami melakukan analisis terhadap empat RPJMN pada periode 2005-2024 untuk melihat

kesinambungannya. Analisis ini dilakukan dengan metode desk study. Dengan melihat visi, misi, dan agenda prioritas setiap RPJMN dan juga melakukan beberapa studi kasus, kami dapatkan bahwa memang terdapat ketidaksinambungan dalam RPJMN khususnya, pada perubahan dari masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ke masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Ketidaksinambungan ditandai dari perbedaan agenda prioritas kedua RPJMN bersangkutan. Hasil yang didapatkan dapat dilihat sebagai pendukung argumentasi pro GBHN, tetapi menurut kami diperlukan kerangka berpikir yang lebih lanjut untuk masalah tersebut.

Kata Kunci: analisis kebijakan publik, kesinambungan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, studi kasus

PENDAHULUAN

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan dalam penyelenggaraan negara yang berlaku selama 5 tahun. GBHN disusun oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai bentuk pernyataan kehendak rakyat. GBHN dilaksanakan dalam bentuk Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) yang berlaku selama lima tahun dan memuat uraian kebijakan yang lebih terperinci. PROPENAS ditetapkan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pada amandemen ke-3 UUD 1945 tahun 2001, GBHN dihapuskan berhubungan dengan perubahan pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden. Sebagai gantinya adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJPN berlaku selama 20 tahun dan dan RPJMN selama 5 tahun. RPJMN berpedoman pada RPJPN yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden. Hal ini menjadi salah satu perbedaan mendasar dari RPJPN dan GBHN.

Dalam beberapa tahun berikutnya, terdapat beberapa wacana untuk mengembalikan GBHN, seperti pada pasal 65 Peraturan MPR RI nomor 1 tahun 2014. Dari penjelasan tersebut, GBHN

direncanakan untuk dibahas kembali dengan sebutan Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN). Selain itu, pada Sidang Paripurna MPR 2018, dibentuk Panitia Ad Hoc yang bertugas mempersiapkan materi PPHN.

Terdapat beberapa argumentasi untuk mengembalikan GBHN, Politikus Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) Eva Kusuma Sundari mengatakan bahwa tanpa GBHN arah kebijakan berganti seiring bergantinya Presiden (BBC Indonesia, 2019). Bambang Soesatyo (Bamsot), Ketua MPR 2019-2024, berpendapat bahwa PPHN dapat menjamin kesinambungan visi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI; CNN Indonesia, 2021). Bamsot menganggap kesamaan pandangan penting karena tingkat heterogenitas NKRI yang tinggi

Ada juga argumentasi menolak pengembalian GBHN. Saiful Mujani berpendapat bahwa dengan pengembalian GBHN Presiden dapat dijatuhkan oleh MPR dan pemerintahan menjadi tidak stabil (CNN Indonesia, 2021). Mujani menambahkan bahwa kekuasaan eksekutif dipilih oleh dan bertanggung jawab pada rakyat bukan kepada MPR. Akbar Tanjung, politisi Partai Golkar, juga berpendapat sedemikian (Republika.co.id, 2019). Menurutnya, dengan

mengembalikan GBHN melalui amandemen UUD, MPR dapat menjadi lembaga tertinggi negara dan pemilihan presiden seperti saat orde baru. Selain itu, Akbar Tanjung juga tidak melihat urgensi pengembalian GBHN mengingat bahwa terdapat RPJPN dan RPJMN sebagai gantinya.

Dengan adanya argumentasi menghendaki dan argumentasi menolak kembalinya GBHN, perlu dilakukan kajian akan kebenaran argumentasi-argumentasi tersebut. Hal tersebut yang ingin dicapai dalam artikel ini. Tetapi, tidak semua argumen akan dianalisis. Seperti dinyatakan sebelumnya, beberapa ahli berpendapat bahwa RPJMN tidak sinambung. Oleh sebab itu, artikel ini mengangkat rumusan masalah bagaimana kesinambungan keempat RPJMN yang dibuat pada periode 2004-2020?

KERANGKA TEORITIS

Konsep kesinambungan yang akan digunakan secara ekstensif pada artikel ini harus diklarifikasi secara jelas. Kesinambungan yang dimaksud pada artikel ini adalah kesinambungan yang berhubungan dengan kebijakan publik. Menurut Thomas R. Dye (1972) kebijakan publik adalah “segala sesuatu yang pemerintah pilih untuk dilakukan dan untuk tidak dilakukan”. Sedangkan ketidaksinambungan kebijakan publik dinyatakan oleh Egugbo (2020) sebagai “suatu kondisi dimana kebijakan publik yang dibuat ditinggalkan atau berhenti setengah jalan sehingga tidak mencapai tujuan yang dikehendaki”. Konsep tersebut penulis menjelaskan bahwa suatu kebijakan publik sinambung jika kebijakan publik dilaksanakan secara

tuntas oleh agen-agen yang dimaksud dalam kebijakan tersebut. Kebijakan publik yang sinambung tidak menjamin hasil yang diperoleh dikehendaki. RPJMN dapat kita lihat sebagai suatu kebijakan publik. Kesinambungannya tentu saja bergantung kepada pemerintah dibantu oleh pihak-pihak yang berhubungan sebagai pelaksana RPJMN.

Eksistensi dari kebijakan publik yang tidak sinambung mudah dibuktikan secara teoritis yaitu jika kita pandang dua kebijakan dengan pelaksanaan atau tujuan yang berlawanan, maka menjalankan kebijakan yang satu mengakibatkan berhentinya kebijakan yang lain. Hal ini menandakan kebijakan publik yang tidak konsisten. Kebijakan publik yang tidak konsisten mengakibatkan terjadinya ketidaksinambungan baik dari segi substansi maupun implementasi. Selain menggunakan konsep kesinambungan pada kebijakan publik, kesinambungan juga akan digunakan pada objek visi atau misi. Pada penggunaan seperti ini yang menjadi pertimbangan adalah bagaimana visi atau misi tersebut akan menghasilkan kebijakan publik yang sinambung atau tidak.

METODE PENELITIAN

Dalam menjawab rumusan masalah akan digunakan metode desk study yang berupa pengumpulan data sekunder untuk dilakukan analisis. Data sekunder diambil dari jurnal, buku, media daring, dan lembaga pemerintah. Akan dilakukan evaluasi terhadap dokumen RPJMN dan RPJPN yang pernah dibuat dan beberapa studi kasus dalam rangka memperkuat atau justru memperlemah

argumen mengenai tidak sinambungnya RPJMN. .

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kemampuan RPJPN dalam menentukan arah RPJMN

RPJPN dihasilkan dalam UU RI nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam UU SPPN, RPJPN disebutkan sebagai penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan. Sedangkan, RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang dalam penyusunannya berpedoman pada RPJPN. Pada SPPN juga ditetapkan pembuatan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan penjabaran dari RPJMN dalam skala tahunan.

Pada UU SPPN dinyatakan bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan negara tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Perlu diketahui bahwa, *staatsidee* atau dasar falsafah negara, yaitu Pancasila juga termuat di dalam Pembukaan UUD 1945 (Pambudi, 2018). Selain itu, secara substansial RPJPN dapat dikatakan relevan dengan amanat UUD 1945 (Muhtamar & Saputra, 2020). Oleh sebab itu, RPJPN memuat visi, misi, dan arah pembangunan Negara Indonesia sendiri tanpa mementingkan kepentingan golongan atau lembaga tertentu. Adapun visi pembangunan nasional tahun 2005-2025 dalam RPJPN adalah Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur. Visi ini mengarah pada tujuan nasional yang tertuang pada pembukaan UUD 1945 yaitu,

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
2. memajukan kesejahteraan umum,
3. mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
4. melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Rencana penyusunan RPJPN dilaksanakan melalui UU RI nomor 17 tahun 2007 yang memuat RPJPN sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU tersebut. Karena RPJPN adalah pedoman RPJMN, di dalam RPJPN termuat tahapan dan skala prioritas yang akan menjadi agenda dalam RPJMN. Dalam setiap tahapan, skala prioritas memiliki perbedaan tetapi dibuat agar skala prioritas tersebut berkesinambungan dari periode ke periode. Skala prioritas RPJMN haruslah berkesinambungan mengingat bahwa skala prioritas tersebut termuat dalam satu dokumen yang sama, yaitu RPJPN.

Pada tabel 1, diperlihatkan skala prioritas pembangunan periode 2005-2024 yang termuat di dalam RPJPN. Melihat arahan skala prioritas ini, penulis menilai bahwa skala prioritas ini sinambung dari satu periode ke periode berikutnya. Kesenambungan salah satunya ditandai dengan tidak adanya repetisi fokus pembangunan yaitu tumpang tindih fokus pembangunan pada periode-periode yang tidak terhubung. Selain itu, terdapat kemajuan dalam target pembangunan dengan mempertimbangkan hasil pembangunan pada tahap sebelumnya.

RPJPN sudah memiliki arahan yang baik dan sesuai dengan maksud pembuatannya. Namun, apakah RPJMN sesuai dengan arahan dari RPJPN?

Menurut Hatta Rajasa, calon presiden dan wakil presiden perlu

menyesuaikan visi-misi kampanye mereka sesuai RPJPN sehingga, setelah terpilih, janji-janji saat kampanye akan dijadikan RPJMN (Republika.co.id, 2021). Hatta melihat bahwa dengan itu, rencana pem-

Tabel 1. Perbandingan Skala Prioritas pada RPJPN dengan Visi Pembangunan pada RPJMN

Tahapan	RPJPN	RPJMN
Ke-1 Tahun 2005-2009 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono	Menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis, dan yang tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat.	1. Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang aman, bersatu, rukun dan Damai; 2. Terwujudnya masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia; 3. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.
Ke-2 Tahun 2010-2014 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono	Lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.	Terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan
Ke-3 Tahun 2015-2019 Presiden Joko Widodo	Lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat.	Terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong-royong
Ke-4 Tahun 2020-2024 Presiden Joko Widodo	Mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.	Terwujudnya Indonesia maju yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong

RPJMN dari masa ke masa

Sulit untuk mengatakan bahwa arahan RPJPN tidak direalisasikan oleh Presiden hanya dengan melihat dari visi pembangunan saja. Selain itu, perbedaan dalam RPJMN juga dapat disebabkan oleh kondisi yang sudah berubah. Pengembangan ilmu dan teknologi yang terus menerus diamanatkan pada RPJPN mungkin belum sesuai dengan keadaan sekarang di Indonesia.

Penulis lakukan analisis terhadap kesinambungan RPJMN sendiri tanpa memperhatikan RPJPN. Analisis dilakukan dengan membandingkan misi pembangunan RPJMN dari periode ke periode (Tabel 2). Kami dapatkan bahwa RPJMN tahap pertama (periode 2005-2009) dan kedua (periode 2010-2014) memiliki visi misi yang berkelanjutan. Perbedaan misi tahap pertama dan kedua hanya pada misi Indonesia aman dan damai tidak lagi menjadi fokus di tahap kedua. Selebihnya, misi tahap pertama dilanjutkan pada tahap kedua. Kesinambungan visi sangat terlihat jelas pada bangunan pada periode-periode yang tidak terhubung. Selain itu, terdapat kemajuan dalam target pembangunan dengan mempertimbangkan hasil pembangunan pada tahap sebelumnya.

RPJPN sudah memiliki arahan yang baik dan sesuai dengan maksud pembuatannya. Namun, apakah RPJMN sesuai dengan arahan dari RPJPN? Menurut Hatta Rajasa, calon presiden dan wakil presiden perlu menyesuaikan visi-misi kampanye mereka sesuai RPJPN sehingga, setelah terpilih, janji-janji saat kampanye akan dijadikan RPJMN (Republika.co.id, 2021). Hatta melihat bahwa dengan itu, rencana

pembangunan runtun dan sangat baik. Pernyataan Hatta Rajasa bahwa pembangunan runtut dan baik berlandaskan pada hipotesis bahwa para calon presiden dan wakil presiden berkehendak menyesuaikan visi mereka dengan RPJPN. Secara regulasi hal ini tidak dijamin. Pada UU SPPN, selain kaidah pelaksanaan RPJMN adalah melalui Peraturan Presiden (Pasal 19), dinyatakan bahwa Presiden menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas Perencanaan Pembangunan Nasional (Pasal 32). Oleh sebab itu, RPJMN sangat bergantung pada kehendak Presiden yang terpilih oleh rakyat, bukan semata-mata pelaksanaan RPJPN. Hal ini tidak berarti, pernyataan Hatta Rajasa tidak tepat. Dari pembahasan sebelumnya mengenai RPJPN, tentu saja sangat mungkin bahwa RPJMN-RPJMN yang disusun menjadi sinambung jika didasarkan pada arahan RPJPN. Untuk itu, dilakukan evaluasi terhadap kesesuaian RPJMN terhadap arahan skala prioritas RPJPN seperti pada Tabel 1 dan akan dijelaskan selanjutnya.

Mudah untuk melihat bahwa visi pembangunan (dalam RPJMN) pada tahapan pertama masih sesuai dengan arahan RPJPN. Akan tetapi, visi pembangunan nasional pada tahapan ke-2 sampai dengan ke-4 sudah memiliki ide pokok yang berbeda dengan arahan skala prioritas RPJPN. Pada tahapan kedua, visi pembangunan dalam RPJMN lebih menekankan di bagian kemanusiaan sedangkan, arahan RPJPN berfokus pada peningkatan sumber daya manusia. Pada tahapan ketiga, ide pokok visi pembangunan adalah mengenai

identitas Indonesia sebagai suatu negara. Ada karakter tertentu (e.g., kepribadian dalam kebudayaan) yang ingin digambarkan pada Indonesia oleh pemerintahan Presiden Jokowi jika dilihat dari visi pembangunannya. Sedangkan, arahan RPJPN pada periode tersebut berfokus di bidang perekonomian. Tahapan keempat dengan visi pembangunan yang hampir sama dan Presiden yang sama juga memiliki perbedaan serupa dengan pada

tahapan ketiga. Dilihat dari visi pembangunan Presiden Jokowi, perbedaan paling mencoloknya adalah pendekatan terhadap pembangunan. Pendekatan gotong royong dari RPJMN memiliki esensi saling kooperatif dan bekerja sama sedangkan, pendekatan kompetitif dari RPJPN mengedepankan kesetaraan untuk mendorong kemampuan individu tahap ketiga (periode 2015-2019) dan tahap keempat (periode 2020-2024).

Tabel 2. Perbandingan Visi & Misi 4 RPJMN 2005-2024

Periode	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2020-2024
Visi	<p>1. Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang aman, bersatu, rukun dan Damai;</p> <p>2. Terwujudnya masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia;</p> <p>3. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.</p>	<p>Terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan</p>	<p>Terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong-royong</p>	<p>Terwujudnya Indonesia maju yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong</p>
Misi	<ol style="list-style-type: none"> Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis Mewujudkan Indonesia yang Sejahtera. 	<ol style="list-style-type: none"> Melanjutkan Pembangunan Menuju Indonesia yang Sejahtera Memperkuat Pilar-Pilar Demokrasi Memperkuat Dimensi Keadilan di Semua Bidang 	<ol style="list-style-type: none"> Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan. Mewujudkan masyarakat maju, berkeadilan, dan demokratis berlandaskan negara hukum. Mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim. Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju, dan sejahtera. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing. Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional. Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan 	<ol style="list-style-type: none"> Peningkatan Kualitas Manusia Indonesia Struktur Ekonomi yang Produktif, Mandiri, dan Berdaya Saing Pembangunan yang Merata dan Berkeadilan Mencapai Lingkungan Hidup yang Berkelanjutan Kemajuan Budaya yang Mencerminkan Kepribadian Bangsa Penegakan Sistem Hukum yang Bebas, Bermartabat, dan Terpercaya Perlindungan bagi Segenap Bangsa dan Memberikan Rasa Aman pada Seluruh Warga Pengelolaan Pemerintahan yang Bersih, Efektif, dan Terpercaya Sinergi Pemerintah Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan

Tabel 3. Perbandingan agenda prioritas RPJMN 2010-2014 dengan RPJMN 2015-2019

Periode RPJMN	2010-2014	2015-2019
Agenda prioritas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reformasi birokrasi dan tata kelola 2. Pendidikan 3. Kesehatan 4. Penanggulangan kemiskinan 5. Ketahanan pangan 6. Infrastruktur 7. Iklim investasi dan usaha 8. Energi 9. Lingkungan hidup dan bencana 10. Daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pasca konflik; serta 11. Kebudayaan, kreativitas, dan inovasi teknologi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara. 2. Membuat Pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. 3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. 4. Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya. 5. Meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia. 6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya. 7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. 8. Melakukan revolusi karakter bangsa. 9. Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Untuk kedua tahap ini, visi hampir identik. Paralelnya persamaan ini tentu saja akibat tidak berubahnya Presiden saat bergantinya periode bersangkutan. Namun, misi dari kedua tahap tersebut tidaklah sama dan nampak tidak berkesinambungan satu sama lain yang tentunya akan berpengaruh terhadap implementasi negara dalam menjalankan pemerintahan.

Perpindahan terakhir yang perlu kita lihat adalah perpindahan dari tahap dua ke tahap tiga. Melihat dari jumlah misi yang diajukan, kita mungkin beranggapan bahwa fokus pembangunan pada tahap ketiga lebih menyeluruh. Tetapi, jika kita lihat lebih lanjut, maka didapatkan bahwa misi-misi pada tahap ketiga ini lebih “runcing” atau fokus dibandingkan misi-misi pada tahap kedua. Misi pada tahapan ketiga lebih spesifik dan dapat dilihat fokus akan bagaimana mencapai visi yang diberikan. Walaupun demikian, penjabaran lebih spesifik dari misi tahap kedua diuraikan dalam agenda prioritas nasional. Oleh karena itu, dilakukan telaah lebih lanjut yaitu terhadap agenda prioritas nasional dari kedua tahap RPJMN tersebut. Pada RPJMN 2010-2014 terdapat 11 agenda prioritas sedangkan pada RPJMN 2015-2019 terdapat 9 agenda prioritas.

Setelah menelaah agenda prioritas, kami simpulkan bahwa terdapat perbedaan prioritas pada kedua tahap ini. Perbedaan yang paling besar menurut kami adalah pada RPJMN 2015-2019 terdapat beberapa prioritas untuk memajukan negara dari segi immaterial seperti rasa aman, revolusi karakter, dan memperkuat kehadiran negara. Di lain sisi, agenda prioritas RPJMN 2010-2014 lebih fokus

pada hal-hal yang lebih konkrit yaitu pembangunan dalam segala bidang.

Meskipun telah menganalisis RPJMN dari segi arahan dan prioritasnya, ketidaksinambungan baru akan terlihat setelah kita telaah kebijakan publik itu sendiri. Perbedaan RPJMN pada tahap kedua dan ketiga memberikan kita estimasi untuk menemukan kebijakan publik yang tidak sinambung tersebut. Pembahasan selanjutnya akan berupa studi kasus contoh ketidaksinambungan atau kesinambungan dari program pemerintah yang ada di RPJMN.

Studi Kasus: Proyek Strategis Nasional Jokowi 2015-2019

Pada periode pertama Presiden Jokowi, RPJMN yang disusun memuat Proyek Strategis Nasional (PSN) yang berupa pembangunan infrastruktur tertentu sebanyak 245 proyek (Wahyu, 2018). Infrastruktur yang dimaksud adalah jalan raya, bendungan, bandara, pelabuhan, serta infrastruktur masif lain yang berskala besar sehingga dapat dimasukkan sebagai agenda nasional. Secara keberjalanannya, PSN ini mengalami berbagai macam hambatan dan kendala dalam mencapai targetnya, diantaranya ketidaksesuaian dokumen perancangan dengan dokumen anggaran (Junarto & Suhartanto, 2022), pengelolaan database untuk *tracking* target yang tidak luput dari masalah (Primadani, 2019), serta hal-hal lainnya.

Pada tahun 2017, tercatat 127 proyek masih dalam pengerjaan dan sisanya antara sudah selesai maupun belum dimulai sama sekali (Wahyu, 2018), sedangkan pada akhir periode pertama Presiden Jokowi, proyek yang

berhasil diselesaikan secara tuntas hanya 4,08% dari total 245 proyek yang sudah dicanangkan (Data.pu.go.id, 2020). Hal ini merupakan contoh program pembangunan yang memerlukan waktu lebih dari satu periode. Pemerintahan pada periode selanjutnya masih dipimpin oleh Presiden Jokowi sehingga PSN RPJMN 2015-2019 masih dilanjutkan dan sebagai contoh, salah satu PSN yaitu proyek pembangunan waduk sekarang sudah terbangun (Ekonomi.bisnis.com, 2022).

Studi Kasus: Pembangunan Wisma Atlet Hambalang

Wisma atlet merupakan sebuah bangunan yang awalnya ditujukan untuk tempat penginapan atlet olahraga di Hambalang, namun pada akhirnya dibiarkan terbengkalai, dengan indikasi terjadinya praktik korupsi di antara pejabat dalam proyek ini (Sindarto, 2021). Pembangunan Wisma Atlet yang telah menghabiskan banyak sekali uang rakyat akhirnya mangkrak dan tidak ada kewajiban bagi presiden yang selanjutnya untuk melanjutkan kembali (Widoyoko, 2018). Menurut ketua MPR Bambang Soesatyo pembangunan di Indonesia hanya sebatas visi misi presiden selama 5 tahun (News.detik.com, 2022), dan diperlukan jaminan untuk keberlanjutan proyek-proyek lain seperti Ibu Kota Negara yang baru (Aminullah, 2020) yang dikhawatirkan tidak dapat diteruskan, sehingga adanya dokumen sah yang dapat menjadi patokan dan menjaga pembangunan tetap berjalan dapat menjadi urgensi tersendiri.

Studi Kasus: Proyek Pemulihan Konflik Sambas

Konflik Sambas merupakan konflik yang terjadi antara Suku Madura dan Etnis Tionghoa, membuat konflik ini bisa dikatakan masuk ke kategori SARA. Konflik ini berlangsung sejak tahun 1950 dan mengalami puncak di tahun 1999, serta proses rekonsiliasi berlangsung sejak tahun 2000 sampai 2010, dimana setelah itu andil tangan pemerintah sudah tidak terlihat lagi, padahal masih ada hal hal yang masih perlu dibereskan dan ditindaklanjuti sebagai upaya pemulihan konflik dan pengembangan berkelanjutan (Ulum, 2013).

Studi Kasus: Proyek Monorail Jakarta

Proyek Monorail Jakarta diresmikan pada tahun 2004 oleh Presiden Megawati Soekarnoputri yang memiliki nilai proyek mencapai USD 450 juta dengan nilai syarat investasi sebesar USD 144 juta (News.detik.com, 2020) yang harus ditanggung oleh PT. Jakarta Monorail. Proyek tersebut ditinggalkan dan PT. Jakarta Monorail mengalami masalah pendanaan dan tidak mampu memenuhi syarat investasi USD 144 juta tersebut. Sukmawati Sukur, Direktur Utama PT. JM menyerahkan keputusan kepada Gubernur, pada saat itu, Fauzi Bowo yang akhirnya memutuskan untuk menghentikan proyek tersebut (News.detik.com, 2020).

KESIMPULAN

Perlu dilakukan beberapa studi kasus untuk menelaah kesinambungan RPJMN pada periode 2005-2024. Meskipun demikian, dengan melihat arahan-arahan dalam skala makro dapat mempermudah menentukan kasus yang harus dipilih. RPJMN tidak memiliki

masalah kesinambungan pada periode 2005-2014 (2 RPJMN) dan periode 2015-2024 (2 RPJMN) yang dikarenakan tidak berubahnya Presiden sebagai pelaku utama pembangunan. Meskipun demikian, RPJMN 2010-2014 dan RPJMN 2015-2019 memiliki beberapa perbedaan arah pembangunan dilihat dari agenda prioritas masing-masing RPJMN. Setelah melihat beberapa kasus kebijakan dan proyek pada RPJMN, dilihat bahwa beberapa pembangunan memerlukan waktu lebih dari satu periode. Sedangkan RPJMN hanya berlaku selama 5 tahun. Meskipun demikian, terdapat kasus dimana presiden pada periode baru melanjutkan program pada RPJMN periode sebelumnya. Terlepas dari hal tersebut, proyek pembangunan yang ditinggalkan masih banyak terjadi, sehingga RPJMN menghasilkan program-program yang tidak sinambung.

Berdasarkan pembahasan pada artikel ini, ketidaksinambungan RPJMN bisa saja terjadi pada kebijakan publik atau proyek pemerintah apapun yang mungkin diakibatkan faktor yang tidak dapat dikontrol. Melihat banyaknya kebijakan publik dan proyek pemerintah yang dihasilkan dari RPJMN, rasanya tidak adil untuk melakukan analisis dengan kerangka berpikir yang digunakan pada artikel ini. Setelah melakukan dan melihat hasil penelitian ini, kami rasa kesinambungan RPJMN harus dilihat dengan pola pikir yang lebih komparatif. Misalnya dengan membandingkannya dengan GBHN.

DAFTAR PUSTAKA

- Aminullah, A.A., et al. (2020). Kesiapan Kantor Pencarian Dan Pertolongan Balikpapan Dalam Penanggulangan Bencana Guna Menyambut Pemindahan Ibukota Baru. *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 7(2), 408–420
- BBC Indonesia. (2019). <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49364397> (diakses 8 Mei 2022, 7:00)
- CNN Indonesia. (2021). <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210819095920-32-682289/pengamat-wanti-wanti-aspirasi-soal-mpr-kembali-pilih-presiden> (diakses 8 Mei 2022, 7:04)
- CNN Indonesia. (2021). <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210901172858-32-688465/soal-amendemen-uud-bamsoet-bantah-pphn-sama-seperti-gbhn> (diakses 8 Mei 2022, 9:02)
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall at 2
- Egugbo, C. C. (2020). Public Policy Discontinuity and Poverty in Nigeria's Fourth Republic: Implications for Development. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 18, 17-25
- Ekonomi Bisnis. (2022). <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220324/45/1514687/kebut-proyek-pemerintahan-jokowi-janji-tak-tinggalkan-proyek-mangkrak> (diakses 9 Mei 2022, 21:39)
- Junarto, R., & Suhattanto, M. A. (2022). Kolaborasi Menyelesaikan Ketidaktuntasan Program Strategis Nasional (PTSL-K4) di Masyarakat Melalui Praktik Kerja Lapangan (PKL).

- Widya Bhumi, 2(1), 21–38.
<https://doi.org/10.31292/wb.v2i1.24>
- MPR RI. 2014. *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014*.
- Muhtamar, S. & Iswandi R. S. (2020). Konstitusi dan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum; Sebelum dan Sesudah Amandemen. *Amsir Law Journal*, 1(2), 70-77.
- News.detik.com. (2022). Bamsuet Sebut Rencana Amandemen hanya untuk PPHN, Mahasiswa Tak Percaya. <https://news.detik.com/berita/d-6031829/bamsuet-sebut-rencana-amandemen-hanya-untuk-pphn-mahasiswa-tak-percaya/1> (diakses 9 Mei 2022, 20:38)
- Open Data PUPR. (2020). Evaluasi Proyek Strategis Nasional Tahun 2015 - 2019. <https://data.pu.go.id/infografis/evaluasi-proyek-strategis-nasional-tahun-2015-2019> (diakses 9 Mei 2022, 21:35)
- Pambudi, Wahyu. (2018). Sakralisasi Pembukaan UUD 1945. *Istoria Jurnal Pendidikan dan Sejarah* 4(1)
- Presiden Republik Indonesia. 2005. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009*
- Presiden Republik Indonesia. 2010. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014*
- Presiden Republik Indonesia. 2015. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019*
- Presiden Republik Indonesia. 2020. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024*
- Primadani, L. (2019). Tantangan Dalam Pengelolaan Sistem Teknologi Informasi Proyek Strategis Nasional Dan Proyek Infrastruktur Prioritas. 1–7.
- Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*
- Republik Indonesia. 2007. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional*
- Republika.co.id. (2019). <https://www.republika.co.id/berita/pxbdo-a384/akbar-masyarakat-perlu-khawatir-gbhn-dihidupkan-kembali> (diakses 8 Mei 2022, 7:12)
- Republika.co.id. (2021). Hatta Rajasa: RPJPN Lebih Lengkap dari GBHN. <https://www.republika.co.id/berita/qya1kz396/hatta-rajasa-rpjpn-lebih-lengkap-dari-gbhn> (diakses 8 Mei 2022, 21:06)
- Sindarto, S. (2021). Kebijakan Penyelamatan Keuangan Negara Dari Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Perspektif Hukum Progresif. *Reformasi Hukum*, 25(2), 182–201. <https://doi.org/10.46257/jrh.v25i2.321>
- Ulum, R. (2013). Prospek Pembangunan Masyarakat Pasca Konflik Sambas. *Analisa*, 20(01), 25–35.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- Wahyu, M. B. (2018). Pendekatan Manajemen Program dengan Menggunakan Maeutic Machine dalam

Percepatan Pencapaian Proyek Strategis Nasional RPJMN 2015-2019. *Jurnal Metris*, 19(2018), 65–70.

Widoyoko, J. D. (2018). Politik, Patronase dan Pengadaan: Studi Kasus Korupsi Proyek Wisma Atlet. *Integritas*, 4(2), 23.
<https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/200>