



ENAM MEDIA

EDITOR :

- Fitriani - - Muhammad Taufik Nasution - - Benito Asdhie Kodiyat MS -

REFORMULASI

KEBIJAKAN HALUAN NEGARA

==== Antara Realita dan Cita-Cita ====



**REFORMULASI KEBIJAKAN
HALUAN NEGARA:**
Antara Realita dan Cita-Cita

Editor:
Fitriani
Muhammad Taufik Nasution
Benito Asdhie Kodiyat MS

**REFORMULASI KEBIJAKAN
HALUAN NEGARA:**
Antara Realita dan Cita-Cita

Enam Media
Medan 2019

REFORMULASI KEBIJAKAN HALUAN NEGARA: ANTARA REALITA DAN CITA-CITA

Hak Cipta © Desember 2019

Dilarang Memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Ukuran: 15,5 cm x 23 cm, hlm: xii + 352

Editor:

Fitriani

Muhammad Taufik Nasution

Benito Asdhie Kodiyat MS

ISBN: 978-623-92699-1-3

Cover: Marwan Efendy Nasution

Layout: Tim Enam Media

Penerbit:

Enam Media

Jl. Binjai Km. 5,5 No. 202A Medan, Sumatera Utara

Email: redaksi.enammedia@gmail.com

Website: www.enammedia.com

Anggota IKAPI

Distributor:

CV. EnamMedia

Diterbitkan atas Kerja Sama:

Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah,
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara,
Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara,
Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara,
Yayasan Rumah Konstitusi Indonesia, Lentera Konstitusi dan Keadilan,
Pustaka Prima dengan Enam Media

SAMBUTAN REKTOR UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Tiada kata yang indah selain memuji Allah SWT dengan senantiasa memanjatkan puji dan syukur kepada-Nya, ialah Dzat yang memberikan banyak nikmat dan hikmah bagi hamba dalam menjalankan kehidupan sehari-hari dan keseluruhan limpahan karunia-Nya wajib disyukuri, semoga Allah SWT memberikan kekuatan bagi kita semua dan istiqomah di jalan Allah SWT. Sholawat teriring salam dipanjatkan kepada Allah SWT agar disampaikan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai suri taulatan panutan ummat Islam, pembangun aqidah dan penyampai risalah.

Diskusi tentang ketatanegaraan pada masa modern seperti saat ini mungkin tidak akan ada habisnya, seiring perkembangan zaman dan tuntutan tatanan Negara yang ideal diharapkan bisa diwujudkan, gagasan Amendemen kelima UUD NRI Tahun 1945, Periodisasi jabatan Presiden, pengembalian kewenangan MPR, menghidupkan kembali GBHN menjadi isu strategis bernegara saat ini. Khususnya bagi Muhammadiyah juga mempunyai sikap mendukung beberapa isu misalnya penguatan lembaga DPD-RI dan Amendemen terbatas UUD NRI Tahun 1945 dan juga menghidupkan kembali GBHN. Ide-ide ini sedang banyak didiskusikan dan oleh publik pun telah memberikan perhatian lebih. Muhammadiyah melalui Mukhtamar di Makasar telah merumuskan gerakan dakwah Jihad Konstitusi demi mewujudkan negara yang adil, makmur dan sejahtera,

pikiran-pikiran dalam buku ini mencerminkan gerakan dakwah Jihad Konstitusi Muhammadiyah tentang merumuskan pentingnya kebijakan haluan Negara.

Jalan panjang ketatanegaraan saat ini perlu banyak masukan banyak pihak, khususnya bagi Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara akan terus memberikan kontribusi demi memajukan negara dan kehidupan berbangsa dengan membuat karya-karya sebagai sembangsih pemikiran. kumpulan tulisan ini mencerminkan perlunya pembangunan ketatanegaraan khususnya mengembalikan Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai panduan, pedoman dalam pembangunan nasional. Ada pendapat bahwa dengan menghidupkan Garis-garis Besar Haluan Negara akan meng-integrasi-kan pembangunan nasional dan daerah semacam acuan pembangunan yang sinergis antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, Ide mengembalikan kewenangan MPR-RI dalam membuat Garis-garis Besar Haluan Negara juga menjadi perdebatan, bagaimana tentang Visi dan Misi Presiden terpilih jika Presiden harus tunduk kepada Garis-garis Besar Haluan Negara, apakah hal ini tidak malah melemahkan sistem demokrasi yang telah kita bangun. Singkatnya Banyak hal yang harus tetap didiskusikan secara matang agar pengambil keputusan tidak salah dalam merancang kehidupan bernegara dan berbangsa kita saat ini.

Saya merasa berterima kasih kepada semua pihak terlibat, Pusat Kajian dan Studi Konstitusi UMSU bersama Fakultas Hukum UMSU berhasil mengajak mitra kerjasama untuk memberikan sumbangsih pemikirannya tentang isu-isu strategis nasional yang dibahas dalam buku ini, Saya memberi apresiasi yang mendalam atas diterbitkannya buku ini, berkat kerjasama sama dapat diterbitkan berkat kerjasama antara Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah, Fakultas Hukum UMSU, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Yayasan Rumah Konstitusi Indonesia, Lembaga Konstitusi dan Keadilan, Pustaka Prima dan Enam Media. Semoga atas diterbitkannya buku ini dapat bermanfaat bagi banyak pihak dan diucapkan terima kasih

Dr. Agussani, M.AP.

PENGANTAR PENERBIT

Beberapa waktu belakangan ini, salah satu isu ketatanegaraan yang mencuat adalah mengembalikan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang sebenarnya sudah dihapuskan ketika amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di mana sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum amandemen) diberikan kewenangan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar pada haluan negara.

Setelah lebih dari satu dekade absennya GBHN, ada sebagian kalangan yang menginginkan kembalinya GBHN. Dasar dari keinginan tersebut antara lain karena adanya kontinuitas arah bernegara. Seolah ada pemisah arah pembangunan ketika terjadi pergantian Presiden. Wacana menghidupkan kembali GBHN dianggap sebagai jembatan guna menyatukan hal tersebut.

Akan tetapi, sebagian lain menganggap bahwa arah pembangunan nasional masih tetap ada tanpa harus menghidupkan kembali GBHN. Karena sudah ada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Terkait dengan wacana tersebut, kemudian Masyarakat Hukum Tata

Negara Muhammadiyah bekerja sama dengan Fakultas Hukum Muhammadiyah Sumatera Utara, Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, Yayasan Rumah Konstitusi, dan Lentera Konstitusi dan Keadilan mengadakan Focus Group Discussion dengan Tema "Reformulasi Haluan Negara: Antara Realitas dan Cita-Cita" dengan mengundang peminat di bidang hukum untuk mengirimkan karya tulisnya terkait dengan tema tersebut. Ada 38 (tiga puluh delapan) karya tulis yang diterima dan menjadi isi dari buku ini.

Dalam berbagai karya tulis tersebut, pro dan kontra tentang menghidupkan kembali GBHN juga menyeruak. Namun, hal tersebut bukanlah merupakan suatu masalah, melainkan sebagai warna dalam mengeluarkan pendapat. Kami berharap dengan diterbitkannya kumpulan tulisan ini memberikan sumbangsih pemikiran ke depan untuk melihat dan menilai urgensi dari dihidupkannya kembali GBHN.

Kepada Dewan Pembaca yang terhormat, kami ucapkan selamat membaca.

Medan, Desember 2019

DAFTAR ISI

SAMBUTAN REKTOR UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA
UTARA --- v

PENGANTAR PENERBIT --- vii

DAFTAR ISI --- ix

**Reformulasi Sistem Perencanaan Negara Berbasis GBHN pada Abad
ke-21**

Aidul Fitriadi Azhari --- 1

**Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan
Model Garis-Garis Besar Haluan Negara**

Ida Hanifah --- 15

**Penguatan Metode yang Tepat untuk Mengintegrasikan Substansi
Haluan Negara (Pengembangan Haluan Negara yang Integratif dan
Terukur)**

Mirza Nasution dan Mhd. Ansor Lubis --- 21

**Garis Kebijakan Nasional: GBHN dan Sistem Perimbangan
Keuangan Pusat dan Daerah**

Faisal --- 29

Revitalisasi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat: Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Nasional

Zainuddin --- 35

Garis Kebijakan Pembangunan Nasional: Integrasi Kebijakan Pembangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Benito Asdhie Kodiyat MS ---45

Garis Kebijakan Politik Nasional dan Revitalisasi Penguatan MPR

Andryan --- 57

Kompatibilitas Sistem Pemerintahan dengan Model Perencanaan Haluan Negara

Eka N.A.M. Sihombing --- 65

GBHN: Nama atau Materi Muatan

Budiman N.P.D. Sinaga --- 75

Reformulasi GBHN dan Kaitannya dengan Sistem Pemerintahan Indonesia

Haposan Siallagan dan Januari Sihotang --- 81

Urgensi GBHN dalam Konstitusi

Marzuki Lubis --- 91

Merumuskan Tempat bagi Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Sebuah Sistem Pemerintahan Presidensial

M. Husnu Abadi --- 99

Haluan Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Fitriani dan Ali Marwan Hsb --- 113

Alasan Historis Menghadirkan GBHN dalam Amandemen Terbatas UUD NRI Tahun 1945

Auliya Khasanofa --- 119

Urgensi Haluan Negara dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia

Herdi Munthe dan Christo S.T. Sagala --- 127

Reformulasi GBHN dan Konsep *Sociocracy*

Ibnu Sina Chandranegara, Dwi Putri Cahyawati, dan Merdiansa Papatungan --- 135

Kewenangan MPR Mengatur Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN

Afifa Rangkuti --- 149

GBHN Generasi Baru: Sistem Pembangunan Ekonomi Nasional Berbasis Konstitusi

Ahmad --- 155

Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Perspektif Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Amir Hamdani Nasution dan Cynthia Hadita --- 167

Reformulasi Pedoman Perencanaan Pembangunan Nasional: Sebuah Ikhtiar Mewujudkan Visi Indonesia

Muhammad Taufik Nasution dan Nasrullah Nasution --- 175

Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Acuan Sinkronisasi Pembangunan Nasional dan Pembangunan Daerah

Dani Sintara --- 181

Romantisme atau Tuntutan: Membaca Intensitas GBHN sebagai Haluan Pembangunan Nasional Masa Depan

Firna Novi Anggoro --- 189

Memulihkan Kewenangan MPR Akibat Kebiri RPJPN

Sarip --- 197

Peranan GBHN dalam Penguatan Arah Kebijakan Pembangunan Negara-Bangsa dalam Sistem Presidensial

Wendra Yunaldi --- 211

Penguatan Haluan Negara sebagai Arah Pembangunan Nasional Indonesia Dilihat dari Teori Sistem Hukum

Mhd. Yusrizal Adi Syaputra --- 221

Konsepsi Haluan Negara dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Satriansyah Den Retno Wardana --- 231

Mengembalikan GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia

Nadila Dwi Agustia, Fathan Shorih, dan Mahzaniar --- 243

Melihat GBHN dalam Persiapan Indonesia Menuju Tahun 2045

Hendrawan Fahrezi Alqahar, Ria Afriska, dan Adawiyah Nasution --- 255

Reformulasi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Penetapan Garis Besar Haluan Negara

Rizki Rahayu Fitri dan Muhammad Taufik Nasution --- 261

Kebijakan Politik Hukum Berwawasan GESI dalam Haluan Negara

Nurhilmiyah --- 273

Penerapan *Directive Principles of State Policies* (DPSP) sebagai Redesain Kebijakan Haluan Negara

Irvin S.T. Sihombing --- 281

Restorasi Kedaulatan Rakyat terhadap Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Presidensial

Fajaruddin --- 291

Ekonomi Berbasis Konstitusi dan Perlunya Haluan Pembangunan Model GBHN

Didin S. Damanhuri --- 301

GBHN dan Penguatan Politik Hukum Agraria Indonesia

Rahmat Ramadhani --- 305

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia Dikaitkan dengan Pembangunan Demokrasi Indonesia

Ahmad Fauzi --- 313

Formulasi Garis Kebijakan Hukum Perlindungan Perempuan

Atikah Rahmi --- 323

Hukum Ketenagakerjaan dalam Perspektif Politik Hukum

Rachmat Abduh --- 335

Haluan Negara dalam Kebijakan mengenai Media Baru

Dedi Sahputra --- 343

Reformulasi Sistem Perencanaan Negara Berbasis GBHN pada Abad ke-21

Aidul Fitriadi Azhari

Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta
Anggota/Ketua Bidang Rekrutmen Komisi Yudisial RI

A. Pengantar

Salah satu perubahan fundamental yang dihasilkan oleh Amandemen UUD 1945 adalah hilangnya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional di Indonesia. Perubahan tersebut seturut dengan perubahan sistem pemerintahan menjadi sistem presidensial model Amerika atau presidensialisme Amerika.¹ Dalam presidensialisme Amerika, Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan (eksekutif) tidak dipilih oleh Parlemen, melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat atau melalui Dewan Pemilih (*electoral College*). Konsekuensi dari sistem pemilihan langsung ini adalah Presiden sebagai Kepala Pemerintahan tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif atau Parlemen.

Dalam konteks perubahan ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945, berlakunya presidensial-isme Amerika telah menghilangkan kewenangan Majelis

¹ Presidensialisme Amerika lazim dibedakan dengan presidensialisme Prancis. Presidensialisme Amerika bercirikan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan atau eksekutif tidak dipilih oleh badan legislatif/Parlemen (dapat dipilih secara langsung oleh rakyat atau oleh Dewan Pemilih) sehingga tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif/Parlemen. Sementara presidensialisme Prancis bercirikan Presiden sebagai Kepala Negara dipilih langsung oleh rakyat, tetapi Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan atau eksekutif ditunjuk oleh Presiden, sehingga tidak bertanggung jawab kepada Parlemen. Presidensialisme Prancis ini lazim disebut quasi-presidensial atau semi presidensial yang merupakan bentuk hibrida antara presidensialisme Amerika dan parlementarisme. Lihat José Antonio Cheibub, Zachary Elkins, dan Tom Ginsburg, "Beyond Presidentialism and Parliamentarism: On the Hybridization of Constitutional Form," Makalah pada Pertemuan the Latin American Studies Association, Toronto, October 2010 < <http://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/conferences/2010/papers/Cheibub-Elkins-Ginsburg-PresidentialismAndParliamentarism-2009.pdf>. Diakses 5 Mei 2019.

Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk memilih Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang ber-implikasi lebih jauh pada dihapuskannya kewenangan MPR untuk menyusun GBHN sebagai instrument perencanaan nasional. Konsekuensinya, tidak ada lagi perencanaan pembangunan nasional yang disepakati bersama dan sebagai gantinya program pembangunan nasional sepenuhnya tergantung kepada Presiden yang terpilih dalam pemilu. Presiden tidak terikat lagi pada instrument perencanaan pembangunan yang disusun bersama oleh seluruh komponen bangsa, melainkan melaksanakan visi, misi dan program yang disusun dan dikampanyekan oleh Presiden terpilih selama Pemilu.

Setelah berlangsung selama dua dasawarsa, ketiadaan GBHN itu semakin lama semakin dirasakan telah mengakibatkan pembangunan nasional kehilangan orientasi dan cenderung mengalami personalisasi sesuai dengan kehendak dan kepentingan Presiden yang berkuasa. Sekalipun terdapat proses panjang penyusunan rencana pembangunan melalui serangkaian musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) secara berjenjang sejak tingkat Kelurahan hingga Nasional, tetapi kehendak dan kepentingan Presiden berkuasa tetap lebih dominan dalam penyusunan perencanaan tersebut. Adanya partisipasi rakyat seringkali tak lebih sebagai bentuk justifikasi terhadap kehendak dan kepentingan Presiden. Selain itu, karena perencanaan pembangunan ditentukan oleh visi, misi dan program Presiden maka terdapat bias eksekutif dalam perencanaan pembangunan nasional yang mengakibatkan perencanaan program lembaga-lembaga Negara lain (legislatif dan yudisial) harus menyesuaikan dengan visi, misi dan program Presiden. Padahal kedudukan lembaga-lembaga Negara tersebut sederajat dengan Presiden.

Oleh karena itu, muncul pemikiran tengah publik untuk mengembalikan GBHN sebagai instrument perencanaan pembangunan nasional agar pembangunan nasional memiliki arah yang jelas dan berkesinambungan. Makalah ini membahas lebih lanjut kedudukan GBHN sebagai instrumen perencanaan pembangunan nasional dengan mendasarkan pada argument konstitusional dan sosio-historis.

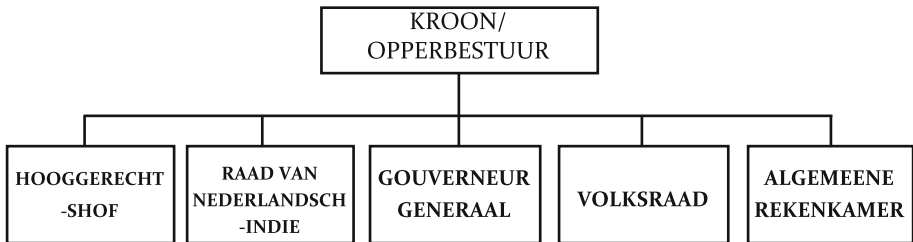
B. Konstitusi Poskolonial

Kedudukan GBHN memiliki kaitan dengan karakter UUD NRI Tahun 1945 sebagai suatu konstitusi poskolonial. Mengacu pada pendapat Eric Barendt yang mengatakan, bahwa Konstitusi memiliki tujuan umum dan tujuan historis. Tujuan umum adalah *“are designed to impose limits on the exercise of authority by the monarch or other holders of power, and to formulate basic rights and freedoms and other fundamental values for the community.”* Sementara tujuan historis terdiri atas tiga macam, yakni : (1) *The emancipation of a country from a colonial regime (postcolonial constitution)*. Semua Negara yang memperoleh kemerdekaan setelah PD II umumnya memiliki tujuan konstitusi poskolonial, termasuk UUD NRI Tahun 1945; (2) *To establish the fundamental principles of a new system of government subsequent to a revolution*. Contohnya adalah Konstitusi Prancis 1791; dan (3) *To make a fresh start following their defeat and*

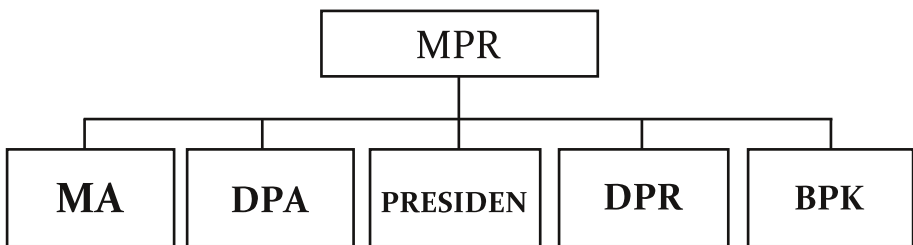
experience of totalitarian government. Contohnya adalah Konstitusi Jerman dan Jepang selepas PD II.²

Berdasarkan kategori dari Barendt itu, maka UUD NRI Tahun 1945 termasuk ke dalam konstitusi poskolonial. Karakter poskolonial dari UUD NRI Tahun 1945 tersebut dapat terlihat dari penyusunan struktur Negara RI yang memodifikasi struktur Negara Hindia Belanda dengan mengubah kedudukan Tahta Ratu/Raja (*Kroon*) yang bersifat personal tunggal menjadi MPR yang bersifat kolektif. Perubahan ini bersifat fundamental karena mengubah asas kedaulatan Raja yang dipegang oleh Ratu/Raja Belanda menjadi asas kedaulatan Rakyat yang dipegang oleh suatu lembaga perwakilan rakyat tertinggi berupa MPR. Perubahan fundamental lain adalah pada perubahan jabatan Gubernur Jenderal (*Gouverneur Generaal*) sebagai Kepala Pemerintahan tertinggi di Hindia Belanda yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Ratu/Raja sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di Belanda. Para pendiri Negara mengubah jabatan Gubernur Jenderal menjadi Presiden yang dipilih dan bertanggung jawab kepada MPR sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam Negara Indonesia. Selain MPR dan Presiden, lembaga-lembaga Negara Hindia Belanda lainnya diadopsi dan diubah namanya menjadi lembaga Negara Indonesia. Lembaga-lembaga Negara itu adalah DPR (*Volksraad*), MA (*Hoogerechtschof*), BPK (*Algemeene Rekenkamer*) dan DPA (*Raad van Nederlandsch-Indie*).

Perubahan tersebut dapat dilihat pada bagan berikut ini:



Bagan 1. Struktur Pemerintahan Hindia Belanda



Bagan 1. Struktur Pemerintahan Negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 (asli)

² Eric Barendt, *Constitutional Law*, Oxford/New York: Oxford University Press, 1998, hlm. 2-3.

Perubahan struktur pemerintahan tersebut menunjukkan bahwa para pendiri Negara RI tidak mengadopsi begitu saja sistem pemerintahan warisan Hindia Belanda sebagai umumnya Negara-negara jajahan lain yang memperoleh kemerdekaan, melainkan memodifikasinya menjadi struktur pemerintahan otentik yang memiliki ciri hibrida sebagai sistem presidensial bertanggung jawab (*responsible presidential government*), yakni pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden, tetapi bertanggung jawab kepada Parlemen berupa MPR.

Dalam kaitan dengan kedudukan MPR yang mengubah kedudukan Ratu/Raja Belanda, maka wewenang yang semula dipegang oleh Ratu/Raja Belanda diadopsi menjadi wewenang MPR. Perbandingan antara wewenang Raja/Ratu Belanda dan wewenang MPR itu dapat dilihat pada table berikut:

No.	KROON/OPPERBESTUUR	MPR
1.	Menetapkan <i>Algemeene Matregelen van Bestuur</i> (AMvB) dan Wet tentang Hindia Belanda.	Menetapkan UUD.
2.	Menunjuk dan mengangkat Gubernur Jenderal.	Memilih Presiden dan Wakil Presiden.
3.	Menetapkan garis-garis besar haluan kolonial (<i>aanwijzingen</i>).	Menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara.
4.	Meminta pertanggungjawaban Gubernur Jenderal .	Meminta pertanggungjawaban Presiden sebagai Mandataris MPR.

Tabel 1. Perbandingan antara Wewenang Ratu/Raja Belanda dan MPR.³

Berdasarkan perbandingan tersebut, terdapat wewenang MPR berupa menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara yang serupa dengan wewenang Ratu/Raja Belanda untuk menetapkan garis-garis besar haluan kolonial atau *aanwijzingen*. Secara leksikal makna *aanwijzingen* dalam bahasa Belanda adalah petunjuk (*direction*), pedoman atau garis-garis besar (*guidelines*) yang harus diikuti. *Aanwijzingen* ini bukan pada peraturan perundang-undangan sebagaimana terdapat dalam *Algemeene Matregelen van Bestuur* (AMvB) dan *Wet*, tetapi mengacu pada kebijakan Negara (*staatsbeleid/overheidsbeleid*) yang berisikan tentang perencanaan pembangunan social-ekonomi yang secara konseptual dikenal sebagai *planning by direction*.⁴

Artinya, garis-garis besar daripada haluan Negara yang diadopsi menjadi kewenangan MPR adalah garis-garis besar dari kebijakan Negara (GBHN) yang

³ Soetoprawiro, Koerniatmanto, *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (Asal usul dan Perkembangannya)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 7.

⁴ Mohammad Hatta, *Politik, Kebangsaan, Ekonomi (1926-1977)*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2015, hlm. 445-446.

harus dipedomani oleh Presiden sebagai pelaksana pemerintahan.

Upaya untuk menyusun GBHN itu sejak awal kemerdekaan sudah dilakukan oleh para pendiri Negara. Pertama kali KNIP secara resmi memberikan penjelasan tentang GBHN pada tanggal 20 Oktober 1945 yang berbunyi:

Badan Pekerja berkewajiban dan berhak: turut menetapkan GBHN. Ini berarti, bahwa Badan Pekerja bersama-sama dengan Presiden menetapkan GBHN. Badan Pekerja tidak berhak turut campur dalam kebijaksanaan (*dagelijks beleid*) Pemerintah sehari-hari. Ini tetap di tangan Presiden semata-mata.⁵

Penjelasan KNIP menunjukkan bahwa para pendiri Negara sejak semula memahami GBHN adalah sebagai kebijaksanaan atau kebijakan (*beleid*) yang ditetapkan oleh MPR yang pada awal kemerdekaan dilaksanakan secara fungsional oleh KNIP. Penjelasan KNIP ini pun sejalan dengan Pasal IV Aturan Peralihan yang menyatakan bahwa “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.” Dengan demikian, kewenangan menetapkan GBHN yang menurut Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 oleh MPR untuk sementara dilaksanakan bersama-sama antara Presiden dan KNIP.

Namun demikian, keadaan revolusi kemerdekaan dan perubahan sistem pemerintahan menjadi parlementer menyebabkan usaha menyusun GBHN itu baru dapat dirintis pada tahun 1947 manakala Presiden Soekarno membentuk Badan Perancang Ekonomi pada 19 Januari 1947 dan menetapkan pula Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang melahirkan Dasar-Dasar Pokok dari Rancangan Ekonomi Indonesia. Selain itu juga terdapat Rencana Kasimo, yang berisikan rencana produksi 3 tahun. Namun,

Setelah revolusi kemerdekaan berakhir dan Indonesia kembali kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) upaya menyusun rencana pembangunan ekonomi itu dilanjutkan oleh PM Mohammad Natsir yang berkuasa antara September 1950-Maret 1951. Langkah pertama disusun Rencana Urgensi Perekonomian atau Rencana Urgensi Industri 1951-1953 yang dirancang oleh Soemitro Djodjohadikusumo. Rencana tersebut bersifat darurat hanya berlaku untuk tiga tahun dan sebagian besar diambil dari perencanaan pembangunan yang disusun oleh Belanda, seperti *Bijzonder Industrieel Welvaartsplan*. Setelah tiga tahun baru dilanjutkan dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT). Untuk menyusun RPLT ini pemerintah membentuk Dewan Perancang Negara dan Biro Perancang Negara. Setelah lama terkatung-katung karena situasi politik, akhirnya pada tahun 1955 saat Ir. Juanda menjadi Kepala Biro Perancang Negara berhasil tersusun naskah perencanaan yang kemudian menjadi Garis-garis Besar Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960.⁶

⁵ Penjelasan Maklumat Wakil Presiden No. X, tanggal 20 Oktober 1945, Berita Republik Indonesia, Tahun I, No. 1, hlm. 3.

⁶ Aidul Fitriaciada Azhari, *UUD 1945 sebagai Revolutiegroondwet Tafsir Poskolonial atas Gagasan-gagasan Rvolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Jalasutra, 2011, hlm. 101.

Dalam kerangka RPLT itu, pada tahun 1958 pemerintah menerbitkan UU Nomor 80 Tahun 1958 tentang Dewan Perancang Nasional (LNRI No. 144, 1958) yang bertugas untuk mempersiapkan RUU tentang pembangunan nasional yang berencana serta menilai penyelenggaraan pembangunan. Pada tanggal 27 Desember 1958 – dua bulan setelah UU Depernas diterbitkan – diundangkanlah UU Nomor 85 Tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 (LNRI No. 161, Th. 1958, TLN No. 1689). Sekalipun diundangkan pada tahun 1958 tetapi UU ini berlaku surut sampai tanggal 1 Januari 1956.⁷

Didorong oleh perkembangan politik di Konstituante dan meluasnya pemberontakan di beberapa daerah, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945. Salah satu keputusan terpenting yang menyusul Dekrit Presiden itu adalah Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1959 tentang Dewan Pertimbangan Agung Sementara, dan Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1959 tentang Perubahan dalam Undang-Undang No. 80 Tahun 1958 tentang Dewan Perancang Nasional.⁸

Berdasarkan ketiga Penetapan Presiden itu dilakukanlah langkah-langkah untuk menyusun GBHN oleh Depernas yang akan ditetapkan oleh MPRS dan kemudian dilaksanakan oleh Presiden. Hasil karya Depernas yang berupa garis-garis besar pembangunan itu lalu diusulkan oleh DPAS kepada Presiden supaya diterima oleh MPRS sebagai GBHN. Berdasarkan hasil karya Depernas dan pertimbangan DPAS itu, maka MPRS dalam Sidang Umum I memutuskan Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara dan Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961-1969.⁹

Dengan keluarnya Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 dan Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960, maka jelas bahwa pemberlakuan kembali UUD 1945 oleh Presiden Soekarno terutama terkait dengan keberadaan GBHN sebagai instrument perencanaan pembangunan ekonomi yang tidak dapat dilaksanakan dengan sistem parlementer dan hanya dapat dilaksanakan melalui sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Dalam perkataan lain terdapat keterkaitan dan koherensi antara sistem perencanaan melalui GBHN dan sistem pemerintahan menurut UUD 1945. Fakta ini sekaligus membantah pendapat yang mengatakan bahwa GBHN adalah produk Orde Baru yang berwatak otoriter. Berdasarkan kronologis sejarah dari upaya menyusun GBHN sejak 1946 oleh KNIP hingga terbitnya Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 dan Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960, maka jelas bahwa keberadaan GBHN adalah kehendak asli para pendiri Negara Indonesia.

Pemerintah Orde Baru hanya mengadopsi GBHN yang secara formal sudah ditetapkan oleh MPRS pada masa pemerintahan Presiden Soekarno.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, hlm. 109

⁹ *Ibid.*, hlm. 100-111

Pemerintahan Orde Baru memandang kegagalan pelaksanaan GBHN sebagai instrument perencanaan pembangunan disebabkan oleh karena Presiden Soekarno tidak melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Dengan demikian, pada dasarnya Orde Baru memilikipandangan yang sama dengan Presiden Soekarno yang melihat GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan yang koheren dengan sistem pemerintahan menurut UUD 1945. Hanya saja Orde Baru melihat Presiden Soekarno tidak dapat melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, sehingga tidak berhasil melaksanakan pembangunan nasional berdasarkan GBHN.

Pandangan tersebut tidak berubah setelah reformasi pada saat Presiden Habibie, Presiden Abdurachman Wahid dan Presiden Megawati berkuasa. Ketiga Presiden pasca reformasi itumasih menggunakan instrument GBHN dalam perencanaan pembangunan sebelum dihapuskan melalui Amandemen UUD 1945. Pada era kepemimpinan Presiden BJ Habibie -- yang berkuasa antara Mei 1998 dan Oktober 1999 -- GBHN digunakan untuk memulihkan krisis ekonomi yang terjadi sejak 1997 dan mengawal proses transisi demokrasi pada 1998-1999 hingga terpilihnya pemerintahan baru berdasarkan Pemilu 1999.

C. Konseptual dan Koherensi

Secara koherensial kedudukan GBHN yang ditetapkan oleh MPR tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan." Artinya, GBHN pada dasarnya merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 mengenai perencanaan ekonomi secara kolektif oleh MPR. Dengan demikian, antara GBHN yang ditetapkan oleh MPR menurut Pasal 3 UUD 1945 dan perencanaan ekonomi secara kolektif menurut Pasal 33 (1) UUD 1945 saling berkaitan erat secara koherensial. Dalam pengertian lain, makna GBHN yang dimaksud dalam Pasal 3 UUD 1945 tiada lain adalah bentuk perencanaan ekonomi secara kolektif oleh MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945.

Konsekuensi dari koherensi GBHN dan perencanaan ekonomi secara kolektif itu adalah sepanjang ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 tidak diubah, maka kedudukan GBHN yang ditetapkan oleh MPR tidak dapat dihapuskan dari ketentuan UUD 1945. Konsekuensi ini merupakan refleksi dari pandangan para pendiri Negara yang melihat sendi-sendi perekonomian merupakan dasar dari pembentukan struktur pemerintahan. Artinya, antara sistem perekonomian dan sistem pemerintahan tidak dapat dipisahkan dan bahkan sistem perekonomian adalah dasar yang membentuk sistem pemerintahan. Pandangan ini terlihat pada pemikiran Bung Hatta yang merupakan konseptor utama dari Pasal 33 UUD 1945.

Dalam pandangan Bung Hatta, Pasal 33 UUD 1945 dalah "sendi dari politik perekonomian Indonesia [yang] di dalamnya tercantum cita-cita ekonomi berencana dimana Pemerintah mempunyai peranan yang menentukan."¹⁰ Akan

¹⁰ Mohammad Hatta, *op cit.*, hlm. 364.

tetapi, sistem ekonomi berencana atau perencanaan ekonomi itu harus dilakukan sebagai hasil dari usaha bersama dan berdasarkan prinsip kekeluargaan. Perencanaan ekonomi bukan hanya dilakukan oleh Pemerintah sendiri, melainkan secara bersama-sama oleh seluruh rakyat dan dengan semangat kekeluargaan dan gotong royong. Oleh karena itu, perencanaan ekonomi dilakukan oleh MPR sebagai representasi seluruh rakyat dan dilakukan secara partisipatif berdasarkan semangat kekeluargaan dari seluruh rakyat Indonesia.¹¹

Pandangan Bung Hatta ini tentang ekonomi berencana ini mengkonstruksikan kedudukan MPR yang merepresentasikan seluruh kedaulatan rakyat sehingga dapat melaksanakan perencanaan pembangunan ekonomi secara kolektif dan partisipatif berdasarkan semangat kekeluargaan. Makna seluruh kedaulatan rakyat ini adalah MPR harus merepresentasikan seluruh bentuk perwakilan rakyat, baik perwakilan politik di DPR, perwakilan daerah di DPD dan juga -- seperti konsep asli UUD 1945 -- harus menyertakan perwakilan masyarakat sipil dalam bentuk utusan-utusan golongan yang berkembang di tengah masyarakat. Inilah perwujudan dari kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi atau demokrasi ekonomi yang merupakan perwujudan dari upaya mewujudkan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Implikasinya, kedudukan MPR harus ditempatkan sebagai lembaga tertinggi yang memiliki kapasitas untuk melaksanakan usaha bersama atau kolektif dalam menyusun perencanaan ekonomi. Dalam konstruksi ini, Presiden dan lembaga-lembaga Negara lainnya harus tunduk pada perencanaan pembangunan ekonomi yang disusun secara kolektif oleh MPR tersebut. Dengan demikian, GBHN yang ditetapkan oleh MPR merupakan konsekuensi dari sistem perencanaan ekonomi secara kolektif sebagaimana dimaksud pada Pasal 33 UUD 1945 sehingga penghapusan GBHN dalam Amandemen UUD 1945 tidak koheren dengan sistem perencanaan secara kolektif dalam Pasal 33 UUD 1945.

Secara historis, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sendiri tidak pernah dihapuskan dari seluruh UUD yang pernah berlaku sepanjang sejarah Negara Indonesia, baik dalam UUD RIS maupun UUD Sementara 1950. Para pendiri Negara menyebut Pasal 33 bersama Pasal 27 dan Pasal 29 UUD 1945 sebagai “esensialia UUD 1945” yang tidak boleh berubah. Faktanya, ketiga pasal; “esensialia UUD 1945” memang tidak pernah berubah sepanjang perubahan konstitusi yang pernah dilakukan di Indonesia.

Namun, sejarah pun membuktikan bahwa perencanaan ekonomi secara kolektif dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak dapat sejalan dengan sistem parlementer sebagaimana dianut dalam UUD RIS dan UUD Sementara 1950. Oleh karena itu, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 dengan tujuan agar perencanaan pembangunan melalui GBHN dapat diwujudkan yang terbukti dengan keluarnya dua ketetapan MPRS pertama sepanjang sejarah Negara Indonesia, yakni Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 dan No. II/MPRS/1960 yang berkaitan dengan

¹¹ Aidul Fitriadi Azhari, *op cit.*, hlm. 91-104.

perencanaan ekonomi berbasis GBHN. Sekalipun demikian, sistem perencanaan ekonomi berbasis GBHN baru dapat dilaksanakan selama masa Orde Baru hingga masa reformasi sebelum Amandemen UUD 1945.

Penghapusan GBHN melalui Amandemen UUD 1945 sebagai konsekuensi dari berlakunya presidensialisme Amerika dengan pemilihan Presiden secara langsung telah mengakibatkan ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 tidak fungsional sesuai dengan maksud awal dari pendiri Negara. Pada dasarnya ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 tidak koheren dengan sistem presidensialisme Amerika yang menyerahkan perencanaan kepada Presiden sesuai dengan visi, misi dan program yang dibuatnya (vide Pasal 4 ayat (2) UU RPJPN 2005-2025). Makna usaha bersama yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 tidak terpenuhi dengan tidak adanya GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebagai perwujudan seluruh rakyat.

Inkoherensi antara GBHN dan presidensialisme Amerika terungkap dalam Penjelasan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebagai berikut :

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan makadibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional.

Penjelasan UU SPPN tersebut pada dasarnya mengakui adanya inkoherensi antara pemilihan Presiden secara langsung dan GBHN, tetapi mengakui pula adanya perintah konstitusi untuk melaksanakan perencanaan pembangunan ekonomi sesuai dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, pada dasarnya diakui pula bahwa Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 tidak koheren dengan sistem pemilihan Presiden secara langsung. Inkoherensi ini semakin Nampak manakala ketentuan UU SPPN mengatur bahwa RPJM Nasional harus memuat penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiscal (Pasal 14 ayat (1) UU SPPN jo. Pasal 4 ayat (2) UU RPJPN 2005-2025).

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan dalam sistem presidensialisme Amerika tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menghendaki adanya usaha bersama secara kolektif dalam perencanaan pembangunan nasional, melainkan semata-mata didasarkan pada kehendak dan kepentingan Presiden terpilih. Dalam kaitan ini, maka kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi atau demokrasi ekonomi yang terwujud dalam perencanaan secara kolektif tidak dapat terpenuhi. Sebaliknya, perencanaan pembangunan tunduk pada kehendak pribadi Presiden atau segolongan kekuatan politik yang berkuasa. Ketergantungan pada kehendak pribadi atau segolongan kekuatan politik ini dengan sendirinya juga akan menyulitkan pelaksanaan pembangunan secara bertahap dan berkesinambungan.

D. Konteks dan Komparasi

Penghapusan GBHN dalam amandemen UUD 1945 terkait dengan latar belakang reformasi yang terjadi pada akhir abad ke-20 yang sejalan dengan kehancuran komunisme ortodoks di Uni Sovyet dan Eropa Timur yang dipandang sebagai kemenangan kaum liberalisme di Negara-negara Barat terhadap kaum komunis.¹² Oleh karena itu, didasari atau tanpa disadari banyak muatan dari amandemen UUD 1945 yang dipengaruhi oleh semangat dan euforia kemenangan liberalisme atas komunisme, di antaranya transplantasi presidensialisme Amerika dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Transplantasi presidensialisme Amerika itu dengan jelas menunjukkan bagaimana kemenangan liberalisme pada penghujung abad ke-20 dengan Amerika Serikat sebagai pemimpin utamanya telah sangat mempengaruhi para penyusun amandemen UUD 1945 sehingga dengan bersemangat mentransplantasi sistem presidensialisme Amerika yang dianggap lebih unggul dan demokratis. Implikasinya, sudah tentu semua norma dan institusi yang tidak sejalan dengan presidensialisme Amerika harus dihapuskan, termasuk keberadaan GBHN.

Akan tetapi, sejalan dengan perkembangan abad ke-21, ternyata muncul kekuatan baru yang sama sekali tidak berkiblat kepada Amerika Serikat dan Negara-negara Barat pada umumnya. Kekuatan baru itu adalah Republik Rakyat China yang menunjukkan kemajuan ekonomi yang sangat spektakuler dan berhasil menggeser Negara AS sebagai kekuatan ekonomi global. RRC yang semula menganut komunisme ortodoks seperti Uni Sovyet telah bertransformasi menjadi Negara dengan model ekonomi pasar sosialis.¹³

Salah satu dari kekuatan sistem ekonomi pasar sosialis adalah adanya perencanaan ekonomi secara kolektif oleh Kongres Rakyat Nasional (*the National People's Congress*). Secara kelembagaan Kongres Rakyat Nasional adalah lembaga negara tertinggi yang bersidang setiap tahun sekali (Pasal 57 dan 61 Konstitusi RRC). Kongres Rakyat Nasional memiliki 15 (lima belas) macam kekuasaan yang diantaranya meliputi: melakukan perubahan Konstitusi, mengawasi penegakan Konstitusi, memilih Presiden dan Wakil Presiden RRC, dan membahas dan menyetujui rencana ekonomi pembangunan social dan ekonomi nasional dan melaporkan pelaksanaannya (Pasal 62 Konstitusi RRC).

Jikadibandingkan antara Kongres Rakyat Nasional dan MPR, maka kedudukan dan kekuasaan Kongres Rakyat Nasional RRC pada dasarnya adalah sama dengan kedudukan dan kekuasaan MPR dalam UUD 1945 yang asli. Artinya, kedudukan MPR sebagai lembaga Negara tertinggi yang dihapuskan oleh amandemen UUD 1945 justru tetap dipertahankan oleh RRC dan terbukti

¹² Lihat Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press, 1992.

¹³ Pasal 11 dan 15 Konstitusi RRC. Pasal 11 Konstitusi RRC : *“Individual, private and other non-public economies that exist within the limits prescribed by law are major components of the socialist market economy.”* Pasal 15 Konstitusi RRC: *“The state has put into practice a socialist market economy. The State strengthens the formulation of economic laws, improves macro adjustment and control and forbids according to law any units or individuals from interfering with the social economic order.”*

membawa RRC berhasil tampil sebagai kekuatan ekonomi dunia di abad ke-21. Dalam perkataan lain, keputusan dalam amandemen UUD 1945 untuk menghapuskan kekuasaan MPR dan mentransplantasikan sistem presidensialisme Amerika merupakan produk akhir abad ke-20 dan sudah tidak relevan dengan perkembangan abad ke-21 yang ditandai oleh sistem pemerintahan RRC dengan Kongres Rakyat Nasional sebagai lembaga Negara tertinggi yang justru mempertahankan kedudukan dan kekuasaan MPR sebagaimana telah disusun pada tahun 1945 oleh para pendiri Negara Indonesia.

Atas dasar itulah, menjadi relevan untuk mengembalikan kedudukan MPR dan kekuasaannya untuk menetapkan perencanaan pembangunan dalam bentuk GBHN dengan tujuan bukan saja menyesuaikan dengan perkembangan abad ke-21 tetapi yang lebih penting adalah mengembalikan maksud asli para pendiri Negara yang menghendaki perencanaan pembangunan secara kolektif yang dilakukan oleh MPR sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat di bidang ekonomi.

E. Reformulasi GBHN

Atas dasar semua pembahasan di atas, maka mengembalikan atau revitalisasi kedudukan GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 adalah relevan dengan ketentuan UUD 1945 dan perkembangan zaman saat ini. Keputusan revitalisasi GBHN tentu tidak dapat dipandang sebagai upaya untuk mengembalikan otoritarianisme Orde Baru karena faktanya GBHN adalah konsep perencanaan yang disusun oleh para pendiri Negara sejak awal kemerdekaan dan setelah reformasi di era Presiden BJ Habibie (1998-1999) berhasil memulihkan krisis ekonomi dan politik yang terjadi sejak 1997. Demikian pula tidak dapat dipandang sebagai kemunduran karena model perencanaan yang serupa dengan GBHN justru dilaksanakan oleh RRC dan berhasil membawa RRC menjadi kekuatan ekonomi global baru pada abad ke-21.

Sekalipun demikian, upaya menghidupkan kembali GBHN harus disesuaikan dengan kehidupan demokrasi politik yang telah berkembang pesat sejak tahun 1998. Untuk itu pilihan atas reformulasi GBHN sebagai instrument perencanaan pembangunan nasional dalam sistem demokrasi saat ini. Setidaknya ada dua scenario reformulasi GBHN yang dapat ditempuh.

Pertama, GBHN ditetapkan oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam konstruksi, Presiden dan Wakil Presiden tetap dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dalam pemilihan Presiden tersebut tidak ada visi, misi dan program yang harus disampaikan oleh setiap calon Presiden dalam kampanye pemilihannya. Presiden dipilih berdasarkan kompetensi dan integritasnya untuk melaksanakan GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR. Konstruksi ini harus disertai dengan ketentuan UUD yang membatasi kekuasaan MPR untuk memberhentikan Presiden hanya atas dasar pelanggaran hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7A UUD 1945 dan bukan atas dasar ketidakmampuannya melaksanakan GBHN. Kekuasaan MPR hanya mengawasi pelaksanaan GBHN dan menerima laporan secara berkala

dari Presiden atas pelaksanaan GBHN.

Kedua, GBHN ditetapkan oleh MPR, sementara Presiden dipilih oleh MPR untuk melaksanakan GBHN. Konstruksi ini adalah konstruksi yang sesuai dengan UUD 1945 yang asli. Namun, ketentuan inipun tetap harus dilengkapi dengan ketentuan Presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR, kecuali atas dasar dugaan melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7A UUD dan bukan atas dasar ketidakmampuannya melaksanakan GBHN. Kekuasaan MPR hanya mengawasi pelaksanaan GBHN dan menerima laporan secara berkala dari Presiden atas pelaksanaan GBHN.

F. Penutup

Berdasarkan seluruh pembahasan di atas, maka dapat ditarik beberapa simpulan:

- a. Sistem perencanaan pembangunan nasional berbasis GBHN adalah implementasi dari Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang sejalan dan koheren dengan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Sepanjang ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 tidak dihapus dari UUD 1945, maka kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN pun seharusnya tidak dihapus karena merupakan bagian dari perwujudan perencanaan pembangunan secara kolektif melalui MPR sebagai representasi seluruh rakyat. Penghapusan GBHN dalam Amandemen UUD 1945 sebagai akibat dari pemilihan Presiden secara langsung pada dasarnya tidak koheren dan tidak sejalan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945.
- b. Sistem perencanaan pembangunan nasional berbasis GBHN bukan produk Orde Baru, melainkan merupakan perintah UUD 1945 yang sejak awal kemerdekaan sudah diupayakan pelaksanaannya oleh pemerintah negara Indonesia. Akan tetapi, pelaksanaan perencanaan berbasis GBHN itu harus terlaksana pada masa Orde Baru yang berhasil mendorong modernisasi melalui pembangunan yang bertahap dan berkesinambungan.
- c. Secara komparatif, sistem perencanaan berbasis GBHN justru dimiliki dan dilaksanakan oleh Kongres Rakyat Nasional RRC yang terbukti berhasil membawa RRC menjadi negara dengan kekuatan ekonomi global pada abad ke-21. Oleh karena itu, upaya untuk merevitalisasi GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional adalah relevan dengan perkembangan abad ke-21.
- d. Ada dua alternatif yang dapat dilakukan dalam rangka reformulasi perencanaan pembangunan nasional berbasis GBHN, yakni :
 - (1) GBHN ditetapkan oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kaitan ini Presiden dipilih atas dasar komitmennya untuk melaksanakan GBHN, bukan berdasarkan visi, misi, dan program Presiden;
 - (2) GBHN ditetapkan oleh MPR dan Presiden dipilih oleh MPR untuk melaksanakan GBHN. Namun, Presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR, kecuali proses pemakzulan atas dugaan melakukan pelanggaran hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Aidul Fitriaciada Azhari, *UUD 1945 sebagai Revolutiegrondwet Tafsir Poskolonial atas Gagasan-gagasan Rvolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Jalasutra, 2011.
- Eric Barendt, *Constitutional Law*, Oxford/New York: Oxford University Press, 1998.
- Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press, 1992.
- José Antonio Cheibub, Zachary Elkins, dan Tom Ginsburg, “*Beyond Presidentialism and Parliamentarism: On the Hybridization of Constitutional Form*,” Makalah pada Pertemuan the Latin American Studies Association, Toronto, October 2010.
- Mohammad Hatta, *Politik, Kebangsaan, Ekonomi (1926-1977)*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2015.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto, *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (Asal usul dan Perkembangannya)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.

Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model Garis-Garis Besar Haluan Negara

Ida Hanifah

Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada kurun waktu 1999-2002, membawa implikasi yang mendasar terhadap struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Sebelum adanya perubahan UUD 1945, kedaulatan yang berada ditangan rakyat, dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dengan kewenangan penuh tersebut, maka MPR ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara. Struktur sebagai lembaga tertinggi negara, MPR mempunyai kewenangan dalam menetapkan Undang-Undang Dasar (UUD) dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Salah satu perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi negara. MPR yang sebelumnya mempunyai kewenangan besar, baik dalam menetapkan UUD dan GBHN, juga berwenang dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden, kini MPR mempunyai kewenangan yang terbatas.

Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 3 UUD 1945, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kewenangan yakni mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presidendan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Dengan ketentuan tersebut, MPR tidak lagi terlibat secara langsung dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, yang sebelumnya dituangkan dalam GBHN.

Sistem perencanaan pembangunan nasional telah dituangkan dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang mana disusun berdasarkan Visi dan Misi Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih. Sistem perencanaan pembangunan yang dituangkan dalam undang-undang seperti ini menimbulkan kecenderungan perencanaan pembangunan yang dapat berubah-ubah dan pelaksanaan perencanaan pembangunan tidak konsisten karena tidak bernuansa paradigmatis dan berdasarkan otonomi daerah.

Pola pembangunan nasional saat ini tidak berkonsep pada negara yang berintegralistik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana yang dianut dalam kerangka penyelenggaraan pembangunan nasional di Republik Indonesia. Hal ini dapat ditunjukkan pada penitikberatan partisipasi masyarakat hanya pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan demikian, terlihat jelas konsep pembangunan nasional saat ini menyeimbangkan antara kepentingan pemerintah pusat dan daerah. Kenyataan saat ini, bahwa pemerintah tidak dapat mengintegrasikan kewenangan perencanaan pembangunan nasional kepada daerah, karena daerah juga mempunyai kepentingan dan rencana pembangunannya secara masing-masing.

Dengan adanya permasalahan ini, maka tentu dapat menghambat perencanaan pembangunan nasional secara jangka panjang. Pada dasarnya, pembangunan merupakan upaya mewujudkan tujuan nasional bangsa dan negara Indonesia yang berkemajuan, mandiri, sejahtera dan berkeadilan berdasarkan Pancasila sebagai landasar ideologi bangsa Indonesia. Dalam hal penyusunan rencana pembangunan nasional harus dilakukan secara menyeluruh, kerkesinambungan dan berjangka panjang, maka MPR yang dahulu pernah mempunyai kewenangan penuh dalam membuat rumusan perencanaan pembangunan nasional tersebut, harus kembali diberikan kewenangannya.

Revitalisasi kewenangan dalam menetapkan program perencanaan pembangunan nasional untuk dilaksanakan oleh MPR, maka harus terlebih dahulu dilakukannya amandemen UUD 1945. Amandemen konstitusi diharapkan dapat kembali memperkuat kewenangan MPR sebagai lembaga representasi seluruh rakyat dan dapat kembali menggerakkan program perencanaan pembangunan nasional secara jangka panjang, mengintegrasikan pembangunan secara nasional dengan tetap melibatkan kepentingan dalam pembangunan daerah-daerah di Indonesia.

B. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional merupakan peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan dengan cara berkelanjutan dan berlandaskan kemampuan nasional. Kemampuan nasional ini akan menjadi ukuran pembangunan yang akan dilakukan, pembangunan akan berlangsung secara sendiri berdasarkan kemauan, kebutuhan dan kemampuan rakyat. kemudian dilakukan secara mandiri oleh rakyat, serta selanjutnya dimanfaatkan sendiri hasil dan dampaknya untuk rakyat.

Dalam tahapan pemahaman ini disebut: a. Secara politik; demokrasi telah berjalan, b. Secara sosial; terjadi peran serta aktif masyarakat, c. secara ekonomi;

mekanisme pasar berperan, d. Secara hukum; berjalan sesuai hukum dan peraturan perundangan, dan e. Secara administrasi publik; pembangunan dikelola secara baik.

Penataan kerangka perencanaan pembangunan nasional akan berdampak pada kemajuan, kesejahteraan yang akan diwujudkan oleh bangsa Indonesia. Kerangka perencanaan ini harus dilakukan secara nasional dan tidak terjadi lagi kebijakan tumpang tindih dan saling mendahului. Seluruh kebijakan nasional akan terintegrasi kepada daerah, karena sudah disusun pencapaian nasional dalam kerangka pembangunan nasional tersebut.

Landasan konstitusional pembangunan adalah UUD 1945, yang merupakan pedoman yang paling mendasar dalam penyusunan pokok pembangunan nasional sebagai suatu visi pembangunan nasional guna dijadikan landasan dalam keputusan/ketetapan MPR. Hal ini agar pencapaian pokok pembangunan nasional mencakup mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia dan berperan serta dalam membantu ketertiban dunia.

UUD 1945 memperlihatkan tiga dimensi yakni, dimensi filosofis, politis dan yuridis. Ketiga dimensi tersebut sebagai tataran paradigma dalam manajemen kehidupan bangsa Indonesia. Di dalam UUD 1945, Pasal 33 sebagai aturan yang tidak mengatur struktur lembaga negara, tetapi mengatur secara menyeluruh kebijakan politis agar kekayaan bumi dan air sebagai kekayaan alam tanah air ini, dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Patokan konstitusional inilah yang menjadi acuan bagi perumus kebijakan di Indonesia dan menuangkannya secara politis-konsepsional dalam GBHN, yang kemudian diikuti dengan peraturan perundang-undangan lainnya sesuai dengan rumusannya.

Landasan ideal pembangunan adalah Pancasila, merupakan landasan nilai dan jiwa bangsa Indonesia yang harus menjiwai seluruh pembangunan nasional, dan menjiwai penyusunan keputusan/ketetapan MPR. Pancasila mempunyai peran sentral dalam memfilter gejala liberal kapitalis, agar perencanaan pembangunan nasional tidak berpotensi dalam melunturkan wawasan nusantara dan ketahanan nasional, khususnya persatuan dan kesatuan bangsa yang dapat mengganggu kelancaran pembangunan nasional dimasa mendatang.

Landasan operasional pembangunan adalah keputusan/ketetapan MPR mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara, merupakan misi pembangunan nasional dan pengembangan visi jangka panjang pembangunan. Dengan sistem pembangunan nasional tersebut, maka perlu penguatan kembali kewenangan MPR dalam penyusunan dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, agar perencanaan pembangunan nasional secara berkelanjutan dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Penguatan kembali kewenangan MPR dapat dilakukan dengan melakukan amandemen UUD 1945, yang menjadi salah satu solusi untuk mengembalikan peran MPR dalam penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional.

C. Partisipasi Masyarakat Sebagai Unsur Kedaulatan Rakyat dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sebagaimana yang tertuang secara eksplisit dalam UUD 1945, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan ketentuan tersebut, maka rakyat mempunyai peranan dalam menetapkan perencanaan pembangunan nasional. Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus didasari berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Bahkan, kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Teori kedaulatan rakyat merupakan cikal bakal yang melahirkan sistem demokrasi yang dikenal saat ini dikenal sebagai sistem pemerintahan negara modern. Pada awalnya, gagasan demokrasi dilakukan secara langsung. Kemudian muncul konsep yang dinamakan demokrasi tidak langsung atau perwakilan dimana penyelenggaraan pemerintahan maupun lembaga negara dipilih oleh rakyat. Dengan demikian, rakyat tidak lagi terlibat secara langsung dalam proses pemerintahan negara. Wakil rakyat tersebut bertindak mewakili dan mengikuti atau mewujudkan aspirasi rakyat dalam sebuah lembaga perwakilan.

Peranan masyarakat dalam perencanaan pembangunan nasional, bahwa perencanaan pembangunan nasional dapat bernilai strategis apabila dilakukan dengan keterlibatan masyarakat melalui asas kekeluargaan. Selain itu, adanya solidaritas/kebersamaan serta kebersatuan kita sebagai bangsa bernegara Indonesia. Kesatuan dalam konteks keberagaman-ragaman (*bhineka tunggal ika*) sebagai dasar paradigmatik bagi persatuan sebagai salah satu sila dalam Pancasila, turut sebagai paradigma filosofi dalam membantu terwujudnya perencanaan pembangunan nasional.

Format perekonomian nasional dapat memperlihatkan kerja sama antar aktor-aktor ekonomi kuat dan lemah didasarkan pada asas kekeluargaan. Dengan demikian, pembangunan yang dihasilkan melalui kekayaan alam nusantara dapat dinikmati secara merata oleh sebanyak-banyaknya rakyat.

D. Penutup

Pemberlakuan kembali kewenangan dalam penyusunan dan menetapkan GBHN, tidak bertentangan dengan Pancasila. Sesuai dengan sila ke-IV Pancasila, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”. Dengan demikian, maka kedaulatan rakyat yang sesungguhnya terletak pada kelembagaan MPR sebagai sebuah perwujudan rakyat. Selanjutnya, dalam konstitusi telah membuka kemungkinan untuk mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam menetapkan GBHN sebagai panduan dalam penyelenggaraan pembangunan negara. Sebagai bentuk saran, maka diajukan beberapa masukan, sebagai berikut:

1. Melakukan amandemen kembali UUD 1945, untuk menjamin konstitusionalitas dengan memberlakukan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara dengan diberikan kewenangan kepada MPR dalam menetapkan

program perencanaan pembangunan nasional.

2. Melakukan koordinasi antar lembaga-lembaga tinggi negara, untuk kembali memperkuat kedudukan MPR sebagai lembaga perwujudan rakyat sesuai dengan teori kedaulatan rakyat. MPR dalam menetapkan GBHN dapat dihasilkan sebuah produk hukum yakni Tap MPR.
3. Menumbuh-kembangkan sikap kebersamaan rasa memiliki antar segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia melalui asas kekeluargaan, terutama antar lembaga tinggi negara agar mempunyai tekad dan komitmen untuk memberlakukan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam bingkai sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Penguatan Metode yang Tepat untuk Mengintegrasikan Substansi Haluan Negara (Pengembangan Haluan Negara yang Integratif dan Terukur)

Mirza Nasution & Mhd. Ansor Lubis
Universitas Sumatera Utara

A. Latar Belakang

Pemikiran negara hukum yang maju dan berkembang di era modern sekarang ini berawal dari hasil perenungan dua filosof besar Yunani, yaitu Plato (429 SM) dan Aristoteles (384 SM). Plato dalam salah satu karyanya “Nomoi” memberikan perhatian yang besar pada hukum dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah yang diatur oleh hukum.¹

Aristoteles mempertegas makna substansial pandangan Plato yang mengatakan negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Secara hakiki yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran-pikiran yang adil dan kesesuaian yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Sehingga manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang memiliki susila yang pada gilirannya akan menciptakan manusia yang bersikap adil.²

Supremasi hukum (*supremacy of law*) menurut A.V. Dicey menjadi salah satu ciri negara hukum di samping *equity before the law* dan *due process of law*. Supremasi hukum itu sendiri adalah adanya pengakuan normatif dan empirik tentang supremasi hukum yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*) pada hakikatnya pemimpin negara yang sesungguhnya bukanlah orang tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum tertinggi.³

¹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm.19

² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.2

³ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.154

Selanjutnya Jimly menjelaskan bahwa pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian besar masyarakatnya bahwa hukum itu memang *supreme*.

Walau sejak awal Indonesia menyatakan diri sebagai negara hukum dan ini dinyatakan dalam penjelasan UUD 1945, namun dalam perjalanannya supremasi hukum tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan. Menurut Adnan Buyung Nasution, sejak zaman demokrasi dipimpin Soekarno (1959) supremasi hukum tenggelam di bawah bayang-bayang jargon “revolusi belum selesai”. Rezim demokrasi dipimpin berkuasa mutlak. Pembagian kekuasaan seperti digariskan UUD 1945, apalagi pemisahan kekuasaan antar cabang-cabang pemerintahan seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif dihilangkan, karena Soekarno menganggap doktrin Trias Politica sebagai barang usang. Ketua lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara ditempatkan di bawah Presiden dengan kedudukan sebagai menteri. Bahkan ketua Mahkamah Agung juga dijadikan menteri dalam kabinet gotong-royong. Dengan demikian lembaga yudikatif hanya dijadikan salah satu unsur dari birokrasi, bukan lagi sebagai lembaga mandiri seperti yang dikehendaki oleh sebuah negara hukum.⁴

B. Kedaulatan Rakyat dan Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat

Untuk membahas sistem perencanaan pembangunan nasional dengan menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai instrumennya terlebih dahulu dibahas soal kedaulatan dan pembatasan kekuasaan. Terlebih dahulu akan ditelusuri secara singkat apa dan siapa yang sesungguhnya yang memegang kekuasaan tertinggi atau yang biasa disebut pemegang kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu negara.

Dalam filsafat hukum dan kenegaraan dikenal adanya lima ajaran atau teori yaitu, kedaulatan Tuhan (*sovereignty of god*), kedaulatan raja (*sovereignty of king*), kedaulatan hukum (*sovereignty of law*), kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*) dan ajaran kedaulatan negara (*state's sovereignty*). Di Indonesia begitu para *founding fathers* memproklamasikan kemerdekaan dan kemudian diikuti dengan penetapan UUD 1945, telah dipilih republik sebagai bentuk kemerdekaan, bentuk kerajaan yang sebelumnya mendominasi hampir seluruh wilayah yang kemudian menjadi republik Indonesia ditinggalkan. Dengan demikian kedaulatan raja tidak relevan untuk dibahas, juga kedaulatan negara dalam konteks hubungan internasional, karena Indonesia telah merdeka dan diakui oleh negara-negara lain di dunia sebagai negara yang berdaulat dan merdeka. Yang perlu dibahas adalah kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Jika menyimak pembukaan UUD 1945 kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat itu berlaku secara simultan tentang pemikiran bangsa kita mengenai kekuasaan. Wirjono Prodjodikoro mengatakan

⁴ Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007, hlm.33

bahwa adanya kedaulatan negara di samping tiga macam kedaulatan tersebut. Kedaulatan negara disebutnya sebagai kedaulatan alam, demikian pula kekuasaan tertinggi yang ada pada pemimpin negara. Kedaulatan negara itu sudah ada sejak lahirnya suatu negara. Jadi, negara merupakan sumber kedaulatan. Menurut pemikiran itu, hukum itu mengikat karena dikehendaki negara yang menurut kodrat mempunyai kekuasaan mutlak. Tetapi pendapat Wirjono tentang kedaulatan negara ini menurut Mahfud MD ditolak oleh mayoritas pakar hukum tata negara seperti Adnan Buyung Nasution, Ismail Sunny, Marsilam Simanjuntak dan Mahfud MD. Penolakan juga datang dari para politisi pada umumnya. Namun pada Orde Baru pendapat Wirjono ini mendapat dukungan dari elit kekuasaan untuk melanggengkan kekuasaan Orde Baru.⁵

Kekuasaan kenegaraan dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia adalah merupakan derivasi dari kesadaran kolektif kita mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan dan Kemahakuasaan Tuhan diwujudkan dalam kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat yang diterima sebagai dasar-dasar berpikir sistemik dalam konstruksi UUD negara kita. Prinsip kedaulatan hukum, diwujudkan dalam gagasan *rechtsstaat* atau *the rule of law* serta prinsip supremasi hukum yang didengung-dengungkan setiap waktu, namun dalam perwujudannya kedaulatan hukum yang dijadikan pegangan tertinggi haruslah disusun sedemikian rupa melalui mekanisme demokrasi yang lazim sesuai dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Sebaliknya menurut Jimly Asshiddiqie konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintah sebagai institusi hukum yang bersih. Karena itu produk-produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan prinsip ketuhanan Yang Maha Esa, juga haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat. Setiap produk hukum yang dihasilkan tidak boleh bertentangan dengan cita ketuhanan bangsa Indonesia yang dijamin dalam Pancasila, tetapi produk hukum itu bukan pula penjelmaan langsung dari keyakinan-keyakinan umat beragama terhadap hukum-hukum ilahiyah.

Kedaulatan Rakyat adalah merupakan salah satu prinsip ketatanegaraan Indonesia, yang termuat dalam Pembukaan dan Pasal-Pasal dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, perlu kajian tentang penganutan teori kedaulatan rakyat Indonesia yang tidak hanya merupakan adopsi dari ajaran J.J. Rousseau, tetapi juga bersumber dari nilai-nilai yang hidup dalam diri bangsa Indonesia (*volkgeist*).

“Prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dalam alinea ke-IV Pembukaan UUD 1945, adalah perwakilan antara asas kerakyatan dalam masyarakat pedesaan yang berintikan pada musyawarah mufakat, dengan ajaran kedaulatan rakyat dari Eropa dan

⁵ Mahfud MD Dalam Imam Anshory Saleh, Berdasarkan wawancara dengan Mahfud MD sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi

Amerika yang bersandikan pada perwakilan".⁶

Muhammad Yamin dalam konteks yang demikian berpandangan bahwa pengertian kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 berasal dari 2 (dua) aliran pikiran : aliran pertama, adalah lanjutan perkembangan kedaulatan dalam perjalanan sejarah Indonesia, dan aliran kedua merupakan petikan hasil revolusi-revolusi dunia yang bergelora dalam sejarah dunia sejak revolusi Amerika, Perancis dan Rusia.⁷

Hikmah kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia ialah rasionalisme yang sehat, karena telah melepaskan dari anarki, liberalisme dan semangat penjajahan.⁸

Berkaitan dengan permusyawaratan ini, menurut Soekarno terdapat 3 (tiga) hal yang dapat memberikan kemajuan kepada umat yang hidup dalam Negara yang dilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan:

Pertama, karena dengan dasar musyawarah itu, manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuhanan, dengan membuka pikiran dalam permusyawaratan sesama manusia.

Kedua, oleh permusyawaratan, maka negara tidak dipikul oleh seorang manusia atau pikiran yang berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan, sehingga negara sebagai suatu batang tubuh, yang satu-satu sel mengerjakan kewajiban atas permufakatan yang menimbulkan perlainan atau perbedaan kerja, tetapi untuk kesempurnaan seluruh badan.

Ketiga, permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendirian atau kelakuan orang seorang, permusyawaratan membawa negara kepada tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan.⁹

C. Model sistem perencanaan pembangunan nasional yang konsisten mengacu kepada Pancasila dan Konstitusi

Bentuk hukum dalam melaksanakan perencanaan pembangunan nasional mengikuti tata peraturan perundang-undangan di Indonesia. UUD sebagai induk norma hukum yang memuat haluan negara harus dapat diwujudkan ke dalam aturan hukum undang-undang dan harus dapat berinteraksi dengan geopolitik dan kepentingan nasional Indonesia saat ini guna memperoleh pengertian geopolitik secara mendalam perlu kita perhatikan beberapa ahli yang mencoba mendefinisikannya. Salah satu ahli yang kita perhatikan adalah Sophie Chautard yang berasal dari Prancis, yang mengatakan bahwa geopolitik bukanlah sebuah ilmu sains namun sebuah disiplin yang mempelajari hubungan antara ruang dari politik (interaksi manusia).¹⁰

⁶ Mas Bahar, "Kedaulatan Rakyat dan Implementasinya Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959", Tesis, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1987, hlm. 110.

⁷ *Ibid.*, hlm. 115.

⁸ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1971, hlm.98.

⁹ *Ibid.*, hlm. 95.

¹⁰ Sophie Chautard, *La Geopolitique*, Levallois Perret: Studyrama 2009, hal 16

Pippa Malmgren, seorang cendekiawan yang pernah menjadi bagian dari strategis policy-making di pemerintahan Amerika Serikat dalam bukunya *Geopolitics for Investors* menuliskan bahwa, geopolitik secara umum dihubungkan dengan proyeksi negara keluar negeri dengan berbagai cara atau alat dari negara. Defenisi tersebut mencakup bagaimana negara secara aktif menggunakan kekuatannya di luar negeri serta tindakan pasif dalam merespon usaha geopolitik dari pihak lain yang menggunakan kekuatannya. hal ini juga mencakup semua aspek dari kedaulatan dan kekuasaan, tanpa memandang apakah alatnya atau tujuannya adalah ekonomis atau politis. Ungkapan secara umum adalah penting untuk diperhatikan karna hal itu memberikan ruang bagi aktor bukan negara yang dewasa ini semakin menjadi sumber tekanan geopolitis bagi negara dan objek dari usaha geopolitik negara.¹¹

Sedangkan Cohen berpendapat bahwa, "*Geopolitics is defined as the analysis of the interaction between, on the one hand, geographical setting and perspectives and on the other, political processes. Collin Flint menyampaikan bahwa "Contemporary geopolitics the sources, practices, and representations that allow for the control of territory and the extraction of resources."*¹² Dari penjelasan para ahli di atas dapat ditarik tiga hal yang penting, yaitu; (1) mengenai interaksi manusia dalam suatu hubungan kekuasaan (politik) di dalam suatu ruang tertentu; (2) bagaimana aktor utama geopolitik tidak lagi terpusat pada negara tetapi pada aktor selain negara yang semakin punya peran dan legitimasi yang tinggi; (3) berkaitan dengan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya.

Apabila dahulu nenek moyang kita mengenal VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) atau Perusahaan Dagang Belanda di Hindia Timur) yang sangat berkuasa mengatur konflik kerajaan-kerajaan di Nusantara maka kini masyarakat dunia mengenal perusahaan-perusahaan multi nasional yang bisa mempengaruhi kebijakan negara secara dominan. Maka dapat juga dipahami ditengah perkembangan dunia digital saat ini defenisi ruang tidak lagi hanya berkaitan dengan ruang fisik tetapi juga termasuk ruang maya, seperti halnya isu serangan siber terhadap Estonia beberapa waktu yang lalu serta dugaan manipulasi pemilu Amerika Serikat melalui penetrasi digital. Contoh lainnya adalah dalam dunia maya sekarang marak akan jual-beli online yang para penjualnya berasal dari suatu negara tertentu mengincar pembeli-pembeli yang berasal dari negara-negara dengan kelas menengah yang berkembang. Apabila negara berkembang tersebut kaya akan sumber kekayaan alam, maka secara tidak langsung penjual online yang produknya laku tersebut ikut menguasai pemanfaatan sumber kekayaan alam negara tersebut. Hal tersebut tentunya diluar penguasaan langsung yang mungkin terjadi apabila pengelolaan sumber kekayaan alam negara tersebut dilakukan oleh aktor bukan negara yang bersifat multi-nasional namun pemanfaatannya tidak dilaksanakan atas dasar nilai-nilai yang

¹¹ Pippa Malmgren, *Geopolitics for Investor*, New York: CFA Institute Research Foundation, 2015 hlm. 5

¹² Collin Flint, *Introduktion to Geopolitics*. Second Edition, New York: Routledge, 2012, hal 35

berkeadilan. Khusus masyarakat Indonesia yang meningkat terus kelompok kelas menengahnya, telah banyak menjadi korban penipuan melalui aktivasi online, sehingga apabila tidak ada intervensi dari negara maupun pihak-pihak yang memiliki perhatian khusus terhadap hal tersebut, maka permasalahan ini bisa terus terjadi. Permasalahan ini pada dasarnya terjadi karena ada perubahan pemahaman masyarakat terhadap ruang yang sebelumnya fisik dan konkrit menjadi maya. Dalam kondisi geopolitik seperti inilah pemahaman hukum harus terus berkembang.

Reformulasi GBHN dengan pendekatan sistem dan geopolitik diharapkan kebijakan haluan negara Indonesia tidak lagi menjadi harapan belaka atau wacana balaka namun dapat diwujudkan dalam kenyataan dan keniscayaan untuk pembagian Indonesia hari ini.

D. Kesimpulan

Pemerintahan, Khususnya pemerintah (penguasa) memfungsikan dirinya untuk hadir dan bekerja mempercepat kesejahteraan rakyat sesuai dengan visi dan misinya sehingga fungsi hukum administrasi negara memberikan kemudahan dan melancarkan urusan-urusan pemerintah dalam melayani kepentingan masyarakat melalui program-program pembangunan mulai dari pusat sampai kedaerah, serta penggunaan instrumen regulasi, kebijakan (policy), diskresi harus dioptimalkan dalam menderipasi bentuk-bentuk kebijakan haluan-haluan negara dalam skala pembangunan nasional maupun dalam pembangunan skala daerah.

Daftar Pustaka

- Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007.
- Jimly Ashididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Kris Wijoyo Soepanji, *Ilmu Negara Perspektif Geopolitik Masa Kini*, BP-FHUI, Depok, 2017.
- Mahfud MD Dalam Imam Anshory Saleh, Berdasarkan wawancara dengan Mahfud MD sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi.
- Mas Bahar, "Kedaulatan Rakyat dan Implementasinya Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959", *Tesis*, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1987.

Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1971.

Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.



Garis Kebijakan Nasional; GBHN dan Sistem Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Faisal

Wakil Dekan I Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Otonomi daerah saat ini menjadi bagian dari proses perjalanan demokrasi di bangsa ini, karena otonomi daerah merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat agar pemerintah daerah dapat mengelola pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan dari pemerintah pusat tentu hal demikian dapat menjadikan daerah-daerah yang ada di Indonesia dapat mengembangkan daerahnya sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat dan pemerintahan daerah yang ada pada tiap daerah. Otonomi daerah hadir di negara ini ditandai sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah.

Harapan dan cita-cita terkait dengan kehadiran otonomi daerah adalah agar pemerintahan yang ada pada tiap daerah di Indonesia dapat berjalan dengan baik dan mandiri dan dapat menjalankan roda pemerintahannya sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dan daerah tersebut, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintahan pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan dan atau dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Pasal 4 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan asas keadilan dan kepatutan. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam pembiayaan terkait dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, pembangunan, pelayanan sosial masyarakat.

Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas kinerja pemerintah

daerah berujung pada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Pengukuran kinerja pemerintah daerah mempunyai banyak tujuan. Tujuan tersebut untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk mampu membangun ukuran kinerja yang baik. Penggunaan indikator kinerja ini sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat kinerja, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi. Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam strategic planning suatu organisasi. Sedangkan kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu perusahaan telah melaksanakan dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar.¹

Dalam hal kekuasaan, pemerintah menjadi pihak yang mendapatkan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat memiliki kewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya yang dijadikan acuan sebagai penilaian apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

Yang menjadi tolak ukur dan atau sebagai acuan dalam melihat dan menganalisis pengelolaan keuangan daerah pada tiap daerah di Indonesia adalah melakukan analisis terhadap rasio keuangan APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan, Analisis keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan yang tersedia. Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi.

Selain itu, dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk melihat bagaimana posisi rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya. Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain rasio kemandirian, rasio efektifitas, rasio efisiensi, dan rasio pertumbuhan. Menurut Peraturan Menteri Keuangan No. 101/PMK.02/2011 tentang "Klasifikasi Anggaran" menyatakan bahwa Belanja Modal adalah pengeluaran untuk pembayaran perolehan aset dan/atau menambah nilai aset tetap/aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal kapitalisasi aset tetap/aset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Banyaknya infrastruktur dan sarana yang di bangun pada tiap daerah, merupakan dampak baik dari pengelolaan keuangan daerah dan hal tersebut

¹ "Anonim", <http://eprints.ums.ac.id/42710/3/BAB%20I%20.pdf>, diakses pada Rabu, 18 September 2019, Pukul 14.00 WIB.

dapat dipastikan bahwa daerah tersebut memiliki belanja modal yang yang besar dan memiliki pengelolaan keuangan yang baik. Berkaitan dengan latar belakang tersebut, maka yang menjadi fokus permasalahan dalam penulisan makalah ini adalah bagaimana Sistem Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah di kaitkan dengan GBHN?.

B. Sistem Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan konsekuensi dari Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didanai oleh APBD. Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh Gubernur dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi didanai oleh APBN. Sedangkan penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh Gubernur dalam rangka Tugas Pembantuan didanai oleh APBN.

Berdasarkan penjelasan yang dikemukakan pada Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan, maka pemerintah suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama yaitu fungsi-fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi. Fungsi alokasi antara lain meliputi sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat. Fungsi distribusi meliputi antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan. Dan fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah, karena Pemda pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda pada masing-masing wilayah. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi tersebut adalah sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah secara jelas dan tegas. Sumber-sumber pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka perimbangan keuangan tersebut dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan.

Khusus sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi adalah terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. PAD merupakan sumber keuangan dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Selanjutnya dana perimbangan merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari:

1. Bagian daerah dari penerimaan PBB, BPHTB dan penerimaan dari SDA, disingkat saja sebagai bagi hasil pusat-daerah;
2. Dana alokasi umum (DAU);

3. Dana alokasi khusus (DAK).

Bagi hasil pusat-daerah terdiri dari bagian dana yang dapat secara langsung dialokasikan sebagai bagian dari pendapatan daerah, yaitu pajak bumi dan bangunan (PBB) 90%, Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) 80%, hasil pertambangan minyak bumi 15%, hasil pertambangan gas alam 30%, hasil perikanan 80% dan dana reboisasi 40%. Bagi hasil pusat-daerah ini merupakan sumber penerimaan yang pada dasarnya tergantung pada potensi daerah penghasil. Disamping itu, dana alokasi umum (DAU) dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. Dan formula umum untuk pengalokasiannya adalah: $DAU \text{ daerah } i = (\text{bobot daerah } i / \text{total bobot daerah seluruh Indonesia}) \times \text{total DAU}$, dengan catatan total dana DAU yang akan dialokasikan sudah ditetapkan, yaitu minimal 22,5% dari penerimaan dalam negeri untuk semua kabupaten/kota dan 2,5% dari penerimaan dalam negeri untuk semua propinsi. Sedangkan dana alokasi khusus (DAK) bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah. Disamping itu bertujuan untuk menanggulangi keadaan mendesak di daerah, seperti bencana alam, kepada daerah dapat dialokasikan dana darurat. Dengan demikian adanya dana perimbangan yang meliputi bagi hasil pusat-daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus itu mencerminkan upaya dan asas keadilan perimbangan antara pusat dan daerah, disamping upaya dan asas pemerataan alokasi dana untuk berbagai kegiatan dan pembangunan di Daerah-daerah.²

Pinjaman daerah itu baik dari dalam maupun dari luar negeri dalam waktu dekat mendatang masih belum begitu dapat diharapkan dalam membiayai pembangunan daerah. Bahkan jika dipaksakan dan ingin mengambil jalan pintas, untuk mengisi kekurangan dana dalam membiayai pembangunan daerah sesegera mungkin, dalam waktu dekat akan timbul penumpukan pinjaman daerah yang besar, yang kemungkinan setelah sampainya saat jatuh tempo akan menimbulkan beban pembayaran utang yang berat dan semakin besar, sebagaimana yang dialami pemerintah pusat sejak beberapa tahun belakangan ini.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Tiap-tiap pemerintahan daerah yang memiliki penghasilan daerah yang harusnya dapat menjadikan sumber keuangan dan pembangunan pada daerah tersebut tidak

² "Anonim" Melalui: https://www.bappenas.go.id/files/8513/5027/3327/rustian_2009101511322_2387_o.pdf, Diakses Pada Tanggal 19 September 2019, Pukul 15.00 WIB.

dapat memaksimalkan karena politik pengelolaan keuangan pusat, dan hal tersebut tidak juga dapat di selaraskan dengan keinginan dari pemerintahan daerah dan masyarakat yang ada pada tiap daerah.

2. Saran

Agar tercapainya keinginan terhadap perubahan dalam pengelolaan terkait dengan sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah pada tiap pemerintahan daerah yang ada di Indonesia sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat daerah tersebut, dan demi mengurangi ketergantungan terhadap pemerintahan pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan dan atau dalam hal pengelolaan keuangan daerah maka sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah harus segera di benahi sesuai dengan asas keadilan dan kemanfaat.

Daftar Pustaka

“Anonim”, <http://eprints.ums.ac.id/42710/3/BAB%20I%20.pdf>, diakses pada Rabu, 18 September 2019, Pukul 14.00 WIB.

“Anonim” Melalui: https://www.bappenas.go.id/files/8513/5027/3327/rustian__200910151322__2387__o.pdf, Diakses Pada Tanggal 19 September 2019, Pukul 15.00 WIB.

*Revitalisasi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Nasional*

Zainuddin

Wakil Dekan III Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi salah satu isu sentral yang menjadi perbincangan ketatanegaraan pada saat ini. Dalam berbagai kesempatan sosialisasi empat pilar bernegara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional menjadi salah satu materinya. Hal tersebut tidak terlepas dari Rekomendasi Nomor 2 Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, yang menyebutkan "Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara". Inilah cikal bakal "formal" merebaknya isu menghidupkan kembali GBHN, dimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 Sebelum Perubahan (asli) menjadi salah satu kewenangan MPR (Pasal 3) namun setelah dilakukannya Perubahan UUD NRI Tahun 1945, kewenangan tersebut dihapuskan.¹

Carut marutnya sistem ketatanegaraan dan terjadinya kegaduhan politik, membuka cahaya kesadaran untuk menata ulang dan terbersit menjadikan MPR sebagai "wasit" manakala terjadi hubungan kurang harmonis di antara lembaga lembaga tinggi negara, atau ada lembaga negara yang bermain di luar lapangan sehingga mengganggu ketenangan "netizen" dan mengembalikan MPR sebagai lembaga tertingginegara.

Wacana mengembalikan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara mengundang kontroversi dari berbagai kalangan. Pihak yang setuju menyatakan,

¹ Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia" (*The Discourses Revive The DPSP In The Presidential System Of Indonesia*), *Jurnal De Jure*, Volume 17 No 3 September 2017, hlm. 428.

jika MPR kembali menjadi lembaga tertinggi negara, bisa menjadi pengayom lembaga- lembaga tinggi negara. Sedangkan Pengamat Hukum dan Tata Negara Refly Harun menegaskan,² usulan mengembalikan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara merupakan usulan kemunduran dari jalannya sistem demokrasi di Tanah Air. Di samping itu, akan melemahkan sistem check and balances antar lembaga tinggi Negara. Padahal, untuk menjamin demokrasi berjalan baik, seluruh lembaga tinggi negara harus ada sistem check and balances. Jika sistem check and balances tidak terpenuhi, maka salah satu lembaga negara berpotensi tumbuh secara otoriter itu harus dihindari.

Di samping itu, ada yang mengatakan bahwa pembangunan nasional sekarang ini dilakukan tanpa arah, penetapan sebuah model Garis Besar Haluan Negara (GBHN) seperti Orde Baru yang berfungsi sebagai panduan ideologis bagi jalannya pembangunan nasional dianggap sebagai kepentingan mendesak. Tetapi, ada juga yang menilai GBHN dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang tercantum dalam UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang dipergunakan saat ini adalah sama hanya namanya yang berbeda bahkan lebih lengkap dari GBHN. Semua yang dijabarkan di atas berkaitan dengan "hak milik" yang pernah dimiliki oleh MPR kemudian hilang akibat adanya Perubahan UUD. Sekarang MPR berusaha untuk "menariknya" kembali dan berpandangan perlunya kembali melakukan perubahan pada UUD 1945. Perubahan itu dinilai perlu untuk menguatkan fungsi dan wewenang MPR sehingga MPR lebih diberdayakan. Upaya untuk memberdayakan MPR sebagai agenda reformasi terus diwacanakan, seiring bergulirnya keinginan untuk melakukan amandemen ulang (kelima) terhadap UUD 1945 akibat kekacauan ketatanegaraan yang terus menggerus tatanan kebangsaan yang diupayakan menjadi mapan.

Berkaitan dengan latar belakang tersebut, maka yang menjadi fokus permasalahan dalam penulisan makalah ini adalah bagaimana sistem perencanaan nasional yang dijalankan MPR sebagai lembaga negara?

B. MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Sebelum Perubahan) dan Penjelasan UUD 1945 bahwa, kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR.³ MPR adalah lembaga Negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan enunsiatif yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara Lembaga-lembaga Negara lainnya. Majelis inilah yang mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang

² Kedudukan MPR: hindari munculnya lembaga otoriter, <<http://kabar24.bisnis.com/read/20140922/15/259180/>>, diakses pada tanggal 10 September 2019.

³ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta:Konstitusi Press, hlm.110.

diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah “Mandataris” dari Majelis, ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “neben” akan tetapi “untergeordnet” kepada Majelis.

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, ternyata baik pada MPRS masa Orde Lama maupun masa Orde Baru, semua anggotanya diangkat oleh Presiden. MPRS hanya berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Ini berarti, bahwa Presiden telah mencampuri bahkan membatasi wewenang MPRS. Ismail Suny menyebutnya sebagai “wewenang yang terbatas”, urusan-urusan intern Majelis banyak ditentukan oleh Presiden. Semua pimpinan MPRS dalam praktik adalah diangkat oleh Presiden sendiri. Dari praktik-praktik di atas maka semasa MPRS Orde Lama, Majelis bukan lagi sebagai lembaga negara yang tertinggi, MPRS mempunyai kedudukan di bawah Presiden. Para pimpinan MPRS yang diangkat adalah juga sebagai menteri yang memegang departemen-departemen, ini berarti kekuasaannya jelas berada di bawah Presiden berdasarkan Pasal 17 UUD 1945. Dengan demikian, pada MPRS masa 1960 s.d. 1965 bukanlah Lembaga Tertinggi Negara, tetapi suatu Majelis yang kedudukannya di bawah Presiden.⁴

Menyadari penyimpangan-penyimpangan UUD 1945 oleh lembaga-lembaga kenegaraan di atas, maka MPRS masa Orde Baru telah mulai menempatkan Majelis sebagai suatu lembaga negara yang tertinggi, dengan melaksanakan kewenangan-kewenangan sebagaimana tercantum dalam UUD 1945. Tetapi seluruh anggota MPRS adalah hasil pengangkatan/penunjukan Presiden sendiri. Di samping itu DPRGR Orde Baru pernah infunctie, tidak berfungsi karena beku, selama waktu hampir setahun. Hal ini jika diperhatikan pada saat anggota DPRGR telah berhenti sejak tanggal 28 Oktober 1971, saat dilantiknya anggota DPR RI hasil Pemilihan Umum. Dengan demikian otomatis berhentilah 414 orang dari 828 anggota MPRS. Menurut UUD 1945, anggota DPR merangkap anggota MPR. Dengan hilangnya separuh anggota MPRS, berarti praktis anggota MPRS pun tidak mungkin bisa melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dilihat dari sudut materi ketatanegaraan maka MPRS sebagai Lembaga Tertinggi Negara telah bubar, akibatnya vakum hingga tanggal 1 Oktober 1972, saat dilantiknya anggota MPR RI hasil Pemilihan Umum. Memang secara formal, MPRS belum bubar berdasarkan Tap MPRS No. XLII/MPRS/1968, tetapi dalam arti materi Majelis itu tidak berfungsi lagi. Walaupun MPRS itu bersifat sementara, akan tetapi pada hakikatnya ia adalah sama dengan MPR yang dimaksudkan UUD 1945 serta menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan UUD 1945.⁵

Bagaimanakah kedudukan MPR RI hasil Pemilihan Umum? Dari dua kali Pemilihan Umum yang telah diselenggarakan di bawah UUD 1945, boleh dikatakan bahwa MPR RI (periode 1972-1977 dan periode 1977-1982) diproses dan dibentuk oleh Pemilihan Umum. Memang secara yuridis, MPR RI adalah melalui proses pemilihan umum, namun tidak perlu disangkal bahwa anggota Majelis

⁴ Budiman, B. Sagala, 1982, *Tugas Dan Wewenang MPR*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm. 78.

⁵ *Ibid.*

mayoritas merupakan pengangkatan dan penunjukan Presiden. Sejak berdirinya Republik Indonesia, telah ada pengakuan bahwa MPR adalah satu-satunya Lembaga Tertinggi Negara, bahkan oleh Majelis sendiri menyebutkan dirinya sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Akan tetapi kenyataannya, dalam praktik ketatanegaraan, MPR adalah lembaga yang lemah dibanding eksekutif yang berada pada posisi yang lebih kuat. Belum pernah anggota Majelis sebagai Lembaga Tertinggi Negara meminta dan menilai pertanggungjawaban dari Presiden yang diangkat, padahal MPR berwenang untuk itu.⁶

Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan) menegaskan bahwa: "Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas". Sejalan dengan itu, dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, menyatakan; "Majelis adalah penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan Rakyat." Kemudian Predikat MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara semakin dikukuhkan Tap MPR No III/MPR/1978 tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga- lembaga Tinggi Negara telah menentukan dan menempatkan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Dalam hubungan ini Sri Soemantri mengatakan bahwa: pemakaian istilah sebagai "Lembaga Tertinggi Negara" dan "Lembaga Tinggi Negara" kurang tepat. Sebab perkataan "lembaga- negara" adalah satu istilah yang mempunyai satu maksud dan pengertian. Istilah itu adalah padanan kata *political institution*.

Dengan demikian seharusnya digunakan istilah "Lembaga Negara Tertinggi" dan Lembaga Negara Tinggi".⁷ Setelah adanya perubahan UUD 1945 dengan ditetapkan Pasal 5 ayat(1) dan Pasal 20 ayat (1) melalui Perubahan Kedua UUD 1945 resmi menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan mengembangkan mekanisme hubungan 'checks and balances' yang lebih fungsional.⁸ Dengan perubahan ini, ditambah lagi dengan diadopsinya ketentuan mengenai pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat sehingga Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, maka kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara mengalami perubahan mendasar.

MPR kehilangan sebagian fungsi dan wewenangnya, kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi, namun merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga- lembaga negara lainnya seperti :Presiden, BPK, MA, MK, dan KY, sebagaimana terdapat dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 10 UU tersebut menyatakan bahwa, MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Demikian pula dalam Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR RI Nomor

⁶ *Ibid.*, hlm. 78.

⁷ Sri, Soemantri, 1985, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Bandung: Remadja Karya, hlm. 42.

⁸ Jimly, Asshiddiqie. "Reformasi Hukum dan Konstitusi Mewujudkan Cita Negara Hukum," Pidato Ilmiah Milad Ke-44 Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, hlm. 6.

II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor II.MPR/1999 yang semula berbunyi: “Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.” Diubah menjadi selengkapnya berbunyi: “Majelis adalah lembaga negara, pemegang, dan pelaksana kedaulatan rakyat menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Bagir Manan mengemukakan perubahan kedudukan keanggotaan mekanisme keanggotaan MPR selain untuk menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak UUD, di antaranya juga dimaksudkan sebagai jalan mewujudkan gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.⁹

Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat. Secara praktis, pembaruan dimaksudkan untuk meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sebenarnya kedudukan tertinggi tersebut dapat dipertahankan, sepanjang diartikan: Pertama, sistem keanggotaan yang diperluas (anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan). Kedua, wewenang hanya terbatas pada hal-hal yang disebutkan dalam UUD (menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, mengubah UUD). Nampaknya Orde Lama lebih konsekuen, Ketetapan-Ketetapan MPRS (Orde Lama) hanya terbatas pada hal-hal yang disebutkan dalam UUD. Berbeda dengan Orde Baru, atas dasar kekuasaan tak terbatas, MPR menetapkan berbagai ketetapan di luar yang ditentukan dalam UUD seperti Ketetapan tentang Pemilihan Umum. Hal yang sama dilakukan oleh MPR masa Reformasi. Ketetapan-ketetapan MPR di luar wewenang yang ditentukan dalam UUD merupakan suatu tindakan melampaui wewenang, karena itu semestinya batal demi hukum.¹⁰

Gambaran di atas memaparkan metamorfosis MPR yang berkedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara pada masa Orde Lama dan Orde Baru sampai menjadi Lembaga Tinggi Negara pada Orde Reformasi. Jika kita telisik, sepanjang sejarah perkembangannya (Orde Lama dan Orde Baru), peran MPR mengalami pasang surut. Adakalanya MPR berperan sangat kuat melebihi eksekutif kadang kala peran MPR terkooptasi oleh kekuasaan eksekutif yang dipimpin Presiden.

Demikian juga pada masa Reformasi, salah satu agenda reformasi yang dituntut oleh rakyat adalah pemberdayaan MPR.¹¹ Sekalipun kedudukannya bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting karena Sidang Umum MPR 1999 mengambil putusan bahwa setiap tahun diselenggarakan Sidang Tahunan MPR.

⁹ Bagir, Manan, 2003, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH-UII Press, Cet.1, hlm. 74-76.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 76

¹¹ H. M. THalbah, 2001, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 68.

Penyelenggaraan Sidang Tahunan dimaksudkan untuk mendengarkan pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis, sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/1999 Pasal 1 butir 9 jo. Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 Pasal 49 ayat (2). Di samping itu, untuk mengontrol semua lembaga tinggi negara yang ada terhadap tugas dan kewajiban yang telah diberikan kepadanya, khususnya kepada Presiden yang telah mendapatkan limpahan tugas dan wewenang, mandat MPR dalam rangka penyuksesan dan pengamanan pembangunan nasional.¹²

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 2004- 2014, tradisi Sidang Tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Peran MPR pun dalam penyelenggaraan fungsi kelembagaan negara lebih tercermin pada pelaksanaan tugas Pimpinan MPR sebagaimana diatur dalam UU Nomor 27 tahun 2009, khususnya dalam Pasal 15 ayat (1) huruf e “mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (1) huruf g undang-undang ini dan Pasal 22 ayat (1) huruf g Peraturan Tata Tertib MPR, Pimpinan MPR menetapkan arah, kebijakan umum, program, dan anggaran MPR. Kebijakan umum dan program MPR diterjemahkan dalam bentuk komitmen Pimpinan MPR untuk melaksanakan sosialisasi 4 (empat) pilar, yaitu Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan nilai-nilai Bhinneka Tunggal Ika.

Pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Yusuf Kalla saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, meski hanya sebatas mendengarkan. Mestinya, MPR perlu membahas laporan tahunan yang disampaikan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yang kemudian dapat dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada satu tahun ke depan. Terhadap laporan Lembaga-lembaga Tinggi Negara tersebut MPR menyampaikan rekomendasi, sebagaimana tercantum dalam konsideran “menimbang” huruf c, Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000. Dengan demikian kinerja Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya dapat dikontrol dan di bahas secara kelembagaan, Presiden memberikan tanggapan dan penjelasan atas semua program yang telah dijalankan.

C. GBHN dan Sistem Perencanaan Nasional

Secara umum, GBHN adalah merupakan haluan negara dalam garis- garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat, yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional. Pengertian GBHN dapat dilihat dalam arti formal dan materil. Dalam arti formal, GBHN adalah merupakan salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan). Secara yuridis formal, GBHN merupakan pokok-pokok daripada

¹² Bagir, Manan, 1996, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta: Gama Media Pratama, Cet. I, hlm 104.

langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah. Dalam arti materil, GBHN merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat 2 UUD1945 (Sebelum Perubahan). GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan. Sebab itu, MPR mesti memperhatikan dinamika dalam masyarakat untuk menentukan haluan-haluan apa yang akan digunakan pada program dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat, dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Oleh karenanya, GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupi untuk melaksanakan secara jujur, murni dan konsekuen. GBHN dapat berfungsi sebagai jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.¹³

Setelah sekian tahun GBHN digunakan sebagai arah pembangunan nasional (terakhir Ketetapan MPR No. IV/MPR/1998 tentang GBHN), sejak adanya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung GBHN tidak lagi digunakan, sebagai gantinya adalah RPJP yang berasal dari visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Jika ada yang mengatakan bahwa GBHN dan RPJP adalah sama, memang benar. GBHN dan RPJP adalah sama-sama sebagai arah pembangunan nasional tetapi sumbernya berbeda. GBHN berasal dari MPR sedangkan RPJP berasal dari visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih.¹⁴

Pertanyaannya sekarang adalah, bagaimana jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap dalam masa jabatannya secara bersamaan kemudian MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) Perubahan UUD 1945.

Terkait dengan apakah Presiden dan Wakil Presiden “pilihan MPR” akan melanjutkan RPJP Presiden dan Wakil Presiden yang notabene berasal dari partai politik yang berbeda dan mempunyai visi dan misi yang tidak sama, atau menggunakan RPJP yang baru. Berbeda jika menggunakan GBHN, Presiden dan Wakil Presiden “pilihan MPR” dapat meneruskan program yang bersumber dari GBHN tanpa adanya benturan visi dan misi.

Di samping itu, sebelum mengambil keputusan untuk kembali menggunakan GBHN sebagai arah pembangunan nasional, perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut: Pertama, harus diatur secara jelas siapa yang berwenang membuat GBHN. Di Indonesia, kenyataannya dan bahkan seakan-akan menjadi suatu konvensi bahwa yang mengajukan Rancangan GBHN selalu oleh Pemerintah kemudian diajukan kepada MPR. Sedangkan “pekerjaan” MPR hanyalah menyetujui lalu menetapkannya dan kemudian diberikan cap MPR. Apakah hal seperti ini akan terjadi pada MPR di kemudian hari. Hal ini menjadi polemik antara penulis-penulis Indonesia pada awal sampai pertengahan 1977.

UUD 1945 sampai dengan perubahan yang keempat telah mengamanatkan beberapa hal yang dapat berdampak” revolusioner” pada tatanan hidup bangsa

¹³ Budiman, B, Sagala, 1982, *Tugas Dan Wewenang MPR*, Jakarta: GHalia Indonesia, hlm. 96-97.

¹⁴ “Anonim” melalui: <<http://www.republika.co.id/berita/mpr-ri/berita-mpr/16/06/21/093ylg368>>-ini-urgensi-gbhn-menurut-para-pakar, diakses pada tanggal 10September 2019.

dan bernegara. Beberapa perubahan tersebut antara lain:

- a. Presiden dan wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket,
- b. MPR terdiri dari anggota DPD dan DPR,
- c. Jabatan presiden dan wakil presiden bersifat tetap waktu (fixed term).
- d. MPR tidak lagi membuat GBHN'.

Ketiadaan GBHN merupakan konsekuensi logis dari pemilihan presiden secara langsung. Sebab salah satu aspek penilaian terhadap calon presiden adalah visi atau rencana atau Program yang ditawarkannya dalam upaya pemerintahannya mencapai cita-cita bangsa bernegara yang secara Implisit tersurat didalam pembukaan UUD 1945. Andaikata yang bersangkutan dapat memenangi pemilihan umum, maka rawaran tersebut harus dapat diwujudkan pada masa jabatannya. Apabila tidak; maka yang bersangkutan akan dianggap gagal dan akibatnya dia tidak akan dipilih lagi oleh rakyat untuk jabatan berikutnya.

Dengan demikian pembuatan rencana, apapun namanya, pasd akan terus dilakukan. Masalahnya adalah siapa yang harus membuatnya, dan apa dasar pemikirannya, legitimasinya dituangkan dalam bentuk apa, terlebih jauh lagi tahapan perencanaannya dan akuntabilitas dari Perencanaan tersebut. Dengan demikian "rencana" untuk menjalankan pemerintahan dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa mutlak di perlukan untuk mengawasi dan mengukur kinerja pemerintahan. "Rencana Kerja" pemerintahan dimasa mendatang akan berisi Rencana Strategis Pemerintahan yang sedang berlangsung selama masa kerjanya. Dengan demikian rencana yang dibuat sifatnya akan lebih dari sebuah dokumen yang bersifat teknis menjadi dokumen yang bersifat politis.

Dengan konstelasi politik di Indonesia dewasa ini dan dimasa yang akan datang, dimana dapat diramalkan tidak akan ada partai peserta pemilu yang akan mendapatkan mayoritas suara, maka dokumen ini akan menjadi acuan bersama dalam menjalankan pemerintahan secara koalisi. Dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah, maka dokumen rencana ini tidak harus berupa rencana fiskal, karena sebagian besar rencana tersebut akan dibuat dan dijabarkan oleh pemerintah daerah. Sementara jajaran pada pemerintahan nasional, yakni Departemen dan LPND hanya akan menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan kewenangannya.

Tugas mereka hanya menjalankan kewenangan pemerintahan nasional. Sehingga rencana strategis dari masing-masing instansi seyogyanya di buat oleh instansi yang bersangkutan. Sementara itu perencanaan keuangan negara dijalankan dengan mengacu kepada kelanggaan fiskal (fiscal sustainability). Sistem yang banyak dianut oleh negara-negara lain untuk menjaga kelanggaan fiskal ini antara lain dengan rancangan Medium Term Expenditure Framework (MTEF), didalam sistem ini tidak dipisahkan kategori-kategori penganggaran yang selama beberapa dekade dipergunakan di Indonesia, yakni pemisahan antara anggaran pembangunan dan anggaran rutin. Yang menjadi acuan adalah kegiatan yang akan dilakukan oleh instansi yang bersangkutan, baik untuk investasi (pembangunan) maupun konsumsi dan pemeliharaan (rutin), dalam

menunjang rencana kerja pemerintah. Perubahan paradigma pengelolaan keuangan ini telah diantisipasi dengan diundangkannya Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.¹⁵

D. Penutup

1. Kesimpulan

Terkait dengan sistem perencanaan nasional yang dijalankan MPR sebagai lembaga negara sesuai dengan aturan yang ada tidak menjadikan GBHN menjadi bagian dari kehendak rakyat secara keseluruhan. Sebab itu, MPR tidak dapat menjadikan dinamika dalam masyarakat sebagai faktor yang menentukan haluan-haluan apa yang akan digunakan pada program dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat, dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur.

2. Saran

Diharapkan dengan dikembalikannya sistem perencanaan nasional yang dijalankan MPR sebagai lembaga negara, maka MPR dapat menjadikan GBHN menjadi bagian dari kehendak rakyat secara keseluruhan. Sebab itu, MPR mesti memperhatikan dinamika dalam masyarakat untuk menentukan haluan-haluan apa yang akan digunakan pada program dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat, dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Oleh karenanya, GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupi untuk melaksanakan secara jujur, murni dan konsekuen.

Daftar Pustaka

A. Buku

Bagir, Manan, 1996, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta: Gama Media Pratama.

Bagir, Manan, 2003, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH-UUI Press.

Budiman, B, Sagala, , 1982, *Tugas Dan Wewenang MPR*, (Jakarta: Ghalia Indonesia).

H, M, THalhad, 2001, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.

¹⁵ Deddy Supriady Bratakusumah, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", *Jurnal Pembangunan Nasional*, No. 32 Juli-September 2003, Hal 15-16.

Jimly, Asshiddiqie. "Reformasi Hukum dan Konstitusi Mewujudkan Cita Negara Hukum," Pidato Ilmiah Milad Ke-44 Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta.

Sri, Soemantri, 1985, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Bandung: Remadja Karya.

B. Jurnal

Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali Gbhn Dalam Sistem Presidensial Indonesia (The Discourses Revive The Dpsp In The Presidential System Of Indonesia), *Jurnal De Jure*, Volume 17 No 3 September 2017.

Deddy Supriady Bratakusumah, Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, *Jurnal Pembangunan Nasional*, No. 32 Juli-September 2003.

C. Lain-Lain

Kedudukan MPR: hindari munculnya lembaga otoriter, <<http://kabar24.bisnis.com/read/20140922/15/259180/>>, diakses pada tanggal 10 September 2019.

"Anonim" melalui: <<http://www.republika.co.id/berita/mpr-ri/berita-mpr/16/06/21/093ylg368>>-ini-urgensi-gbhn-menurut-para-pakar, diakses pada tanggal 10 September 2019.

Garis Kebijakan Pembangunan Nasional:

Integrasi Kebijakan Pembangunan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah

Benito Asdhie Kodiya MS
Pusat Kajian dan Studi Konstitusi
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), banyak perubahan dalam lapangan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahannya adalah hilangnya kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) sebagai lembaga tertinggi negara pemegang pengejawantahan kehendak rakyat, dan sistem demokrasi langsung yang menghilangkan kewenangan MPR RI mengangkat dan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹

Amandemen UUD 1945 juga membawa dampak fundamental (mendasar) dahulunya kedaulatan berada di MPR RI namun sekarang diserahkan langsung pada rakyat dengan sistem demokrasi langsung, salah satu faktor yang mendorong pilihan demokrasi langsung adalah kondisi politik dan demokrasi pada masa Orde Baru dan seluruh dinamika politiknya masa itu. Dasar kewenangan MPR RI tertulis di dalam Pasal 3 amandemen UUD 1945 yakni: 1). MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945; 2). MPR melantik Presiden dan/atau wakil Presiden; 3). MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presdien dalam masa jabatannya menurut UUD.²

Jika diamati perubahan UUD 1945 terdapat beberapa perubahan terkait ketatanegaraan Indonesia, perubahan tersebut anantara lain: 1). Perubahan sistem demokrasi dari tidak langsung menjadi demokrasi langsung; 2). Presiden dan/atau wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR RI namun oleh rakyat; 3). MPR RI bukan lagi lembaga tertinggi negara tetapi sudah setara dengan lembaga negara lain; 4). MPR RI tidak lagi menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar

¹ Perubahan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonsia Tahun 1945.

² Perubahan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Haluan Negara (GBHN); 5). Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR RI.³

Meskipun dinamika ketatanegaraan telah mengalami pergeseran, namun cita-cita bangsa dan negara yang dimuat dalam konstitusi tidaklah berubah, prinsip utamanya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa serta memajukan kesejahteraan umum dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Untuk mencapai dan mewujudkan tujuan tersebut harus dibutuhkan panduan perencanaan pembangunan nasional seperti GBHN. Meskipun sudah pernah dirumuskan suatu terobosan hukum pada tahun 2004 ditandai dengan dilahirkannya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), kemudian lahir Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RJPN), dua regulasi ini menuai kritik karena dianggap tidak representatif sebagai pengganti GBHN, dipandang tidak kredibel untuk disebut sebagai panduan dalam pelaksanaan pembangunan.⁴

Akibat pelaksanaan perencanaan pembangunan dengan SPPN dan RPJN ini dianggap tidak seperti GBHN, maka menimbulkan masalah dalam pembangunan antara pusat dan daerah, antara daerah dengan daerah lain terkesan jalan sendiri-sendiri, pembangunan dilakukan tidak tersinkronisasi. Hal ini terjadi karena Indonesia tidak memiliki lagi panduan pembangunan nasional yang terintegrasi mulai dari Pusat sampai kepada daerah, untuk kembali kepada konsep pembangunan yang terencana dan sistematis maka perlu pembenahan konsep pembangunan yang komprehensif seperti GBHN. Permususan konsep pembangunan nasional yang terintegrasi mulai dari Pusat hingga sampai ke Daerah dengan kewenangan yang dimiliki MPR RI sebagai lembaga pengejawantahan kehendak rakyat. Untuk itulah muncul wacana pengembalian kewenangan MPR RI dalam merumuskan GBHN dalam rangka rencana amandemen ke V UUD 1945 untuk membahasnya.

Kelahiran kembali GBHN dengan mekanisme politik amandemen ke V UUD 1945 diharapkan bermakna sebagai haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.⁵ GBHN bagi rakyat merupakan program dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur, oleh karenanya bagi seorang Presiden GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupinya untuk dilaksanakan secara jujur, murni dan konsekuen. GBHN dapat berfungsi

³ *Ibid.*

⁴ Holle, Eric Stenly, *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Model GBHN Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945*, Volume 1, 1 Desember 2016, hlm. 1-3.

⁵ Sagala, Budiman B, 1982, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Ghalia Indonseisa, hlm. 96-97, Baca Juga dalam Kusnardi, Moh. dan Bintang R. Saragih, 1978, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, hlm. 56.

menjadi suatu jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.⁶ Juga diharapkan GBHN ini dapat menjadi panduan kebijakan nasional pembangunan yang terintegrasi dari Pusat ke Daerah.

B. Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pembangunan Daerah

Perkembangan pemikiran otonomi daerah di Indonesia perlu secara terus menerus untuk ditemukan format yang paling tepat untuk menjaga hubungan pusat dan daerah tetap harmonis dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sekaligus mampu mewujudkan tujuan otonomi daerah yang berupa kesejahteraan rakyat, peningkatan pelayanan publik dan peningkatan iklim investasi dan berujung pada daya saing daerah dan nasional yang semakin membaik.⁷

Penyelenggaraan pemerintahan dengan asas otonomi daerah adalah desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan, menurut Van Der Pot dalam Bagir Manan merupakan dalam arti desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional.⁸ Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah dan bentuk otonom, sedangkan desentralisasi fungsional menjadi dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu apabila diperlukan.⁹

Otonomi daerah di Indonesia dibangun dengan berlandaskan konstruksi Pasal 4 ayat (1), Pasal 18, 18 A dan 18 B UUD 1945.¹⁰ Dalam hal ini dapat ditarik

⁶ Lihat Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷ Zudan Arif Fakrulloh, 2004, *Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif (Kumpulan Karya Ilmiah dalam Rangka Merayakan Ulang Tahun Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH., MH. Ke-45)*, Jakarta: RajaGrafindo, Hal. 16.

⁸ Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pusaka Sinar Harapan, Hal. 21.

⁹ Nasution, Adnan Buyung. dkk, 2000, *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, Hal. 7.

¹⁰ Pasal 4

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

dua nilai dasar yang dikembangkan yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di dalam kesatuan pemerintahan lokal ataupun regional.¹¹

Menurut Bagir Manan, penentuan luas sempitnya penyelenggaraan wewenang mengatur dan mengurus urusan-urusan daerah ditentukan oleh faktor yang melingkupi hubungan kekuasaan (*gezagsverhouding*) Pusat dan Daerah, yang antara lain mencakup: hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.¹² Terkait dengan itu hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan amanat konstitusi yang memerlukan bentuk pengaturan dalam undang-undang tersendiri.

Defenisi kewenangan pemerintahan yang dikemukakan oleh Enny Nurbaningsih ialah hak untuk melakukan sesuatu tindakan dalam batas-batas tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan memiliki arti yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena merupakan dasar utama untuk setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap tingkat pemerintahan yang ada di suatu negara. Tanpa adanya dasar kewenangan

-
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
 - (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
 - (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

¹¹ Huda, Ni'matul, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusa Media, hlm. 6-7.

¹² Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, hlm. 32. Baca juga dalam Enny Nurbaningsih, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-luasnya)*, *Disertasi*, Yogyakarta, Program Pasca-Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2011, hlm. 22.

yang sah, maka berbagai tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkat pemerintah dapat dikategorikan tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap asas pemerintahan yang baik.¹³

Sesuai dengan konsep diatas hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam sistem negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Pengertian dari sentralisasi merupakan adanya pemusatan semua kewenangan pemerintah pada pemerintah pusat. Sedangkan definisi desentralisasi menurut Bagir Manan adalah bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari organisasi, jabatan atau pejabat.¹⁴

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal pembangunan daerah masih terkesan masing-masing dan bahkan banyak yang menimbulkan konflik, misalnya: konflik perimbangan keuangan antara pusat dan daerah; konflik sektor pendapatan, mana yang dipungut oleh pusat dan mana yang dipungut oleh daerah; konflik pengelolaan sumber daya alam, karena menyangkut dengan penerimaan pusat dan daerah dan lain sebagainya. Hal ini dapat terjadi karena tidak didukung oleh pemetaan masalah ditingkat nasional dan mana masalah yang menjadi prioritas yang harus diselesaikan, dengan praktik pemerintahan yang demikian, pergolakan dan perlawanan politik dari daerah terus bermunculan. Terlihat memang ada upaya pemerintah pusat untuk melimpahkan kekuasaan, tetapi struktur pemerintahan Indonesia secara umum masih mencerminkan pengambilan keputusan yang berarah top-down. Artinya kekuasaan berada pada segelintir paejabat di pusat dan terpusat pada segelintir orang (provinsi, kabupaten, dan juga desa).¹⁵

Konteks masalah seperti inilah yang mendorong adanya relasi kuasa antara pusat dan daerah agar minim konflik dan dapat fokus dalam perencanaan pembangunan nasional yang terintegrasi antara pusat dan daerah dan tidak memperlihatkan daerah masing-masing melakukan pembangunan diwilayahnya. Dampak dari perencanaan pembangunan yang didahului dengan kebijakan nasional sehingga daerah dapat menjadikan pedoman pembangunan di daerah, sehingga sinergisitas pembangunan dapat dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan masing-masing. Hubungan pemerintahan pusat dan daerah akan menjadi kenyataan dan menghasilkan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan dan percepatan pembangunan dapat dilakukan sesegera mungkin.

¹³ *Ibid.*, hlm. 86-87.

¹⁴ Ridwansyah, Muhammad, *Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Desember 2017, Universitas Gajah Mada. Baca juga dalam Soetiono, Joko, 2015, *Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Materi Perkuliahan*, Yogyakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, hlm. 10.

¹⁵ Aminah, Siti, 2014, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, Edisi Pertama, Jakarta: Kencana, hlm. 104-107.

C. Urgensi Pembangunan Nasional dengan GBHN

Perumusan kebijakan pembangunan nasional terintegrasi dapat dituangkan dalam GBHN, secara ideal GBHN diinginkan menjadi produk politik yang menuangkan keinginan rakyat, GBHN inilah yang menjadi acuan utama atas segala urusan penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, yang secara eksplisit tersurat di dalam pembukaan UUD 1945. Upaya mewujudkan cita-cita bangsa secara sederhana diartikan sebagai upaya pembangunan nasional. Karena pembangunan itu sendiri dapat diartikan sebagai peningkatan kualitas kehidupan dari seluruh rakyat Indonesia.

Periode sasi pemberlakuan GBHN pada 1968-1998 dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita) yang sangat sentralistik memang meninggalkan masalah antara lain minimnya keterlibatan pemerintahan daerah dalam perumusannya sehingga daerah tidak dapat berkeaktifitas dan berinovasi dalam memajukan daerahnya masing-masing. Dahulu juga dikenal istilah perencanaan partisipatif melalui Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Daerah (P5D) yang secara kelembagaan diurus oleh Departemen Dalam Negeri (Permendagri Nomor 9 Tahun 1982), dengan ketentuan teknis yang sangat rinci. maksudnya menjangkau aspirasi masyarakat, mulai dari tingkat desa, kecamatan, untuk dibawa ke tingkat pusat melalui serangkaian forum-forum pertemuan dan konsultasi. Namun dalam kenyataannya sangat sedikit usulan-usulan pembangunan dari tingkat desa yang dimasukkan dalam agenda pembangunan Provinsi dan Nasional.¹⁶

Anggapan terhadap GBHN merupakan produk Orde Baru dan dinilai gagal dalam melakukan pembangunan pun muncul, era reformasi mengarahkan pikirannya menghilangkan kewenangan MPR RI dalam membuat dan menetapkan GBHN, keinginan membentuk kebijakan pembangunan pun dinilai cukup dengan Undang-undang saja, yang kemudian dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang RPJPN. Munculnya undang-undang ini merupakan konsekuensi dari amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam Undang-Undang ini, Pasal 13 ayat (1) menyatakan RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-Undang. Penilaian terhadap gagalnya RPJPN saat ini bermunculan dengan berbagai alasan sampai ingin menghidupkan GBHN kembali dan memberikan kewenangannya kepada MPR.

Penilaian gagalnya RPJPN dilandasi berbagai alasan: 1). RPJPN dibuat oleh Presiden yang kemudian dibahas bersama DPR untuk selanjutnya menjadi Undang-Undang. Apakah RPJPN ini sudah merepresentasikan keseluruhan kehendak rakyat dan sekaligus pengejawantahan keseluruhan kehendak rakyat secara ideal, jika hanya Presiden yang berwenang membuatnya? Kalau pun pembuatan RPJPN ini diberikan kepada Presiden dan dibahas bersama DPR bukankah mereka ini merupakan kelembagaan politik yang bisa dalam pembahasannya terjadi suatu transaksi-transaksi politik yang justru dapat

¹⁶ Haris, Syamsuddin, Desentralisasi dan Prospek Partisipasi Warga dalam Pengambilan Keputusan Publik, *Social Analysis Journal*, Volume 05, Juni 2000, Hal 1-9.

mencederai kehendak rakyat. 2). Hilangnya kedaulatan dan pengejawantahan rakyat melalui MPR dalam menyusun GBHN sehingga kehendak rakyat tidak dapat direfresentasikan dalam GBHN, jika konsekuen ingin melaksanakan kedaulatan rakyat maka rakyat diberi kesempatan dalam merumuskan GBHN; 3). Pengawasan jalannya RPJPN tidak efektif, hal ini mengakibatkan perneceanaan pembangunan tidak dapat dievaluasi maupun diawasi oleh rakyat langsung; 4). Terjadi inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJMN dengan RPJPN karena pergantian Presiden 5 tahun sekali; 5). RPJM Nasional tidak sinkron dengan Daerah, karena RPJM Daerah disusun menurut perspektif daerah.

Lemahnya RPJPN juga juga terkait dengan adanya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional Tahun 2005-2025 tidak dapat dianggap sebagai 'haluan'. Pasalnya, Undang-Undang ini lebih mencerminkan visi personal presiden yang belum tentu mengarah pada tujuan nasional. RPJPN bervisi personal presiden yang bisa saja program-program kerjanya diluar ketentuan konstitusi atau tidak mempunyai faedah bagi masyarakat. Ketika beberapa dekade sistim ini berjalan, banyak pihak menilai bahwa tanpa GBHN sebagai otoritas tertinggi yang mengarahkan pembangunan bangsa, membuat negara ini bukan lagi Negara kesatuan, tetapi Negara dengan *multy government* kekuasaan ada dimana-mana (Pusat dan Daerah) yang dengan mudah dapat diselewengkan untuk kepentingan diri dan kelompok dalam bentuk tindak pidana korupsi dan lain-lain.

RPJM yang disusun dan dilaksanakan selama ini tidak menjawab secara komprehensif persoalan nasional yang dihadapi Indonesia, apalagi jika dikaitkan dengan konteks persaingan dan kemajuan negara-negara tetangga lainnya. Kita banyak mengalami kemunduran dalam pembangunan bangsa. Atas dasar itu, maka MPR sendiri bahkan berbagai pihak mulai berpikir untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai panduan untuk kepala negara (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan. Presiden tidak perlu membuat program baru, karena tugas presiden hanya melaksanakan GBHN yang telah disusun. Berbagai pihak banyak yang menyesalkan penghapusan tugas MPR dalam menentukan GBHN, karena tanpa GBHN pembangunan Indonesia sulit diharapkan dapat berkesinambungan dan Indonesia tidak akan mampu menghadapi berbagai ancaman di masa depan.

GBHN sebagai aset bangsa kembali diperhitungkan dalam perannya sebagai pagar kehidupan bangsa. Hilangnya pagar kehidupan telah membuat bangsa ini dengan mudah dijamah tangan-tangan asing, dimana visi pembangunan cenderung hanyut dalam hiruk pikuk kepentingan asing sehingga kesejahteraan rakyat terabaikan. Maka itu, berbagai pihak meminta ruh dan jati diri pembangunan bangsa tetap berpijak pada aspirasi seluruh rakyat Indonesia yang dituangkan dalam GBHN.

Perbedaan antara GBHN dan RPJPN antara lain GBHN berstatus sebagai TAP MPR karena diproduksi oleh MPR yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Secara strategis, kedudukan GBHN jauh lebih *powerful* dibanding RPJPN, GBHN bersifat lima tahunan. Sementara RPJPN berstatus sebagai Undang-

Undang karena diproduksi oleh DPR bersama Presiden dan bersifat 20 tahunan, Sedangkan persamaannya berdasarkan aturan yang mendasari pelaksanaannya, dalam proses penyusunan GBHN dan RPJPN keduanya telah “berkomitmen” melibatkan partisipasi masyarakat yang luas dan kekuatan-kekuatan politik di parlemen, GBHN di MPR dan RPJPN di DPR. Dari sisi ini sebenarnya RPJPN pun sudah cukup legitimatif untuk dijadikan dasar acuan pembangunan karena secara teori telah representatif mengakomodasi semua kepentingan, tergantung kekuatan *political will* yang mendukungnya.

Pihak yang sejak awal keberatan terhadap dilakukannya amandemen UUD 1945. Tuntutannya adalah kembali kepada UUD 1945 pra amandemen. Artinya include didalamnya kembali kepada GBHN ala orde baru. Sementara yang lain mengaspresiasi kembali dalam maknanya yang substansial yaitu sebuah GBHN yang *more powerful* dari pada RPJPN sekarang ini. Namun apapun aspirasinya, terdapat beberapa catatan yang perlu dicermati secara bersama manakala ingin mereformulasi GBHN agar benar-benar bergeraknya ke depan, bukan justru mundur ke belakang, yaitu bahwa situasi dan kondisi sosio politik nasional di era reformasi saat ini telah berbeda 180 derajat dengan di era orde baru.

Sebuah pertanyaan yang mungkin menarik untuk dicermati adalah kenapa atau bagaimana GBHN di era Orde baru mampu bertahan selama 32 tahun dan menghasilkan capaian-capaian pembangunan yang senantiasa meningkat dari periode ke periode? Apakah karena GBHN itu berkedudukan sebagai TAP MPR semata-mata yang karenanya ia begitu powerful menjadi rujukan konsep pembangunan? Pasca dihapuskannya GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional, agenda rencana pembangunan nasional ditentukan lewat undang-undang serta rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) Nasional yang ditentukan dengan peraturan Presiden dan pelaksanaannya juga dilakukan oleh Presiden. Konsekuensinya, bila kinerja pemerintah tidak sesuai dari rencana pembangunan, maka tidak ada sanksi yuridis yang jelas. Karena ditentukan peraturan yang dihasilkan oleh kekuasaan Presiden itu sendiri.

D. Percepatan Pembangunan Nasional Berdasarkan Haluan Negara

Istilah perencanaan dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara sejak lama sudah dikenal dengan istilah “*besturen is planen*” yang maknanya “memerintah adalah merencanakan”. Asas ini sudah memperkenalkan sebagai asas pokok sebagai dasar penyelenggaraan pemerintah dan menegaskan pentingnya makna sebuah rencana dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁷

Konsep percepatan pembangunan nasional dapat dilaksanakan jika didukung oleh pengkajian yang menyeluruh baik secara yuridis, sosiologis dan metodologis. Yang harus pula diperhitungkan adalah perubahan paradigma berpikir yang ikut merubah wajah dan struktur politik. Dalam era Reformasi,

¹⁷ W. Riawan Tjandra dalam Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, Yogyakarta, hlm. 23.

demokrasi mulai terkondisi di berbagai lini kehidupan, sekalipun demokrasi yang dilahirkan menimbulkan perdebatan di Indonesia sehingga menjadi industri politik. Semua identitas yang muncul dan berkembang di dalam masyarakat mendapat ruang. Semua kelompok dari berbagai kalangan mendapat tempat untuk menyalurkan aspirasi dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Tidak ada diskriminasi terhadap kelompok tertentu, hak untuk berperan serta dalam pemerintahan atau kegiatan politik terbuka selebar-lebarnya bagi semua kelompok yang ada.

Tidak adanya GBHN merupakan akibat langsung dari hilangnya eksistensi lembaga tertinggi negara atau MPR. Oleh karena itu tidak akan ada lagi program pembangunan nasional yang merupakan penjabaran dari GBHN, dan tidak akan ada lagi program perencanaan daerah yang merupakan penjabaran dari program pembangunan nasional. Hilangnya koridor perencanaan makro yang selama ini, telah menjadi arahan dan panduan bagi pelaksanaan perencanaan pembangunan bisa menimbulkan kesemrawutan yang semakin parah. Menghidupkan kembali GBHN secara politis merupakan solusi segala persoalan yang dihadapi Indonesia tidak perlu dicari dari luar karena bangsa ini sesungguhnya sudah ada yaitu GBHN lahir dari Rahim bangsa ini sendiri, dengan GBHN pengawasan jalannya pemerintahan akan lebih kuat, karena seluruh bangsa mengetahui tujuan dan perencanaan nasional Indonesia

Secara sosio-ekonomis perencanaan pembangunan nasional akan lebih terarah dan tidak gonta-ganti, pembangunan ekonomi akan menjwai amanat konstitusi agar tidak menyimpang dan sesuai kiblat roh konstitusi Indonesia, penyimpangan yang biasanya dilakukan dengan liberalisasi Undang-undang, kebijakan fiskal dan fungsi moneter yang terlepas dari konstitusi, buktinya banyak undang-undang yang lahir setelah reformasi dinyatakan bertentangan dengan konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Secara yuridis, keberadaan pedoman perencanaan pembangunan dari perspektif situasi dan kondisi saat ini memang terasa dilematis. Harus diakui bahwa memang ada masalah, RPJPN yang kita miliki saat ini potensial bermasalah dari sisi statusnya sebagai Undang-Undang tidak mempunyai daya mengikat, diamanatkan untuk merencanakan pembangunan jangka panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan unsur penyelenggara negara dan masyarakat dari tingkat pusat dan daerah dan masa waktunya yang berjangka 20 tahun karena belum tentu kompatibel dengan situasi dan kondisi demokrasi yang telah terbangun saat ini. RPJPN juga dirasakan visi Presiden secara subjektif dan tidak bisa dilepaskan dari pengaruh partai politik yang mengusung Presiden, tidak mewakili kehendak dan keinginan rakyat secara keseluruhan.

Mengembalikan kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN lewat Perubahan ke-V UUD 1945. Menurut Aidul Fitriadi dalam seminar di MPR RI menyatakan bahwa bangsa Indonesia memerlukan semacam pedoman haluan pembangunan nasional yang menjadi arah dan perjalanan pembangunan secara berkala.¹⁸ Karena selama ini Presiden hanya menjalankan Program-

¹⁸ Fitriadi, Aidul, disampaikan dalam Jihad Konstitusi Muhammadiyah dalam

program yang telah ada dalam GBHN yang telah ditentukan tiap 5 tahun dan tidak perlu membuat program baru lagi yang bisa saja tidak efektif dan tidak menguntungkan rakyat. Selain itu GBHN dirancang, dirumuskan, dan ditetapkan oleh MPR. Hal ini memiliki keunggulan dibanding ketetapan dalam bentuk Undang-Undang karena mengubah Ketetapan MPR memerlukan konsensus politik yang lebih tinggi daripada undang-undang sehingga lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan pembangunan siapa pun presidennya nanti. Konsisten berarti diikuti dan ditaati oleh seluruh penyelenggara negara secara horizontal dan vertikal dari pusat ke daerah. Berkelanjutan artinya diikuti dan ditaati oleh setiap rezim meskipun berganti-ganti setiap lima tahun. Oleh karena itu RPJMD juga harus disesuaikan dengan RPJMP dengan tetap mengkomidir tuntutan daerah dalam sistem pembangunan.

Jika tetap menggunakan RPJPN, maka Statusnya perlu dirubah dari Undang-Undang menjadi keputusan MPR agar mendapat legitimasi yang kuat. Sehingga tidakdiperlukan lagi amandemen terhadap UUD 1945 terkait dengan wacana memasukan kembali GBHN dalam kewenangan MPR. RPJP yang ada saat ini sebenarnya juga sudah cukup detail dan komprehensif.

E. Penutup

GBHN masa lalu merupakan produk politik hukum yang mempunyai kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaannya yang sangat sentralistik dan minim sekali melibatkan pemerintah daerah, jika pun ada upaya melibatkan pemerintahan daerah jarang sekali ditampung menjadi kebijakan nasional, ke depan perlu kiranya perbaiki perencanaan pembangunan nasional yang terintegrasi mulai dari pemerintahan pusat dan daerah guna proses percepatan pembangunan nasional, dikembalikannya kewenangan GBHN akan menjadi kaidah penuntun dan arahan dasar pembangunan, menegakkan nilai-nilai Pancasila yang ditungakan dalam GBHN sebagai bentuk keinginan, kedaulatan dan pengejawantahan rakyat dengan cara pengembalian kewenangan kepada MPR RI untuk membuat dan menetapkannya, sebagai bukti melibatkan rakyat secara luas ikut dalam menentukan keinginannya dalam perencanaan pembangunan.

Daftar Pustaka

Buku

Aminah, Siti, 2014, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, Edisi Pertama, Jakarta: Kencana.

Kusnardi, Moh. dan Bintang R. Saragih, 1978, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia.

Manan Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-*

Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasioanal dengan Model GBHN, Depok, 05 Oktober 2019.

Undang Dasar 1945, Jakarta: Pusaka Sinar Harapan.

Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.

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

Sagala, Budiman B, 1982, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Ghalia Indonseisa.

Soetiono, Joko, 2015, *Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Materi Perkuliahan*, Yogyakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada.

Zudan Arif Fakrulloh, 2004, *Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif (Kumpulan Karya Ilmiah dalam Rangka Merayakan Ulang Tahun Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH., MH. Ke-45)*, Jakarta: RajaGrafindo.

Tesis/Jurnal/Artikel

Enny Nurbaningsih, Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-luasnya), Desertasi, Yogyakarta, Program Pasca-Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2011.

Fitriciada, Aidul, disampaikan dalam Jihad Konstitusi Muhammadiyah dalam Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN, Depok, 05 Oktober 2019.

Haris, Syamsuddin, Desentralisasi dan Prospek Partisipasi Warga dalam Pengambilan Keputusan Publik, *Social Analysis Journal*, Volume 05, Juni 2000.

Holle, Eric Stenly, Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Model GBHN Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945, Volume 1, 1 Desember 2016.

Nasution, Adnan Buyung. dkk, 2000, *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta.

Ridwansyah, Muhammad, Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Desember 2017, Universitas Gajah Mada.

W. Riawan Tjandra dalam Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Nasional Model GBHN dan Tata Cara

Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, Yogyakarta.

Peraturan perundang-undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Garis Kebijakan Politik Nasional dan Revitalisasi Penguatan MPR

Andryan

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Sekretaris PKSK Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Kehadiran pola pembangunan nasional, baik berupa Pembangunan Nasional Semesta Berencana maupun GBHN, keduanya tidak mungkin dilepaskan dari peran sentral MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mengambil contoh Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (Tap MPRS No I/MPRS/1966) dan serangkaian GBHN yang lahir semasa Orde Baru, produk hukum ini tidak mungkin dilepaskan dari posisi MPR dalam UUD 1945.¹

GBHN merupakan panduan rencana pembangunan nasional dalam jangka waktu tertentu yang perlu dijalankan secara konsisten meski struktur pemerintahan berganti. Saat ini, sistem perencanaan pembangunan yang ditopang oleh undang-undang telah menimbulkan kecenderungan perencanaan pembangunan yang dapat berubah-ubah dan pelaksanaan perencanaan pembangunan tidak konsisten karena tidak bernuansa paradigmatik dan berdasarkan otonomi daerah.²

Meskipun saat ini kita telah memiliki perencanaan pembangunan nasional dalam bentuk RPJPN, tetapi hal tersebut menimbulkan keraguan akan ketidaksinkronan antara pemerintahan saat ini dengan pemerintahan dimasa mendatang. Selain daripada itu, RPJPN yang merupakan pengejawantahan visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih, sesungguhnya tidak mempunyai konsekwensi pertanggungjawaban hukum apabila pemerintah tidak melaksanakan RPJPN tersebut. Oleh karenanya, telah menjadi suatu hal yang mendesak untuk dapat mereformulasi perencanaan pembangunan melalui GBHN, yang mana akan mempunyai implikasi hukum apabila pemerintah tidak

¹ Saldi Isra, "Wacana Menghidupkan GBHN", *Harian Kompas*, Selasa, 12 Januari 2016

² Andryan, "Revitalisasi GBHN", *Harian Waspada*, 12 September 2019

melaksanakan program pembangunan nasional.

Dengan revitalisasi GBHN, tentu saja dapat menggerakkan program perencanaan pembangunan nasional secara jangka panjang, mengintegrasikan pembangunan secara nasional dengan tetap melibatkan kepentingan dalam pembangunan daerah-daerah di Indonesia. Penataan kerangka perencanaan pembangunan nasional akan berdampak pada kemajuan, kesejahteraan yang akan diwujudkan oleh bangsa Indonesia. Kerangka perencanaan ini harus dilakukan secara nasional dan tidak terjadi lagi kebijakan tumpang tindih dan saling mendahului. Seluruh kebijakan nasional akan terintegrasi kepada daerah, karena sudah disusun pencapaian nasional dalam kerangka pembangunan nasional tersebut.

Landasan ideal pembangunan adalah Pancasila, merupakan landasan nilai dan jiwa bangsa Indonesia yang harus menjiwai seluruh pembangunan nasional, dan menjiwai penyusunan keputusan/ketetapan MPR. Pancasila mempunyai peran sentral dalam memfilter gejala liberal kapitalis, agar perencanaan pembangunan nasional tidak berpotensi dalam melunturkan wawasan nusantara dan ketahanan nasional, khususnya persatuan dan kesatuan bangsa yang dapat mengganggu kelancaran pembangunan nasional dimasa mendatang. Landasan operasional pembangunan adalah keputusan/ketetapan MPR mengenai GBHN yang merupakan misi pembangunan nasional dan pengembangan visi jangka panjang pembangunan di Indonesia.

Tujuan dari manajemen pembangunan hukum dalam konsep ini tentunya ialah terciptanya suatu sistem hukum nasional yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat bangsa kita, yang secara politis telah dirumuskan dalam GBHN. Sebagai upaya untuk menemukan konsep dasar dan acuan berpikir strategis dalam menghadapi tugas pembangunan hukum itu, tulisan seperti ini sudah pernah disampaikan sebagai sumbangan pikiran yang disajikan melalui forum Pertemuan Pakar/Ahli Hukum di GBHN, pada tahun 1995.

Diperlukan adanya konsep dasar mengenai manajemen strategis pembangunan hukum nasional yang diharapkan menjadi acuan bersama di antara semua potensi yang dilibatkan dalam pembangunan hukum tersebut.

B. Garis Kebijakan Politik Nasional

Landasan ideal dan landasan konstitusional bagi strategi pembangunan hukum nasional ialah: Pancasila dan UUD 1945. Berarti nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila dan prinsip-prinsip kehidupan bangsa dalam batang Tubuh UUD itu menjadi rambu-rambu strategis bagi manajemen pembangunan hukum itu. Yang menjadi fokus perhatian dalam penataan rambu-rambu yang bersifat filosofis ini, ialah sejarah mana kebijakan politik hukum (legal policy) yang kita miliki ini, dan sejauh mana tujuan-tujuan nasional dalam Pembukaan UUD itu dapat direalisasikan melalui penerapan hukum yang akan datang.

Sedangkan tuntutan perkembangan zaman dan masyarakat semakin meningkat, baik dalam skala nasional, maupun regional dan global. Berbeda dengan faktor-faktor berpengaruh lainnya, maka faktor Pancasila dan idealisme negara hukum (rechts-staat) 1945 sebagai landasan ideal dan konstitusional ini

adalah faktor yang sifatnya dianggap konstan, dengan pengertian bahwa manajemen pembangunan hukum secara konsekwen akan didasarkan pada nilai-nilai dasar dan amanat Pancasila dan UUD itu. Adapun perihal fleksibilitas dari Pancasila sebagai ideologi yang sifatnya terbuka, yang demikian itu memungkinkan kita menyerap nilai-nilai baru yang timbul dalam perkembangan hidup bangsa, namun tetap mempergunakan nilai dasar itu sebagai filter.

C. Modal strategis: Potensi dan Modal

Pada dasarnya, yang dimaksud sebagai modal disini, ialah apa saja yang sedang kita miliki sebagai modal dan potensi, dalam menghadapi tugas pembangunan hukum itu. Untuk menjawab pertanyaan itu, salah satu cara ialah mengikuti alur pikiran kebijakan (*policy*) yang terdapat dalam GBHN, yaitu meninjau keberadaan perangkat hukum yang sekarang ada, dengan segala kapasitas dan kelemahannya, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, hukum privat dan publik, hukum formil dan materiil, baik yang berasal dari warisan pemerintah kolonial maupun yang dibuat setelah kemerdekaan.

Pada segi aparat, ialah semua aparat yang berperan dalam pembuatan peraturan (legislatif), pelaksanaan (eksekutif), pengawasan pelaksanaan (yudikatif), termasuk pula kalangan profesi lainnya yang bergerak dalam penegakan hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, Kehakiman, Notariat, Advokat dan Prosedur, semuanya dilihat baik segi kuantitas maupun kualitasnya. Mengenai sarana dan prasarana, melalui semua faktor penunjang upaya pengadaan dan penegakan hukum itu, baik software (piranti lunak) maupun hardware (piranti keras).

Dilihat dari sudut SDM (sumber daya manusia), penguasaan pengetahuan hukum, kesadaran; mentalitas kedisiplinan dalam penataan hukum, turut diperhitungkan sebagai unsur modal. Kesadaran hukum (*rechtsbewestzijn*, law awareness) tidak hanya dituntut adanya dari pihak masyarakat yang diperintah saja tetapi juga dituntut pada semua pihak dan unsur pemerintah khususnya aparat penegak hukum. Dalam makna luas, kesadaran hukum itu meliputi pengetahuan mengenai seluk-beluk hukum dan sekaligus meliputi kepatuhan terhadap hukum (*law obedience*).

Prof. H.A.S Natabaya mengatakan, komponen budaya hukum tercermin dalam kesadaran hukum masyarakat, kesadaran hukum tercermin dari sikap dan perilaku yang patuh dan taat terhadap hukum.³ Masih termasuk dalam kelompok modal ini, ialah aparat birokrat yang mempunyai kewenangan dalam administrasi negara, dokumentasi, kearsipan, yang ada hubungannya dengan perbuatan dan kebendaan yang mempunyai aspek dan nilai serta akibat hukum, semuanya itu dilihat dari sudut kuantitas dan kualitas termasuk mentalitas dan disiplin kerja mereka. Juga termasuk sebagai modal ini, ialah hasil kerjasama regional dan Internasional, baik dalam bentuk kelembagaan maupun aset yang

³ Prof. H.A.S Natabaya, SH, LL.M; Pembinaan hukum di daerah dalam pembinaan hukum nasional, dalam buku kumpulan karangan untuk acara Purnabakti Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH: *Refleksi Hukum dan Konstitusi di Era Reformasi*, Penerbit Pustaka Bangsa Press, Medan 2002, hlm. 207

bernilai norma hukum, yang turut memperkaya khazanah hukum nasional kita.

GBHN RI. Tahun 1999 Tentang Pembangunan Hukum Untuk mengetahui sampai dimana dan pikiran political-paradigmatic berupa haluan negara mengenai “pembangunan di bidang hukum”, ada baiknya ditelusuri kembali muatan GBHN RI. Tahun 1999 yang berikut ini (penulis bagi Kondisi Umum (perkiraan keadaan) dan arah kebijakan) :

a. Perkiraan Keadaan (Situasi dan Kondisi)

1. Di bidang hukum terjadi perkembangan yang kontroversial, disatu pihak produk materi hukum, pembinaan aparat, sarana dan prasarana hukum menunjukkan peningkatan. Namun, di pihak lain tidak diimbangi dengan peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, mutu sehingga mengakibatkan supremasi hukum belum dapat diwujudkan.
2. Tekad untuk memberantas segala bentuk penyelewengan sesuai tuntutan reformasi seperti korupsi, kolusi, nepotisme, serta kejahatan ekonomi keuangan dan penyalahgunaan kekuasaan belum diikuti langkah-langkah nyata dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam menerapkan dan menegakkan hukum, terjadinya campur tangan dalam proses peradilan, serta tumpang tindih dan kerancuan mengakibatkan terjadinya krisis hukum.
3. Kondisi hukum yang demikian mengakibatkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia (HAM) di Indonesia masih memprihatinkan yang terlihat dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia, antara lain dalam bentuk tindak kekerasan, diskriminasi, dan kesewenang-wenangan.
4. Pembangunan dibidang pertahanan dan keamanan telah menunjukkan kemajuan meskipun masih mengandung kelemahan.
5. Kepercayaan masyarakat terhadap aparat TNI dan Polri melemah, antara lain, karena digunakan sebagai alat kekuasaan, rasa aman dan ketentraman masyarakat berkurang; terjadinya kerusuhan massal dan berbagai pelanggaran hukum serta pelanggaran hak asasi manusia.

b. Arah Kebijakan:

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum.
2. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui Perundang-undangan warisan kolonial dan hukum adat serta memperbaharui Perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidak-adilan gender dan ketidak-sesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.
3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia.
4. Melanjutkan ratifikasi konvensi Internasional, terutama yang berkait

dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk Undang-Undang.

5. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat, penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pangaawasan yang efektif.
6. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun.
7. Mengembangkan Peraturan Pertundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.
8. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.
9. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan.
10. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.

D. Revitalisasi Penguatan MPR

Keberadaan Dewan dan Majelis dianggap sebagai pencerminan langsung dari dianutnya sila keempat Pancasila, yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Kata “permusyawaratan” dinilai terjelma dalam pelebagaan MPR, sedangkan kata “perwakilan” dianggap tercermin dalam pelebagaan DPR. Oleh karenanya, keberadaan MPR sesungguhnya telah mempunyai landasan kuat di dalam Pancasila sebagai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara kita.

Dalam ketentuan UUD 1945 sebagaimana Perubahan Keempat pada tahun 2002, menyatakan bahwa “MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Karena adanya kata “anggota” dalam rumusan tersebut di atas, berarti meskipun keanggotaannya dirangkap, institusi MPR sama sekali berbeda dan terpisah dari institusi DPR dan institusi DPD. Sebagai institusi yang terpisah, ketiganya pun mempunyai fungsi, tugas, dan kewenangan yang juga berbeda dan terpisah satu sama lain. Karena itu, memang tidak dapat dihindarkan untuk menyatakan bahwa MPR itu adalah lembaga atau kamar ketiga dari struktur parlemen Republik Indonesia (trikameral parliament).

Pasca perubahan UUD 1945, tentu tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip “checks and balances” antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR sebagai lembaga negara sederajat levelnya dengan lembaga-lembaga negara yang lain seperti DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Bahkan, dalam hubungan

dengan fungsinya, organ MPR dapat dikatakan bukanlah organ yang pekerjaannya bersifat rutin.

Meskipun diatas kertas, MPR sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi dalam arti yang aktual atau nyata, organ MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau *'functie'*nya sedang dilaksanakan. Kewenangannya itu adalah mengubah dan menetapkan undang-undang dasar (UUD), memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden, memilih presiden atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan presiden atau wakil presiden, dan 'melantik' presiden dan/atau wakil presiden.

Di lingkungan negara-negara yang menganut sistem parlemen dua kamar (bikameral), memang dikenal adanya forum persidangan bersama di antara kedua kamar parlemen yang biasa disebut sebagai "*joint session*" atau sidang gabungan. Akan tetapi, sidang gabungan tersebut bukanlah lembaga yang tersendiri. Misalnya, di Amerika Serikat terdapat *the House of Representatives* dan *Senate*. Keduanya disebut sebagai *Congress of the United States of America*. Jika sidang gabungan atau '*joint session*' diadakan, maka namanya adalah persidangan Kongres.

Dalam Konstitusi Amerika Serikat disebutkan bahwa "*All legislative power vested in Congress which consist of the Senate and the House of Representatives*". Segala kekuasaan legislatif berada di Kongres yang terdiri atas House of Representative dan Senat. Akan tetapi, dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ketentuan mengenai MPR, dirumuskan secara berbeda, yaitu "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Dengan demikian, MPR tidak dikatakan terdiri atas DPR dan DPD, melainkan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Dengan demikian, MPR itu merupakan lembaga yang tidak terpisah dari institusi DPR dan DPD.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945, MPR mempunyai kewenangan untuk (1) mengubah dan menetapkan undang-undang dasar; (2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar; (3) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar; dan (4) mengadakan sidang MPR untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Keempat kewenangan tersebut sama sekali tidak tercakup dan terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga sidang MPR untuk mengambil keputusan mengenai keempat hal tersebut sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga dapat menamakannya sebagai sistem tiga kamar (*trikameralisme*). Hal yang menarik, bahwa Indonesia dapat dikatakan merupakan satu-satunya negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar, karena hingga kini tidak ada satupun negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar.

Meskipun MPR adalah kamar ketiga, sifat pekerjaan MPR itu sendiri tidaklah

bersifat tetap, melainkan bersifat adhoc. Sebagai organ negara, lembaga MPR itu baru dapat dikatakan ada, apabila fungsinya sedang bekerja (in action). Dalam hal ini kita dapat membedakan antara pengertian “MPR in book” dengan “MPR in action”. Dari keempat kewenangan MPR, tidak satupun yang bersifat tetap. Hal ini karena kewenangan MPR dalam perubahan dan penetapan UUD tentunya hanya akan dilakukan sewaktu-waktu. Demikian pula dengan agenda pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden serta agenda pemilihan presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan.

Karena itu, satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan presiden dan wakil presiden setiap lima tahunan. Akan tetapi, menurut ketentuan UUD 1945, sidang MPR itu sendiri bersifat fakultatif. Pengucapan sumpah atau janji Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan di hadapan atau di dalam sidang MPR atau sidang DPR. Jika MPR tidak dapat bersidang, pengucapan sumpah/janji tersebut dapat dilakukan dalam sidang atau rapat paripurna DPR. Jika rapat paripurna DPR juga tidak dapat diselenggarakan, maka pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut cukup dilakukan di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Sebagaimana yang termaktub dalam UUD 1945, tentu MPR merupakan sebuah institusi yang berdiri sendiri tidak memiliki peran yang rutin, meskipun sesungguhnya peran dari MPR tersebut sangat vital dalam struktur bernegara kita. Oleh karenanya, revitalisasi peran MPR perlu segera digalakkan kembali untuk dapat memberikan eksistensinya sebagai sebuah lembaga perwujudan rakyat. Adapun hal untuk merevitalisasi peran MPR yakni memberlakukan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang mana dapat memberikan ruang kepada MPR dalam merumuskan GBHN.

GBHN perlu dihidupkan kembali guna memperjelas arah pembangunan Indonesia mendatang. Sejak GBHN dihapuskan, arah pembangunan negara ini seakan hanya stagnan, maka perlunya GBHN dihidupkan kembali agar rumusan bersama tentang haluan kita bernegara, ke arah mana perjalanan bangsa ini ke depan. Rumusan tersebut dapat dituangkan oleh DPR dan Presiden dalam bentuk undang-undang, tapi rancangannya tersebut disiapkan terlebih dahulu oleh MPR dengan melibatkan seluruh pihak stakeholder yang ada. Dengan demikian, memberlakukan GBHN tidak hanya dapat merevitalisasi peran MPR, melainkan juga dapat memberikan kejelasan arah pembangunan bangsa dan negara ini kedepannya.

DAFTAR PUSTAKA

Andryan, Revitalisasi GBHN, *Harian Waspada*, 12 September 2019

M. Solly Lubis, *Refleksi Hukum dan Konstitusi di Era Reformasi*, Penerbit Pustaka Bangsa Press, Medan 2002.

Saldi Isra, Wacana Menghidupkan GBHN, *Harian Kompas*, Selasa, 12 Januari 2016

Kompatibilitas Sistem Pemerintahan dengan Model Perencanaan Haluan Negara

Eka N.A.M. Sihombing

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan efek yang cukup signifikan terutama terkait dengan sistem kelembagaan negara di Indonesia. Salah satu lembaga negara yang terkena efek amandemen tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mengalami degradasi kewenangan dan kelembagaan. Di mana secara kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semula merupakan lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lain semacam Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan lain-lain. Sedangkan secara kewenangan, Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amandemen hanya mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Salah satu kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hilang pasca amandemen Undang-Undang Dasar yang disebut oleh Aidul Fitriaciada Azhari sebagai “bunuh diri konstitusional” oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah wewenang untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang merupakan instrument yuridis bagi perwujudan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai *Revolutiegrondwet*.¹

Keberadaan GBHN kembali menguat dengan adanya keinginan untuk menghidupkan kembali GBHN. Salah satu keinginan tersebut datang dari Kongres ke-V Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang merekomendasikan agar Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali diberikan kewenangan

¹ Aidul Fitriaciada Azhari, *UUD 1945 sebagai Reolutiegrondwet; Tafsir Postkolonial atas Gagasan-Gagasan Revolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2011), hlm. 153.

menetapkan GBHN.²

Wacana untuk menghidupkan kembali GBHN sebenarnya bukan hal yang baru, di banyak kesempatan Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan sosialisasi hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, muncul pertanyaan sekitar tak adanya GBHN. Tidak hanya pertanyaan, muncul pula pandangan yang menghendaki GBHN dihidupkan kembali.³

Lebih lanjut menurut Saldi Isra, karena Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan semangat memperkuat sistem presidensial dengan salah satu bentuknya Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka penghapusan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat membuat GBHN menurut Saldi Isra adalah suatu hal yang logis. Apalagi Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi sebagai lembaga tertinggi dan tidak memiliki kewenangan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, yang berakibat pada pertanggungjawaban pelaksanaan GBHN oleh Presiden dan Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat Menurut Saldi Isra, wacana menghidupkan kembali GBHN patut ditolak karena tidak sesuai lagi dengan bangunan sistem pemerintahan presidensial yang telah disepakati dipertahankan saat perubahan UUD 1945. Karena membayangkan GBHN dibuat Majelis Permusyawaratan Rakyat tentu saja menempatkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam posisi ini, GBHN yang dibuat Majelis Permusyawaratan Rakyat tentu saja akan menghadirkan pola sistem pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kalau hendak mengembalikan pola lama, jalan yang harus ditempuh kembali secara utuh pada pola hubungan.⁴

Sementara pakar lain beranggapan bahwa gagasan berlakunya kembali GBHN akan berdampak pada implikasi serius dan luas terhadap ketatanegaraan Indonesia. Setidaknya ada tiga masalah ketatanegaraan jika GBHN kembali diberlakukan dalam konstitusi. Ketiganya adalah (1) sistem pemerintahan; (2) hubungan antar lembaga negara; dan (3) hingga tugas dan fungsi dari lembaga negara akan ikut berubah secara signifikan. Pertama, dari sisi sistem pemerintahan wacana ini akan berimplikasi serius pada sistem presidensial dimana pertanggungjawaban presiden tidak lagi di tangan rakyat melainkan di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketika GBHN dihidupkan kembali, maka sistem demokrasi yang berlangsung saat ini lambat laun akan hilang. Alasannya, dengan dalih diatur melalui GBHN, Majelis Permusyawaratan Rakyat dinilai punya potensi untuk mengganti sistem pemilihan presiden (pilres) dari

² <https://www.suara.com/news/2019/08/14/070000/wacana-pdip-kembali-hidupkan-gbhn-apa-pentingnya-untuk-indonesia-kini>, diakses 15 September 2019, Pukul 10.00 WIB.

³ Saldi Isra, "Wacana Menghidupkan GBHN", <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/612-wacana-menghidupkan-gbhn.html>, diakses pada 15 September 2019, Pukul 11.25 WIB.

⁴ Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 17, Nomor 3, September 2017, hlm. 430.

sistem pemilihan langsung kembali ke sistem penunjukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal itu, dapat mengganggu kedaulatan rakyat yang sejak masa reformasi telah melakukan pilpres secara langsung. Ketika GBHN dihidupkan kembali, rakyat mau tidak mau dipimpin oleh orang-orang yang dipilih melalui kehendak politik. “Bukan tidak mungkin, GBHN itu menjadi bagian paling penting untuk merekayasa politik.” Kedua dan ketiga, dari segi hubungan antar lembaga negara serta tugas dan fungsi dari lembaga negara tersebut wacana reformulasi GBHN dapat menimbulkan masalah. Hal itu dikarenakan selain merancang GBHN, Dewan Perwakilan Rakyat juga lah yang mengawasi pelaksanaan GBHN tersebut. “Adalah kesalahan fatal menempatkan dua fungsi utama di satu lembaga. Itu kesalahan fatal ketatanegaraan, itu menjadikan leviathan, menjadikan monster kekuasaan,” Lebih lanjut, wacana ini juga akan berimplikasi serius pada sistem presidensial dimana pertanggungjawaban presiden tidak lagi di tangan rakyat melainkan di tangan MPR. Selain itu, hubungan lembaga independen negara akan terganggu kebebasannya karena pertanggungjawabannya nanti bukan lagi kepada presiden, melainkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁵

Berdasarkan pendapat dari tersebut, dalam tulisan ini akan dilihat bagaimana kesesuaian atau kompatibilitas antara sistem pemerintahan dengan model perencanaan haluan negara.

B. Hubungan Haluan Negara dengan Sistem Pemerintahan

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Konstitusi Ekonomi yang menyebutkan adanya gejala umum beberapa negara di dunia memasukkan haluan negara dalam konstitusinya.⁶ Konstitusi Irlandia sejak 1937 telah mencantumkan *Directive Principles of State Policy* (DPSP) yang berisikan panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara dan lain-lain (Dalam Konstitusi Irlandia Perubahan 2015, bab tersebut berjudul *Directive Principles of Social Policy*). Sejak itu, banyak negara yang mengikuti pencantuman DPSP dalam konstitusinya, seperti Belgia, India, Filipina, Afrika Selatan dan lain-lain. Menurut Asshiddiqie, terjadi tren perumusan DPSP dalam konstitusi negara-negara di dunia saat ini yang berisikan konstitusi ekonomi sekaligus konstitusi sosial.⁷

Yang menarik adalah model Filipina, mengingat Filipina menganut sistem presidensial yang artinya dapat menjadi contoh bagi Indonesia yang juga menganut sistem presidensial. Dalam Konstitusi Filipina 1987, ketentuan DPSP diatur dalam Pasal II dengan judul *Declaration of Principles and State Policies*, antara lain berisikan mengenai *national economy and patrimony*, persolan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, land reform perkotaan dan

⁵ Anwar, C, *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Edisi Revisi, (Malang: In-Trans Publishing, cet. I, 2008), hlm. 29.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 100 – 106.

⁷ *Ibid.*, hlm. 107.

perumahan, perburuhan, dan lain-lain. Konstitusi Filipina sendiri membedakan secara tegas antara prinsip-prinsip (*principles*) dan kebijakan-kebijakan (*policies*). Prinsip-prinsip dimaksudkan sebagai sebuah aturan yang mengikat (*bindingrules*) yang harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan berbagai tindakan, termasuk pembentukan aturan, sedangkan kebijakan-kebijakan merupakan petunjuk (*guidelines*) bagi orientas negara. Dalam praktiknya, perbedaan antara keduanya menjadi sumir karena tidak seluruh prinsip bersifat self-executor dan justru beberapa kebijakan menjadikan beberapa hak sebagai *justiciablerights*.⁸

Negara Brazil yang juga menerapkan sistem presidensial, memiliki ketentuan yang berisikan DPSP walaupun tidak diberikan judul DPSP. Dalam Konstitusi Brazil disebutkan beberapa bab penting misalnya mengenai prinsip-prinsip fundamental, hak-hak fundamental dan jaminannya, hak sosial, kewarganegaraan, hak politik dan lain-lain yang banyak berisikan prinsip-prinsip haluan negara. Hal sama terdapat di Korea Selatan yang juga menganut sistem presidensial, dalam konstitusinya mengatur mengenai hal-hal yang bersifat haluan negara berkaitan dengan hak dan kewajiban warga negara serta pembangunan dalam bidang ekonomi. Tiga negara tersebut, baik Filipina, Brazil dan Korea Selatan menjadi contoh negara yang menganut sistem presidensial yang juga mengatur prinsip-prinsip haluan negara dalam konstitusinya.⁹

C. Haluan Negara di Indonesia

Selama ini banyak yang menyangka bahwa GBHN adalah produk pemerintahan Orde Baru sebagai pedoman dalam Pembangunan Nasional yang terencana, sistematis, terarah dan berkesinambungan. Perlu ditekankan di sini bahwa sejatinya GBHN bukanlah produk hukum dari pemerintahan Orde Baru melainkan amanat para pendiri bangsa yang dituangkan dalam UUD 1945. Dalam pasal 3 UUD 1945 pra amandemen berbunyi “Majelis Rakyat Menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis- Garis Besar daripada Haluan Negara.”¹⁰

Dalam pasal tersebut terlihat jelas bahwa GBHN adalah amanat dari konstitusi sebagai salah satu instrumen untuk menciptakan kesejahteraan, masyarakat adil dan makmur. Tugas merumuskan dan membuat GBHN diemban oleh MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara di tanah air, yang mewakili semua kelompok, golongan dan daerah dari seluruh Indonesia. Presiden sebagai mandataris MPR dalam menjalankan roda pemerintahan, tidak bisa berjalan dengan visi dan misinya sendiri melainkan harus tunduk pada visi besar yang dibuat MPR dan dijabarkan dalam GBHN.¹¹

Sebenarnya jauh sebelum Indonesia merdeka, pemerintah kolonial Hindia Belanda telah menerapkan serangkaian kebijakan pembangunan terutama

⁸ Mei Susanto, “Wacana Menghidupkan...”, *Op. Cit.*, hlm. 435.

⁹ *Ibid.*, hlm. 435 - 436.

¹⁰ Bahudin, “Menghidupkan kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan”, *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. III, No. 1, Mei 2017, hlm. 91.

¹¹ *Ibid.*

kebijakan politik etis yang berlangsung sejak tahun 1901. Kebijakan politik etis ini merupakan respons pemerintah Belanda terhadap kritik yang dilancarkan oleh kaum liberal di Belanda. Kaum liberal mengkritik kebijakan kolonial pemerintah Hindia Belanda yang eksploitatif terutama melalui tanam paksa sehingga menyebabkan bencana kelaparan dan kemiskinan yang meluas di daerah jajahan. Tanam paksa telah memberikan banyak keuntungan kepada pemerintah dan sudah selayaknya pemerintah jajahan memberikan balas budi pada mereka. Oleh karena itu politik etis ini ditujukan meningkatkan kesejahteraan penduduk jajahan dan mendorong efisiensi dalam kegiatan pengelolaan pemerintahan jajahan.¹²

Dalam pelaksanaannya politik etis pemerintah Hindia Belanda dilakukan melalui tiga kebijakan utama yaitu edukasi atau pendidikan, irigasi atau pengairan dan migrasi atau perpindahan. Sebagai sebuah kebijakan kolonial, watak dan intension yang terkandung dalam kebijakan ini juga tidak dapat dilepaskan dari kepentingan kolonial yaitu mempertahankan dominasi dan eksploitasi di daerah jajahan. Maka dari itu dalam implementasinya politik etis ini justru lebih banyak membawa keuntungan bagi kepentingan kolonial ketimbang kaum pribumi. Misalnya dalam kebijakan pendidikan yang semestinya diperuntukkan bagi semua kelompok pribumi dalam kenyataannya hanya dapat diakses oleh kelompok elit pribumi yang mengabdikan pada kekuasaan penjajah. Selain itu juga diorientasikan untuk menghasilkan orang-orang pribumi yang dapat dipekerjakan oleh pemerintah jajahan dengan upah murah. Demikian juga halnya dengan irigasi hanya daerah pertanian dan perkebunan milik pengusaha-pengusaha Belanda yang mendapatkan irigasi yang memadai. Sementara untuk migrasi sekedar dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan buruh-buruh murah perkebunan di daerah luar Jawa. Namun demikian, tampaknya pemerintah kolonial tidak menyadari bahwa politik etis ini juga membawa dampak yang tidak terduga, yaitu lahirnya kaum intelektual dari kalangan pribumi yang mulai memiliki kesadaran kebangsaan. Dari kaum intelektual terdidik yang jumlahnya sangat terbatas inilah kemudian lahir berbagai gerakan kebangsaan yang melakukan perlawanan politik terhadap penjajah.¹³

Kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan sejatinya bisa dilacak sejak awal berdirinya bangsa Indonesia. Pada tahun 1945 Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), yang disertai tugas membantu Presiden sebelum terbentuknya MPR dan DPR, mengusulkan kepada pemerintah agar komite itu disertai kekuasaan legislatif guna menetapkan GBHN. Usulan tersebut disetujui pemerintah yang diwakili Wakil Presiden Mohammad Hatta yang didampingi Sekretaris Negara, AG. Pringgodigdo dengan menerbitkan Maklumat Wakil Presiden No.X tahun 1945.¹⁴

¹² Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Indonesia", *Aspirasi*, Vol. 5, No. 2, Desember 2014, hlm. 134.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 41.

Dalam hubungannya dengan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan nasional, Wakil Presiden Mohammad Hatta dalam rentang waktu tahun 1947 hingga 1950, telah merumuskan pokok-pokok dan kebijakan politik hukum dalam bidang Pembangunan Nasional yang disebutnya “Plan Produksi Tiga Tahun RI.” Sayang, sampai tahun 1950, program yang dicanangkan Hatta tidak berjalan, karena Indonesia disibukkan dalam menghadapi agresmi militer Belanda yang membonceng tentara Sekutu yang masuk ke Indonesia.¹⁵

Pada era Demokrasi Liberal (1950-1957) kebijakan politik hukum pembangunan nasional juga sudah dirumuskan. Tepatnya pada Kabinet Wilopo yakni sekitar tahun 1952 terbentuklah Biro Perancang Negara di bawah Kementerian Negara Urusan Pembangunan yang diketuai Ir. H. Juanda. Biro Perencanaan Negara berhasil menyusun konsep pembangunan untuk rentang 5 tahun. Rencana pembangunan tahap pertama dirancang untuk periode 1956-1960. Namun, lagi-lagi kegaduhan politik menggagalkan terlaksananya program tersebut. Demokrasi Parleментар membuat pemerintah Indonesia jatuh bangun, sehingga memicu mengerasnya hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. RPLT pun gagal dilaksanakan ketika itu.¹⁶

Di masa Demokrasi Terpimpin, program pembangunan nasional dirumuskan oleh Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang merupakan cikal bakal dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Depernas sendiri saat itu bekerja selama dua tahun, yang diketuai Muhammad Yamin menyusun rencana pembangunan nasional. Setelah bekerja keras akhirnya Depernas berhasil merumuskan pola pembangunan nasional yang disebut Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). PNSB tahap pertama dicanangkan selama 8 tahun dihitung sejak tahun 1961 hingga 1969.¹⁷

PNSB tahap pertama adalah dokumen kolektif nasional yang terdiri atas 4 bab dan 10 pasal. Selama dua tahun Depernas merumuskan gagasan PNSB. Untuk tahap pertama, PNSB menitikberatkan pembangunan dalam 8 bidang pembangunan, yaitu: pembangunan mental dan rohani, penelitian, kesejahteraan, pemerintahan, keamanan/pertahanan, produksi, distribusi dan keuangan.¹⁸

Kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan nasional mulai bisa tertata rapi, berjalan terarah dan berkesinambungan saat tampilnya pemerintahan Orde Baru berada dalam pusat kekuasaan. Terlepas dari adanya pro dan kontra di dalamnya, sejak tahun 1969 hingga 1998 rezim Orde Baru menjadikan GBHN sebagai pijakan dalam bidang Pembangunan Nasional berencana. Selama 32 tahun berkuasa, ide dan sasaran pembangunan dirumuskan oleh MPR dan dijalankan Presiden. Model pembangunan juga dibagi-bagi dalam beberapa tahap, mulai dari jangka pendek, menengah sampai

¹⁵ Bahudin, “Menghidupkan kembali....”, *Op. Cit.*, hlm. 90.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Soekarno, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari; Kenangan 100 Tahun Bung Karno*, (Jakarta: Grasindo, 2001), hlm. 166.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 168.

panjang.¹⁹

Selain sebagai pijakan dalam bidang pembangunan, GBHN juga dijadikan sebagai dasar pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya sebagaimana diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/1978, di mana Presiden dapat dimakjulkan hanya dengan alasan melanggar haluan negara yang penafsirannya sangat luas.²⁰

Penggunaan haluan negara sebagai dasar pemakzulan presiden terjadi pada Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid. Dalam kasus Soekarno, proses impeachment dimulai ketika pidato pertanggungjawabannya yang berjudul Nawaksara pada Sidang Umum MPRS 1966. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) tidak puas dengan pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno tersebut, khususnya hal-hal yang berkaitan dengan sebab-sebab terjadinya G-30S/PKI. Karenanya DPR-GR saat itu mengajukan pernyataan pendapat kepada Presiden dan memorandum kepada MPRS yang menghendaki dilengkapinya pidato Nawaksara oleh Presiden. Atas dasar memorandum ini, maka diadakanlah Sidang Istimewa MPRS untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno. Karena pertanggungjawaban Presiden Soekarno tidak dapat diterima, maka melalui Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967, MPRS mencabut kekuasaan Pemerintahan dari Soekarno dan mengangkat Soeharto sebagai pejabat Presiden.²¹

Kasus Presiden Abdurrahman Wahid sendiri terjadi ketika namanya dikaitkan dengan adanya kasus dana Yanatera Bulog sebesar Rp. 35 Miliar pada Mei 2000 juga soal pertanggungjawaban dana Sultan Brunei Darussalam sebesar US\$ 2 juta. Hal ini direspon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dengan mengajukan usul penggunaan hak mengadakan penyelidikan.²² Usul tersebut diterima dan dibentuklah Panitia Khusus (Pansus) untuk mengadakan penyelidikan. Dan berdasarkan laporan dari Pansus dan pendapat dari fraksi-fraksi diambil kesimpulan untuk mengeluarkan memorandum dan disusul memorandum kedua dan Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid. Menjelang Sidang Istimewa MPR, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan kebijakan yang kontroversial yang berisi pembekuan MPR dan Pembekuan Partai Golkar. Pada akhirnya, MPR RI memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI tahun 2001 dan penerbitan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001.²³

¹⁹ Bahudin, "Menghidupkan kembali...", *Op. Cit.*, hlm. 91.

²⁰ Ali Marwan Hsb, "Mahkamah Konstitusi sebagai Neutralizer terhadap Lembaga Politik", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 2, Nomor 3, Desember 2013, hlm. 324 - 325.

²¹ Winarno Yudho, et.al., *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung, 2005), hlm. 53.

²² Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 99.

²³ *Ibid*, hlm. 103.

D. PENUTUP

Berdasarkan beberapa hal yang disebutkan di atas, dapat dinyatakan bahwa model perencanaan dengan haluan negara kompatibel atau sesuai dengan semua sistem pemerintahan, baik itu sistem pemerintahan presidensial maupun sistem pemerintahan parlementer. Hal ini dibuktikan dengan beberapa negara dari kedua sistem pemerintahan tersebut mencantumkan haluan negara dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya.

Selain itu, agar haluan negara ini jika kemudian diterapkan kembali sebagai dasar pembangunan di Indonesia dan mempunyai kekuatan yang mengikat bagi setiap Presiden yang terpilih untuk terus melaksanakan garis-garis yang sudah ditentukan dalam haluan negara, perlu juga dipertimbangkan agar pelanggaran atau tidak dilaksanakannya garis-garis dalam haluan negara oleh Presiden, dapat dijadikan salah satu alasan untuk melakukan proses pemakzulan Presiden di Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Anwar, C, Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara, Edisi Revisi, (Malang: In-Trans Publishing, cet. I, 2008).

Asshiddiqie, Jimly, Konstitusi Ekonomi, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010).

Azhari, Aidul Fitriadi, UUD 1945 sebagai Revolutiegrondwet; Tafsir Postkolonial atas Gagasan-Gagasan Revolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia, (Yogyakarta: Jalasutra, 2011).

Mahfud MD, Moh., Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001).

Soekarno, Bung Karno dan Ekonomi Berdikari; Kenangan 100 Tahun Bung Karno, (Jakarta: Grasindo, 2001).

Yudho, Winarno, et.al., Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung, 2005).

Zoelva, Hamdan, Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

Jurnal

Bahudin, "Menghidupkan kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan", Jurnal Keamanan Nasional, Vol. III, No. 1, Mei 2017.

Hsb, Ali Marwan, "Mahkamah Konstitusi sebagai Neutralizer terhadap Lembaga Politik", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 2, Nomor 3, Desember 2013.

Subkhan, Imam, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Indonesia", *Aspirasi*, Vol. 5, No. 2, Desember 2014.

Susanto, Mei, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 17, Nomor 3, September 2017.

Internet

<https://www.suara.com/news/2019/08/14/070000/wacana-pdip-kembali-hidupkan-gbhn-apa-pentingnya-untuk-indonesia-kini>, diakses 15 September 2019, Pukul 10.00 WIB.

Saldi Isra, "Wacana Menghidupkan GBHN", <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/612-wacana-menghidupkan-gbhn.html>, diakses pada 15 September 2019, Pukul 11.25 WIB.

GBHN: Nama atau Materi Muatan

Budiman N.P.D Sinaga

Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen - Medan

A. Pendahuluan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) mengakibatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR) tidak lagi memilih Presiden. Sebelum perubahan UUD NRI 1945 Presiden dipilih oleh MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) yang berbunyi: Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. Setelah perubahan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Ketika MPR masih memilih Presiden dan Wakil Presiden selalu disiapkan Ketetapan MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara GBHN). Akan tetapi, setelah MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden maka Ketetapan MPR tentang GBHN pun tidak ada lagi. Keberadaan GBHN dianggap tidak tepat lagi karena GBHN dikaitkan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Padahal Presiden tidak dipilih oleh MPR lagi melainkan dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum (Pemilu) sehingga pertanggungjawaban Presiden kepada MPR menjadi tidak perlu.

Dalam beberapa tahun belakangan muncul pendapat yang menghendaki GBHN diadakan lagi. Pendapat semacam ini antara lain dikemukakan oleh Presiden Kelima Republik Indonesia, Ibu Megawati Soekarnoputri. Menurut Ibu Megawati arah politik pemerintahan yang disusun berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sudah seharusnya ditetapkan dalam GBHN. Ibu Megawati mengatakan bahwa perlu ada kajian mendalam dan cermat tentang pentingnya GBHN di masa kini. Para pakar ilmu tata negara mesti memberikan sumbangsuhnya untuk

mengkaji urgensi penerapan GBHN di masa kini.¹

Keinginan untuk membuat kembali GBHN sudah mulai muncul sejak lama. Keinginan itu semakin kuat pada tahun 2011 setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Dalam Undang-Undang ini disebutkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR) sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Keberadaan Ketetapan MPR ini disambut sebagai peluang untuk menghidupkan kembali GBHN.

Sehubungan dengan kemunculan berbagai pendapat yang menolak dan menghendaki keberadaan GBHN penulis tergerak untuk mencari jawaban atas pertanyaan: Apakah GBHN itu merupakan nama peraturan perundang-undangan atau materi muatan peraturan perundang-undangan?

B. Pembahasan

Pada masa Orde Baru Presiden merupakan mandataris MPR karena Presiden pada hakikatnya melaksanakan amanat MPR terutama yang dituangkan dalam Ketetapan MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Oleh karena itu, pada akhir masa jabatan Presiden diadakan pidato pertanggungjawaban. Setelah pidato pertanggungjawaban Presiden itu MPR akan memberikan keputusan untuk menerima atau menolak pertanggungjawaban Presiden. Kedua kemungkinan itu telah pernah terjadi dalam sejarah ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Wacana untuk menggunakan kembali GBHN seiring upaya menguatkan peran MPR, perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut: pertama, harus diatur secara jelas siapa yang berwenang membuatnya. Kedua, dalam bentuk hukum apa GBHN dituangkan? Ketiga, jika menggunakan GBHN akan ada pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, maka akan berpengaruh terhadap sistem pemerintahan yang selama ini dianut. Ada Ada baiknya jika menggunakan GBHN sebab, jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersamaan dan MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden sesuai amanat konstitusi, maka Presiden dan Wakil Presiden “pilihan MPR” dapat melanjutkan program pembangunan yang bersumber dari GHBN tanpa adanya benturan visi dan misi.²

Pendapat di atas membuka kemungkinan unruk membuat GBHN. Pernyataan mengenai siapa yang berwenang membuat dan bentuk hukum erat kaitan dengan jenis dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan. Jika lembaga yang dimaksud pernyataan ini MPR maka ada dua jenis peraturan perundang-undangan yang dapat dipilih, yaitu Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR. Pada masa lalu jenis peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah Ketetapan MPR.

¹ Wiwoho, B, Berita Politik, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180308135754-32-281447/megawati-wacanakan-kembali-gbhn-kekinian>. Diakses pada tanggal 20 September 2019.

² Nazriyah, Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 47, Nomor 1, hal. 39-60. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol47.no1.134>.

Menghidupkan kembali GBHN dalam ketatanegaraan Indonesia tidak selalu bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut. Salah satu modelnya adalah dengan meletakkan GBHN sebagai *Directive Principles of State Policies* di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan tidak menjadikannya sebagai alat pertanggungjawaban.³ Di samping itu, upaya mengembalikan keberadaan GBHN juga akan berdampak positif pada upaya menjaga dan mengawal eksistensi MPR sebagai salah satu lembaga negara yang mempunyai keterkaitan melalui kewenangannya itu dengan lembaga negara lainnya.⁴ Pendapat-pendapat ini pun membuka peluang untuk membuat kembali GBHN meskipun Presiden tidak dipilih oleh MPR lagi.

Kedua pendapat tersebut menekankan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai kriteria menghidupkan kembali GBHN. Sepanjang GBHN tidak dikaitkan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR maka kehadiran kembali GBHN dapat diterima. Pertanggungjawaban sendiri sesungguhnya bukan sesuatu yang perlu dikuatirkan sepanjang Presiden bekerja dengan baik dan benar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana telah disampaikan bahwa wacana membuat kembali GBHN sudah muncul sejak tahun 2011 bersamaan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3 disebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti
- d. Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Peraturan Presiden;
- g. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam UU P3 hanya ditemukan pengaturan mengenai materi muatan Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan materi muatan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak ada. Kenyataan ini sering menimbulkan masalah karena banyak pejabat yang terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memahami dengan baik. Untuk mencegah masalah di seputar peraturan perundang-undangan maka perlu penataan kembali mengenai syarat menjadi pejabat terutama untuk jabatan-jabatan yang

³ Susanto, M., Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 17, Nomor 3, September 2019, hal. 427-445.

⁴ Janpatar Simamora, Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Litigasi*, Vol. 17(2), 2016, 3427 - 3466. <http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v17i2.143>.

diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan.⁵

Dalam literatur sangat sering dibahas mengenai materi muatan Undang-Undang Dasar tetapi mengenai Ketetapan MPR sangat sedikit. Istilah Ketetapan MPR atau jenis peraturan perundang-undangan Ketetapan MPR merupakan istilah dan jenis peraturan perundang-undangan yang hanya dikenal di Indonesia sehingga wajar tidak sering dibahas dan walaupun dibahas terbatas oleh orang Indonesia atau orang yang mempelajari hukum Indonesia saja.

Bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang disebut Ketetapan MPR tidak ditemukan dalam UUD NRI 1945. Ketetapan MPR mulai dikenal sejak tahun 1960 ketika MPRS hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 melakukan sidang. Sidang-sidang MPRS itu menghasilkan beberapa keputusan yang dituangkan dalam Ketetapan MPRS.⁶ Sejak saat itulah dikenal bentuk peraturan perundang-undangan yang disebut Ketetapan MPR.

Pada masa lalu terutama pada masa Orde Baru ditemukan banyak Ketetapan MPR. Di antara Ketetapan MPR itu bernama Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sebelum Orde Baru atau Orde Lama sudah ada juga Ketetapan MPR Sementara tentang GBHN tetapi belum sepopuler pada masa Orde Baru. Pada masa itu GBHN merupakan salah satu nama dari Ketetapan MPR. Nama peraturan perundang-undangan merupakan pencerminan dari isi peraturan perundang-undangan. Dengan demikian isi dari Ketetapan MPR tentang GBHN merupakan garis besar dari pada haluan negara.

Adapun dasar hukum pembentukan GBHN dalam Undang-Undang Dasar adalah Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD NRI 1945 sebelum perubahan. Pasal 1 ayat (2) berbunyi: Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selanjutnya Pasal 3 berbunyi: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD NRI 1945 sebelum perubahan, menurut saya, seharusnya MPR menetapkan GBHN bukan semata-mata sebagai nama dari peraturan perundang-undangan yaitu salah satu nama dari jenis peraturan perundang-undangan yang disebut Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat melainkan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas maka ketika MPR tidak mengeluarkan Ketetapan MPR yang secara khusus dan sengaja diberi nama GBHN tidak dapat serta merta dikatakan bahwa tidak ada haluan negara. Haluan negara dapat saja dimuat

⁵ Budiman N.P.D Sinaga, 2017, "Penataan Regulasi Melalui Penataan Syarat Pejabat Dengan Kewenangan Membentuk Peraturan Perundang-undangan", dalam Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI bekerja sama dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara - Hukum Administrasi Negara, hal. 97. ISBN: 978-602-51170-1-5.

⁶ Faisal Akbar Nasution, "Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia", dalam Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI bekerja sama dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, hal. 99. ISBN: 979-602-51170-3-9.

dalam berbagai peraturan perundang-undangan meskipun tidak diberi nama GBHN. Terlebih lagi, sesungguhnya, materi muatan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya berisi haluan yang dapat dipedomani semua orang termasuk para penyelenggara negara atau berisi haluan negara.

Akan tetapi, tentu saja tidak semua jenis peraturan perundang-undangan dapat berisi materi muatan tentang GBHN melainkan hanya Ketetapan MPR dan Undang-Undang Dasar saja. Ketetapan MPR dan Undang-Undang Dasar berlaku bagi semua orang di seluruh Indonesia termasuk lembaga-lembaga negara sedangkan jenis peraturan perundang-undangan lain terbatas. Selain itu, keanggotaan MPR juga dapat dikatakan paling lengkap karena mewakili rakyat dari seluruh Indonesia dibandingkan dengan lembaga negara lain yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan.

C. Penutup

1. Kesimpulan

GBHN yang dimaksud banyak kalangan merupakan nama dari salah satu jenis peraturan perundang-undangan yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Padahal dalam Undang-Undang Dasar tidak ada ketentuan yang mengatur bahwa harus ada peraturan perundang-undangan yang bernama GBHN. Ketentuan dalam UUD merupakan perintah bahwa harus ada peraturan perundang-undangan dengan materi muatan garis-garis besar dari pada haluan negara.

2. Rekomendasi

Dalam rangka meyakinkan masyarakat bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai haluan negara maka peraturan perundang-undangan yang memuat materi muatan tentang haluan negara perlu dinamai haluan negara. Adapun mengenai jenis peraturan perundang-undangan bisa Ketetapan MPR atau Undang-Undang Dasar.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

Budiman N.P.D Sinaga, 2017, "Penataan Regulasi Melalui Penataan Syarat Pejabat Dengan Kewenangan Membentuk Peraturan Perundang-undangan", dalam Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI bekerja sama dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara – Hukum Administrasi Negara, hal. 97. ISBN: 978-602-51170-1-5.

Faisal Akbar Nasution, "Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia", dalam Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI bekerja sama dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, hal. 99. ISBN: 979-602-51170-3-9.

Janpatar Simamora, Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan

Republik Indonesia, Litigasi, Vol. 17(2), 2016, 3427 - 3466.
<http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v17i2.143>.

Nazriyah, Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat, Jurnal Hukum & Pembangunan, Volume 47, Nomor 1, hal. 39-60.
<https://doi.org/10.21143/jhp.vol47.no1.134>.

Susanto, M, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 17, Nomor 3, September 2019, hal. 427-445.

Wiwoho, B, Berita Politik, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180308135754-32-281447/megawati-wacanakan-kembali-gbhn-kekinian>.
Diakses pada tanggal 20 September 2019.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Reformulasi GBHN dan Kaitannya dengan Sistem Pemerintahan Indonesia

Haposan Siallagan & Januari Sihotang
Universitas HKBP Nommensen - Medan

A. Pendahuluan

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002 berimplikasi besar dan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Salah satu perubahan mendasar adalah menyoal pelaksanaan kedaulatan rakyat yang selanjutnya berimplikasi pada perubahan struktur kelembagaan negara. Perubahan mendasar tersebut dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang sebelumnya berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Pasal ini kemudian diubah menjadi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.¹ Jika mendasarkan pemahaman pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) adalah penyelenggara kedaulatan rakyat. MPR juga merupakan penyelenggara negara yang tertinggi dan dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara.² Sebagai lembaga tertinggi negara, kedudukan MPR berada di atas lembaga negara lainnya yang disebut sebagai lembaga tinggi negara seperti Presiden, Dewan Perwakilan

¹ Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dilakukan melalui Perubahan III UUD 1945 pada 9 November 2001.

² Penjelasan Pasal (3) UUD 1945 berbunyi: “Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa dan hendaknya dipakai untuk di kemudian hari.”

Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan.³

Selain sebagai lembaga tertinggi negara, UUD 1945 juga memberikan beberapa kewenangan yang sangat penting kepada MPR seperti menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (Pasal 3),⁴ memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat (2))⁵ dan mengubah Undang-Undang Dasar (Pasal 37 ayat (1)).⁶ MPR juga berwenang memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila dianggap telah sungguh-sungguh melanggar haluan negara dan/atau UUD 1945. Selain itu, MPR juga masih memiliki beberapa wewenang lain yang diatur dalam Tata Tertib MPR yang kemudian dilegitimasi melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983.⁷

Namun, setelah Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, MPR tidak lagi menjadi pemegang dan pelaksana tertinggi kedaulatan rakyat. Perubahan tersebut juga diikuti dengan eliminasi beberapa kewenangan penting MPR lainnya seperti kewenangan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia juga mengalami pergeseran dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya.⁸

Dihapuskannya kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (selanjutnya disebut GBHN) seiring dengan penghapusan keberadaan Presiden sebagai mandataris MPR. Presiden yang

³ Lihat Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 68-69 sebagaimana disarikan dari Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 beserta perubahan-perubahannya.

⁴ Pasal 3 UUD 1945 berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara."

⁵ Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak."

⁶ Pasal 37 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "Untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota majelis Permusyawaratan rakyat harus hadir."

⁷ Abdy Yuhana, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokus Media, Bandung, hlm 19-20.

⁸ Kendati demikian, pendapat yang menyatakan bahwa MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya seperti DPR, DPD, MA, MK, KY dan BPK juga masih banyak diperdebatkan oleh para pakar hukum tata negara. Berdasarkan hasil wawancara pada 14 Mei 2012, Ni'matul Huda berpendapat bahwa MPR tidak dapat dikatakan sejajar dengan lembaga negara lainnya. Sebab bila ditinjau dari segi kewenangannya, maka kedudukan MPR masih berada di atas lembaga-lembaga negara tersebut. Hal ini disebabkan karena kewenangan MPR masih berada di atas lembaga negara lainnya. Misalnya, lembaga-lembaga negara tersebut diatur oleh UUD sedangkan MPR merupakan lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD tersebut. Contoh lain, dalam proses impeachment Presiden dan Wakil Presiden, DPR dan MK bukan pemutus akhir apakah Presiden dan Wakil Presiden layak atau tidak di-impeach, melainkan MPR-lah yang berwenang untuk itu. Artinya, kewenangan MPR tetap lebih tinggi daripada kewenangan lembaga negara yang lain.

sebelumnya bertanggungjawab kepada MPR terkait pelaksanaan GBHN, namun setelah perubahan UUD 1945 hal tersebut tidak terjadi lagi. Hal ini dilakukan seiring dengan upaya penguatan sistem presidensial di Indonesia.

Dihapuskannya GBHN ternyata berimplikasi ke dalam berbagai aspek-aspek lain yang berhubungan dengan kewenangan MPR, terutama terkait dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Jika sebelumnya sistem perencanaan pembangunan nasional didesain dalam bentuk GBHN dan ditetapkan oleh MPR yang kemudian produk hukumnya dibuat dalam bentuk Ketetapan MPR, maka setelah perubahan UUD 1945, haluan negara atau sistem perencanaan pembangunan nasional tersebut diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang. Untuk perencanaan pembangunan jangka panjang misalnya, dibentuklah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) ini didesain untuk jangka waktu 20 tahun. Adapun perencanaan pembangunan jangka menengah (5 tahun), maka Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 ini kemudian dijabarkan menjadi Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang dibuat setiap lima tahun. RPJM itu sendiri merupakan rincian visi, misi dan program pembangunan dari Presiden terpilih dengan berpedoman kepada RPJP. Di tingkat Daerah, Pemerintah Daerah harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah dengan merujuk kepada RPJP Nasional.

Namun demikian, sistem perencanaan pembangunan dengan model RPJP dan RPJM ini dapat dimaknai semacam proses simplifikasi dari problem bangsa yang sebenarnya sangat besar, dimana nasib bangsa yang berjumlah lebih dari 250 juta orang, dengan luas wilayah yang besar, hanya diserahkan pada visi, misi dan program Presiden yang disampaikan pada masa kampanye. Apalagi visi misi tersebut bukan tidak mungkin akan terus berubah mengikuti pergantian Presiden dan Wakil Presiden, yang maksimal hanya dapat memegang tampuk kepemimpinan selama dua periode terpilih atau 10 tahun. Dengan sistem seperti ini, sangat besar kemungkinan ketiadaan jaminan akan kesinambungan dan konsistensi dari implementasi program-program pembangunan dari tahun ke tahun, dari tingkat daerah hingga nasional.⁹

Pada saat memperingati Hari Konstitusi 18 Agustus 2019 lalu, MPR periode 2014-2019 merekomendasikan kepada MPR periode 2019-2024 untuk mewujudkan amendemen konstitusi yang dibatasi hanya terkait kelembagaan MPR dan reeksistensi GBHN. Agar tak jadi bola liar, MPR juga menekankan supaya amendemen dikaji dengan melibatkan masyarakat dan diikat oleh

⁹ Humas Unair, "Menghidupkan kembali GBHN dari Mati Suri, Perlukah?", dalam http://www.unair.ac.id/filer/Menghidupkan%20Kembali%20GBHN%20dari%20Mati%20Suri,%20Perluakah%20%3F_warta.pdf, diakses pada tanggal 28 Mei 2012.

komitmen politik.¹⁰ Terlepas dari apa latar belakang di balik rekomendasi tersebut, wacana perubahan UUD 1945 patut disikapi dengan serius dan hati-hati. Kendati wacana amendemen dilabeli frasa "terbatas", namun keinginan untuk mengubah kedudukan dan struktur kelembagaan MPR akan sangat berimplikasi signifikan terhadap sistem ketatanegaraan RI secara keseluruhan. Bukan tidak mungkin perubahan terhadap Pasal 2 dan 3 UUD 1945 akan membuka keran perubahan pasal-pasal yang lain. Apalagi jika wacana ini dihadapkan dengan gagasan purifikasi sistem presidensial yang sudah diganggu sejak awal perubahan UUD 1945.

Jika reformulasi GBHN tetap dilakukan, maka hal ini juga akan berimplikasi terhadap beberapa aspek ketatanegaraan. Oleh karena itu, gagasan reeksistensi GBHN ini merupakan sesuatu yang sangat fundamental dalam sistem berbangsa dan bernegara. Perlu pengkajian lebih dalam dan menyeluruh agar GBHN mampu menjadi jawaban dalam permasalahan pembangunan bangsa dan negara.

B. Pengaturan dan Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara di Indonesia

Keberadaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak terlepas dari pengaturan dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Daripada Negara." Dengan demikian, MPR sendiri memiliki dua produk hukum yakni UUD dan GBHN. Oleh karena adanya kata 'menetapkan' dalam ketentuan mengenai penetapan GBHN dalam Pasal tersebut, maka produk hukum pembentukan GBHN disebut dengan Ketetapan MPR.

Dengan keberadaan GBHN, maka disusunlah rencana pembangunan, baik jangka pendek maupun jangka menengah. Selanjutnya, kedua model ini dikenal dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Hal ini berlangsung selama pemerintahan Orde Baru.

Dengan sistem yang seperti ini, maka MPR sebagai pembuat GBHN akan memberikan mandat kepada Presiden sebagai eksekutif untuk melaksanakan rencana pembangunan tersebut. Tentu bisa dimaklumi bahwa lembaga pembuat perencanaan sangat didominasi oleh pemerintah pusat dan bersifat eksklusif. Pemerintah daerah dan masyarakat sebagai subjek utama output perencanaan kurang dilibatkan secara aktif. Perencanaan dibuat secara seragam. Daerah harus mengacu kepada perencanaan yang dibuat oleh pemerintah pusat walaupun banyak kebijakan tersebut tidak bisa dilaksanakan di daerah. Akibatnya hal ini

¹⁰ Januari Sihotang, Wacana Amendemen (Terbatas) Konstitusi, <https://news.detik.com/kolom/d-467319/wacana-amandemen-terbatas-konstitusi>, diakses pada tanggal 18 September 2019.

mematikan inovasi dan kreativitas daerah dalam memajukan dan mensejahterakan masyarakatnya. Distribusi anggaran negara ibarat piramida terbalik, sedangkan komposisi masyarakat sebagai penikmat anggaran adalah piramida seutuhnya.

Sebenarnya, pola perencanaan melalui pendekatan sentralistik/top down di awal membangun sebuah bangsa adalah sesuatu hal yang sangat baik. Namun, pola sentralistik tersebut terlambat untuk direposisi walaupun semangat perubahan dan otonomi daerah telah ada jauh sebelum ada dinamika reformasi terjadi.

Pembangunan nasional pada masa Orde Baru berpedoman pada trilogi pembangunan dan delapan jalur pemerataan. Trilogi pembangunan terdiri dari:

1. Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
 2. Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi
 3. Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis
- Pembangunan dilaksanakan pada 2 tahap, yakni:
- A. Pembangunan jangka panjang
Hal ini mencakup periode 25 sampai 30 tahun.
 - B. Pembangunan jangka pendek
Hal ini mencakup periode lima tahun, yakni:
 - a. Pelita I (1 April 1969-31 Maret 1974)
Menekankan pembangunan pada bidang pertanian
 - b. Pelita II (1 April 1974-31 Maret 1979)
Pembangunan ini menekankan pada tersedianya sandang, pangan perumahan, sarana dan prasarana menyejahterahkan rakyat dan memperluas kesempatan kerja
 - c. Pelita III (1 April 1979-31 Maret 1984)
Menekankan pada tri logi pembangunan
 - d. Pelita IV (1 April 1984-31 Maret 1989)
Menitikberatkan pada pembangunan sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri sendiri
 - e. Pelita V (1 April 1989-31 Maret 1984)
Menitikberatkan pada sektor pertanian dan industri
 - f. Pelita VI (1 April 1984-31 Maret 1999)
Masih menitikberatkan pembangunan pada sektor bidang ekonomi yang berkaitan dengan industri dan pertanian serta pembangunan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagai pendukungnya

C. Implikasi Garis-Garis Besar Haluan Negara Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

Keberadaan GBHN sebagai haluan yang harus dipatuhi oleh para penyelenggara negara, khususnya eksekutif berimplikasi terhadap mekanisme pertanggungjawaban Presiden di Indonesia pada masa itu. Seharusnya, dalam bangunan sistem presidensial maka eksekutif tidak perlu bertanggung jawab kepada parlemen (dalam hal ini MPR). Sebab hal tersebut sesungguhnya adalah ciri-ciri sistem parlementer.

Oleh karena itu, munculnya gagasan atau wacana untuk mengembalikan rencana pembangunan dengan model GBHN pantas untuk diperhatikan dan diteliti lebih serius lagi. Karena hal ini tidak hanya berhubungan dengan mekanisme pertanggungjawaban Presiden saja, tetapi juga berimplikasi terhadap hubungan antarlembaga negara yang ada di Indonesia. Jika reformulasi GBHN harus dilakukan, maka hal ini juga akan menimbulkan beberapa konsekuensi sekaligus implikasi terhadap beberapa aspek ketatanegaraan, yakni:

1. Menyoal eksistensi MPR di masa depan.

Berbicara mengenai GBHN, maka harus juga berbicara mengenai lembaga yang membentuknya. Jika melihat sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, maka lembaga yang paling tepat sebagai lembaga pembentuknya adalah MPR. MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat tentu harus mampu dipahami juga sebagai representasi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, seandainya kewenangan MPR untuk membentuk GBHN dikembalikan, maka hal ini akan berimplikasi terhadap kelembagaan MPR itu sendiri. Apalagi MPR saat ini bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, bahkan selain mengubah dan menetapkan UUD, kewenangan MPR hanya kewenangan yang bersifat seremonial dan tidak rutin. Oleh karena itu banyak yang mengatakan bahwa MPR seolah 'ada dan tiada'. Dengan adanya kewenangan MPR untuk membentuk GBHN, maka hal ini akan berimplikasi terhadap kembalinya MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Ketika MPR kembali sebagai lembaga tertinggi negara, maka muncul permasalahan yang lain, yakni terkait mekanisme checks and balances dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Namun, hemat penulis, posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara tidak menjadi masalah. Jika banyak para pihak yang mempersoalkan keberadaan MPR pada masa Orde baru dan Orde Lama yang justru menjadikan MPR menjadi 'alat' Presiden, maka hal ini bisa diperbaiki dengan memperbaiki rekrutmen Anggota MPR seperti saat ini. Mekanisme rekrutmen anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah dan Utusan Golongan telah menyebabkan Presiden dapat mendominasi MPR. Harapannya, rekrutmen DPR dan DPD melalui pemilihan umum akan memberikan garansi bahwa anggota MPR dapat menjadi representasi seluruh rakyat Indonesia.

2. Keberadaan GBHN dan desain sistem presidensial di Indonesia.

Memang, jika MPR kembali menjadi lembaga tertinggi negara, maka akan muncul persoalan hukum baru perihal desain sistem presidensial di Indonesia. Apalagi, dalam perubahan UUD 1945 disepakati adanya upaya purifikasi atau pemurnian sistem presidensial. Hal ini ditandai dengan adanya pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung dan mekanisme impeachment yang terlebih dahulu harus melalui putusan hukum oleh Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, jika GBHN merupakan acuan di dalam penyelenggaraan bernegara, maka tentu yang harus dipikirkan adalah apa kira-kira sanksi yang dapat diberikan kepada lembaga negara, termasuk Presiden jika tidak bekerja sesuai dengan GBHN tersebut. Apakah MPR sebagai lembaga yang membentuk GBHN dapat memberikan sanksi berupa teguran, mosi bahkan pemberhentian ketika Presiden/Wapres tidak melaksanakan GBHN? Hal ini menjadi bertolak belakang dengan semangat perubahan UUD 1945 yang menginginkan penguatan sistem presidensial di Indonesia. Adapun beberapa ciri pokok sistem presidensial,¹¹ yakni kepala pemerintahan adalah presiden yang sekaligus juga sebagai kepala negara. Presiden dipilih oleh rakyat, baik secara langsung. Presiden memegang kendali pemerintahan sebagai kepala lembaga eksekutif yang menunjuk menteri-menteri yang akan duduk di dalam kabinet. Menteri-menteri adalah para pembantu presiden yang bertanggung jawab kepada presiden. Oleh karena presiden juga adalah kepala negara, ia memegang kekuasaan simbolis tersebut.¹² Kedudukan presiden dan parlemen adalah sama-sama kuat karena presiden dan parlemen memiliki legitimasi yang kuat melalui pemilihan umum yang terpisah.¹³

D. Formula Ideal Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Kaitannya dengan Sistem Pemerintahan di Indonesia

Seiring dengan banyaknya perdebatan terkait keberadaan GBHN dan dihubungkan dengan sistem ketatanegaraan, khususnya mengenai keberadaan MPR dan sistem presidensial di Indonesia, maka ada beberapa solusi yang bisa diusulkan oleh penulis. Jika reeksistensi GBHN dianggap bertentangan dengan semangat perubahan UUD 1945 dan mengingat fobia negara ini terhadap sistem parlementer, maka MPR tidak perlu memberikan sanksi kepada lembaga negara yang tidak menjalankan GBHN. Misalnya, jika MPR menganggap bahwa Presiden

¹¹ Maswadi Rauf, dkk, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, (Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2009), hlm. 30-34.

¹² Di dalam sistem presidensial, kekuasaan seorang presiden meliputi kekuasaan politik nyata dan kekuasaan politik simbolis yang mencerminkan kewenangan yang diberikan oleh negara.

¹³ Oleh karena memiliki legitimasi dan kedudukan yang sama kuat, maka presiden tidak bertanggung jawab terhadap parlemen. Namun, presiden juga tidak boleh membubarkan parlemen, sebaliknya parlemen tidak boleh menjatuhkan presiden, kecuali karena alasan pelanggaran hukum berat yang harus memerlukan proses hukum terlebih dahulu.

tidak berhasil melaksanakan GBHN, maka hal tersebut tidak bisa menjadi pintu pemakzulan. Proses pemakzulan tetap saja seperti desain yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 sekarang. Tetapi, setiap lembaga negara tersebut harus membuat laporan Pertanggungjawabannya setiap tahun perihal perkembangan kinerja tahunannya dalam Sidang Umum MPR. Laporan tersebut hampir mirip dengan Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia setiap menjelang Perayaan Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Akhirnya, rakyatlah yang menilai lembaga-lembaga yang bekerja dengan baik maupun yang tidak bekerja maksimal. Bagi lembaga yang rekrutmen anggotanya melalui Pemilu, maka performa kinerja para anggotanya tentu akan mempengaruhi elektabilitas di Pemilu berikutnya.

Hanya saja, munculnya banyak keinginan untuk mendesain kembali GBHN sepertinya kurang didukung oleh kondisi perpolitikan bangsa kita akhir-akhir ini, terutama setelah era reformasi. Harus diakui, 'kesuksesan' GBHN tidak terlepas dari keberhasilan Orde Baru menerapkan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Permasalahannya adalah kesuksesan sistem GBHN pada masa Orde Baru tidak terlepas dari situasi dan kondisi politik pada masa itu yang cenderung stabil, baik dalam hal konfigurasi politik maupun situasi politik yang jauh dari kegaduhan. Dengan demikian, lebih mudah merencanakan hal-hal yang akan diraih dalam jangka menengah maupun jangka panjang. Situasi tersebut sangat berbeda dengan saat ini. Era kebebasan yang bergaung sejak reformasi 1998 telah berimplikasi munculnya sistem multipartai. Hasilnya, saat ini sangat susah memunculkan partai mayoritas dalam parlemen, sehingga kegaduhan demi kegaduhan menjadi hal yang terus berlangsung dalam perpolitikan kita. Bahkan parlemen kita mengenal istilah oposisi yang sesungguhnya agak janggal dijumpai dalam negara yang menganut sistem presidensial. Dengan kondisi yang seperti ini, maka pergantian rezim menjadi hal yang lumrah terjadi setiap lima tahun sekali, termasuk juga dukungan dan konfigurasi politik di parlemen. Oleh karena itu, besar kemungkinan, jika rezim berganti dan konfigurasi politik berubah, maka tak ada yang bisa menolak jika rezim yang sedang berkuasa akan mengganti GBHN yang sudah dirancang rezim sebelumnya.

Beberapa aspek lain yang sangat vital adalah, bahwa penting untuk didiskusikan mengenai wadah hukum GBHN tersebut.¹⁴ Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, maka wadah hukum GBHN yang paling tepat adalah Ketetapan MPR. Persoalannya, MPR saat ini tidak ada kewenangan tersebut, kendati tidak ada larangan untuk itu. Dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR sudah sempat dihapus dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

¹⁴ Januari Sihotang, 2016, *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 152.

Ketetapan MPR kemudian dimunculkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Memang, pencantuman Ketetapan MPR dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 menjadi problematik karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak menentukan batasan yang jelas, Ketetapan MPR mana saja yang dimaksud dan masih tetap berlaku. Jika membaca Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Namun perlu dicatat bahwa dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, Penjelasan suatu peraturan perundang-undangan hanya berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh.

E. Penutup

Berdasarkan uraian tersebut, adapun yang menjadi saran dari penulis adalah gagasan reeksistensi rencana pembangunan model GBHN harus dilakukan secara holistik agar tidak terkesan sebagai tambal sulam. Oleh karena itu, tidak perlu buru-buru dalam melakukan perubahan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdy Yuhana, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokus Media, Bandung.
- Humas Unair, “Menghidupkan kembali GBHN dari Mati Suri, Perlukah?”, dalam http://www.unair.ac.id/filer/Menghidupkan%20Kembali%20GBHN%20dari%20Mati%20Suri,%20Perlukah%20%3F_warta.pdf, diakses pada tanggal 28 Mei 2012.
- Januari Sihotang, 2016, *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta
- Januari Sihotang, Wacana Amandemen (Terbatas) Konstitusi, <https://news.detik.com/kolom/d-4673119/wacana-amandemen-terbatas-konstitusi> , diakses pada tanggal 18 September 2019

Maswadi Rauf, dkk, 2009, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Ni'matul Huda, 2010, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Urgensi GBHN dalam Konstitusi

Marzuki Lubis

Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara

A. Kedudukan MPR dalam Tataran Filsafat Pancasila

Kedaulatan rakyat adalah merupakan salah satu prinsip ketatanegaraan Indonesia, yang termuat dalam Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, perlu kajian tentang penganutan teori kedaulatan rakyat Indonesia yang tidak hanya merupakan adopsi dari ajaran J.J. Rousseau, tetapi juga bersumber dari nilai-nilai yang hidup dalam diri bangsa Indonesia (*volkgeist*).

“Prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dalam alinea ke-IV Pembukaan UUD 1945, adalah perkawinan antara asas kerakyatan dalam masyarakat pedesaan yang berintikan pada musyawarah mufakat, dengan ajaran kedaulatan rakyat dari Eropah dan Amerika yang bersendikan pada perwakilan”.¹

Muhammad Yamin dalam konteks yang demikian berpandangan bahwa pengertian kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 berasal dari 2 (dua) aliran pikiran: aliran pertama, adalah lanjutan perkembangan kedaulatan dalam perjalanan sejarah Indonesia, dan aliran kedua merupakan petikan hasil revolusi-revolusi dunia yang bergelora dalam sejarah dunia sejak revolusi Amerika, Prancis dan Rusia.² Hikmah kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia ialah rasionalisme yang sehat, karena telah melepaskan dari anarki, liberalisme dan semangat penjajahan.³

Berkaitan dengan permusyawaratan ini, menurut Soekarno terdapat 3 (tiga) hal yang dapat memberikan kemajuan kepada ummat yang hidup dalam Negara

¹ Mas Bakar, *Kedaulatan Rakyat dan Implementasinya Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959*, Tesis, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1987, hlm. 110.

² *Ibid.*, hlm. 115.

³ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1971, hlm. 98.

yang dilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan:

Pertama, karena dengan dasar musyawarah itu, manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuhanan, dengan membuka pikiran dalam permusyawaratan sesama manusia.

Kedua, oleh permusyawaratan, maka Negara tidak dipikul oleh seorang manusia atau pikiran yang berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan, sehingga Negara tidak berpusing disekeliling seorang insan, melainkan sama-sama membentuk Negara sebagai suatu batang tubuh, yang satu-satu sel mengerjakan kewajiban atas permufakatan yang menimbulkan perlainan atau perbedaan kerja, tetapi untuk kesempurnaan seluruh badan.

Ketiga, permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendirian atau kelakuan orang seorang, permusyawaratan membawa Negara kepada tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan.⁴

Realitas demikian menunjukkan bahwa “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, mengandung cita-cita kefilisafatan:

1. Kerakyatan, adalah merupakan suatu dasar filsafat dan dasar kerokhanian. Selanjutnya dapat disebut juga bahwa kerakyatan adalah merupakan suatu cita-cita kefilisafatan, bahwa Negara pada hakekatnya adalah untuk seluruh rakyat. Oleh karena itu, kerakyatan merupakan suatu cita-cita kefilisafatan yang menyangkut demokrasi politik dan sosial ekonomi, sehingga pengertian kerakyatan tidak identik dengan demokrasi melainkan lebih luas.
2. Permasyarakatan/perwakilan, yaitu bahwa pengertian demokrasi itu tidak bisa dilepaskan dengan pengertian “permusyawaratan/perwakilan”. Permasyarakatan perwakilan berkaitan dengan pengertian demokrasi politik. Maka demokrasi politik ini merupakan syarat mutlak bagi tercapainya “kerakyatan”.⁵

Oleh sebab itu, bila diperhatikan risalah perumusan UUD 1945, keberadaan MPR sebagai sebuah lembaga dimaksudkan merupakan perwujudan representasi seluruh rakyat Indonesia, dan mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam Negara. Muhammad Yamin dalam hubungan dengan struktur ketatanegaraan yang akan dibangun mengemukakan antara lain:

Kemudian dihadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara itu adalah suatu Majelis Permasyarakatan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam republik. Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak.⁶

⁴ *Ibid.*, hlm. 95.

⁵ Kaelan, *Filsafat Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 1996, hlm. 141.

⁶ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 181.

Konteks yang demikian menunjukkan bahwa keberadaan Majelis Permusyawaratan dalam tataran para pendiri Negara (*founding fathers*) dimaksudkan sebagai tempat bermusyawarah seluruh rakyat Indonesia, sehingga ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara, akan tetapi setelah Perubahan UUD 1945, kedudukan MPR “terdegradasi” menjadi lembaga yang sederajat dengan lembaga Negara lainnya, seperti DPR, DPD, MA, MK dan lain-lain melalui penerapan “*checks and balances system*”, padahal menurut Jimly Asshidiqie, dalam perspektif pembagian kekuasaan, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidak bersifat primer.⁷

Dalam hubungan ini menurut hemat penulis, ke depan (*futuristic view*) perlu kajian komprehensif terhadap kedudukan MPR sebagai sebuah institusi yang berdiri sendiri dan mempunyai kedudukan tertinggi dalam sistem kelembagaan Negara, sehingga tidak mencederai amanat para *founding fathers* dalam UUD Proklamasi. Untuk itu, tentunya bila hendak mendudukkan kembali MPR dalam struktur tertinggi, maka keanggotaannya tidak hanya DPR dan DPD, tetapi juga Utusan Golongan sebagai perwakilan fungsional (*functional representation*), sehingga keseluruhan komponen masyarakat Indonesia tercermin dalam MPR, dan inilah merupakan spesifik kelembagaan negara yang bersumber dari nilai-nilai yang berakar dalam masyarakat.

Keberadaan Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR mempunyai akar sejarah yang sangat kuat. Konsep Utusan Golongan (UG) ini mencerminkan diadopsinya pengertian sistem perwakilan fungsional (*functional representation*) dalam konstitusi Negara kita. Dalam pengertian yang lebih luas, Utusan Golongan ini dikaitkan dengan kelompok-kelompok fungsional lainnya yang tidak mungkin dapat diwakili aspirasinya melalui mekanisme perwakilan politik (*political representation*), seperti golongan agama, cendekiawan, kelompok profesional, kaum perempuan, buruh, pendidik (guru), petani, nelayan dan sebagainya,⁸ tentu dilakukan melalui mekanisme seleksi khusus.

Oleh sebab itu, menurut hemat penulis merupakan kekeliruan paradigma bila perumus Perubahan UUD 1945 hanya menempatkan *political representation* dan *regional representation* dalam struktur MPR, serta menjadikan MPR hanya sebagai lembaga Negara yang sederajat dengan lembaga Negara lainnya, karena telah menghapuskan pemikiran asli yang dikembangkan oleh “the *founding fathers*” pada saat perumusan Undang-Undang Dasar 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

Praktik oligarki menunjukkan bahwa kedaulatan telah direnggut oleh parpol secara sewenang-wenang dari tangan rakyat. Akibatnya, rakyat kehilangan hak yang paling berharga dan paling mendasar dalam bernegara. Maka, tidak ada yang mesti dilakukan selain mengambil kembali kedaulatan yang selama ini direbut oleh pejabat dan parpol untuk kemudian dikembalikan kepada rakyat.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 11

⁸ *Ibid*, hlm. 44-46.

Kedaulatan dalam konteks ini tentu tidak hanya diterjemahkan sebagai kekuasaan politik, memilih wakil rakyat dan sebagainya. Kedaulatan mesti pula dipahami dalam kaitannya dengan kesejahteraan, keadilan, kemakmuran dan seterusnya.⁹ Oleh sebab itu, idealnya di Indonesia MPR harus menjadi sebuah institusi yang spesifik dalam ketatanegaraan Indonesia yang lahir dari akar budaya bangsa, bukan didasarkan pada pembagian atau pemisahan kekuasaan semata yang merupakan adopsi nilai-nilai demokrasi Amerika dan Eropa, yang cenderung individualisme dan liberalisme.

B. Reformasi GBHN

Pancasila sebagai dasar filsafat Negara pada hakikatnya merupakan dasar dan sumber derivasi nilai-nilai dan norma-norma dalam segala aspek penyelenggaraan Negara, termasuk pelaksanaan pembangunan nasional.

Bagi bangsa Indonesia, pembangunan nasional tentu harus sejalan dengan tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea IV : “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”

Pembangunan dalam konteks paradigma yuridis filosofis bermakna mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan sprituil, tiada lain adalah pencerminan nilai-nilai dan asas-asas yang terkandung dalam Pancasila,¹⁰ melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), namun setelah Perubahan UUD 1945 persoalan sistem perencanaan pembangunan nasional yang kita hadapi sangat kompleks. Di satu sisi, Perubahan UUD 1945, telah menghilangkan kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, sejalan dengan kehendak menempatkan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat, melainkan hanya sebatas lembaga Negara yang sederajat dengan lembaga Negara lainnya.

Di sisi lain, penguatan sistem pemerintahan presidensial dalam konstruksi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berimplikasi kepada penyerahan sepenuhnya kebijakan pembangunan (*public policy*) kepada Presiden terpilih. Keberadaan Presiden beserta kewenangannya pada dasarnya bersumber dari kewenangan atributif, yang melahirkan kekuasaan baru, dan dilakukan oleh suatu badan yang pembentukannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*authorized organ*).

Suyoto Mulyosudarmo mengemukakan, dalam proses pengatribusian hanya melibatkan dua pihak, yaitu pemilik kekuasaan dan penerima kekuasaan. Pemberian kekuasaan kepada subjek hukum yang baru, dapat pula dikatakan sebagai pembentukan kekuasaan. Dalam setiap pembentukan kekuasaan akan terjadi masalah pengawasan, yaitu suatu pengawasan dari subjek hukum yang

⁹ Sofjan S. Siregar, *Ijtihad Demokrasi*, Nasuha Centre, Rotterdam, Nederland, 2015, hlm. 59.

¹⁰ M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, CV Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm.77.

membentuk kekuasaan terhadap subjek hukum yang dibentuk atau yang diberi kekuasaan, hanya saja dalam konteks pembentukan kekuasaan yang bersifat atributif, tidak serta merta dapat diketahui kepada siapa penerima kekuasaan itu harus bertanggung jawab.¹¹

Di Indonesia, setelah Perubahan UUD 1945 sistem perencanaan pembangunan nasional telah diatur dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Undang-undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 – 2025, yang kemudian pada era Presiden Joko Widodo dilahirkan Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015 – 2019 (RPJMN 2015 – 2019) , yang tentu kesemuanya lebih banyak berada pada ranah eksekutif.

Fakta yang timbul dari pengaturan dimaksud adalah kebijakan Negara lima tahunan pada dasarnya berada di tangan orang perseorangan (Presiden), tanpa diimbangi mekanisme pertanggungjawaban, sehingga dalam tataran praktik arah kebijakan kehidupan bernegara tidak didasarkan pada satu haluan yang tersistem, yang dapat membahayakan keutuhan Negara, karena agenda pembangunan nasional hanya didasarkan pada visi dan misi calon Presiden terpilih, yang mempunyai kecenderungan subjektif, dan dalam perspektif yuridis RPJMN 2015 – 2019 hanya didasarkan pada Peraturan Presiden yang secara hierarki mempunyai kedudukan yang lebih rendah dari undang-undang, padahal mengatur kebijakan nasional selama lima tahun yang menyentuh berbagai aspek kepentingan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Di sisi lain, pengaturan yang demikian pada dasarnya telah mencederai demokrasi Pancasila yang dilandasi pada musyawarah mufakat dalam pengambilan keputusan, bukan pada orang perorangan seperti Amerika, yang nota bene dilandasi pada filosofi individualisme dan liberalisme, sehingga dewasa ini muncul anggapan bahwa kebijakan pembangunan tanpa arah.

Konstelasi yang demikian berarti MPR sebagai pembentuk kekuasaan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebagai pembentuk konstitusi) mempunyai kewenangan menetapkan GBHN untuk diderivasikan kepada Presiden. Dengan perkataan lain, agar terwujud arah kebijakan pembangunan yang sejalan dengan cita-cita dan tujuan bernegara perlu dihidupkan kembali GBHN melalui Ketetapan MPR, dengan beberapa alasan sebagai berikut:

Pertama, Indonesia yang didasarkan pada sendi kedaulatan rakyat berdasarkan musyawarah mufakat, mengandung makna bahwa MPR (yang saat ini terdiri dari DPR dan DPD) adalah merupakan perwujudan representasi rakyat Indonesia dalam menentukan arah haluan Negara (GBHN), bukan berada pada Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif.

Kedua, posisi MPR sebagai badan yang dibentuk berdasarkan konstitusi, mempunyai kewenangan membentuk kekuasaan baru (atribusi dan delegasi) yang diberikan kepada lembaga Negara lain, yang juga berdasarkan konstitusi

¹¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 41 - 42.

atau UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam hubungan ini MPR dapat membentuk GBHN untuk diderivasi kepada Presiden.

Ketiga, mekanisme pertanggungjawaban. Dewasa ini, berbagai lembaga Negara tidak memiliki pengaturan mekanisme pertanggungjawaban, padahal dalam sebuah kekuasaan, agar tidak melahirkan absolutisme perlu pengaturan pertanggungjawaban. Dalam konteks ini, apabila MPR melahirkan GBHN selaku pembentuk kekuasaan menurut Pasal 3 dan Pasal 37 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka berimplikasi yuridis Presiden sebagai pelaksana harus bertanggungjawab atas pelaksanaan GBHN kepada MPR, baik secara moral maupun secara hukum, meskipun dalam hal ini MPR tidak berwenang memberhentikan, tetapi dapat memberi rekomendasi kepada DPR dan DPD atau lembaga Negara lainnya terhadap pelaksanaan haluan negara.

Keempat, memantapkan sinkronisasi dan harmonisasi arah kebijakan pembangunan, baik pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, sehingga tidak ada saling kontradiktif arah pembangunan antara susunan pemerintahan.

Realitas di atas berarti di Indonesia saat ini merupakan hal yang sangat strategis untuk mendesign reformasi GBHN oleh MPR selaku pembentuk kekuasaan, melalui bentuk hukum "Peraturan MPR" sebagai rekonstruksi Pasal 7 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meskipun belum dilakukan Perubahan Lanjutan UUD NRI Tahun 1945 sebagai implementasi kewenangan MPR dalam kewenangan melantik maupun dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945.

Akhirnya, perlu ditegaskan untuk penguatan GBHN sebagai arah kebijakan pembangunan nasional sebagai wujud kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR sebagai representasi rakyat, maka perlu dimuat dalam konstitusi Negara.

C. Penutup

Berdasarkan kajian sebagaimana diuraikan di atas, maka sebagai penutup tulisan ini terdapat beberapa catatan:

1. Perlu rekonstruksi MPR sebagai lembaga tertinggi Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagai wujud sendi Negara berdasar atas kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui prinsip musyawarah mufakat, yang terdiri dari berbagai komponen DPR, DPD (political and regional representation) dan Utusan Golongan (functional representation) yang bersumber dari akar budaya bangsa.
2. Menghidupkan kembali GBHN oleh MPR sebagai pembentuk kekuasaan merupakan sebuah keniscayaan, sehingga mempunyai arah haluan yang jelas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sedangkan dengan pola sistem perencanaan pembangunan nasional saat ini menunjukkan kebijakan pembangunan terombang ambing tanpa arah yang pasti.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Manan, H., *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2006.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1996.
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 2000
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, PT Tata Nusa, Jakarta, 2001.
- Kaelan, *Filsafat Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 1996
- Mas Bakar, *Kedaulatan Rakyat dan Implementasinya Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959*, Tesis, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1987.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1971.
- Otje Salman S., H.R. dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, PT Refika Aditama, Bandung, 2004.
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, HuMa, Jakarta, 2003.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan*

- Kemedekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995.
- Sofjan S. Siregar, *Ijtihad Demokrasi*, Nasuha Centre, Rotterdam, Nederland, 2015.
- Sunaryati Hartono, CFG, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung , 1991
- Undang-undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 – 2025.
- Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015 – 2019.

Merumuskan Tempat bagi Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Sebuah Sistem Pemerintahan Presidensial

M. Husnu Abadi

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

A. Pendahuluan

Gagasan untuk menghidupkan kembali GBHN muncul dalam Rakernas 1 PDIP 2016. Presiden Djoko Widodo dalam pidatonya menyatakan Indonesia harus memiliki haluan yang jelas tentang arah pembangunan nasional semesta. Ketua Umum PDIP Megawati Soekarno Puteri yang menyoroti sistem pembangunan negara yang semakin tak padu dan cenderung berjangka pendek. Ke depan program pembangunan harus bersumber pada GBHN yang ditetapkan MPR dan bukan visi misi lima tahunan presiden dan wakil presiden.

PDIP akan mendorong pemberlakuan GBHN melalui amandemen terbatas UUD untuk mengembalikan kewenangan MPR menyusun GBHN. Pasal yang diubah hanya terkait aturan memberi kewenangan untuk menyusun GBHN. Jadi perubahan tidak melebar ke pasal lain, amandemen cukup dilakukan agar ada lembaga resmi yang ditugaskan menyusun haluan pembangunan negara. Diluar itu, PDIP tidak setuju untuk mengamandemen UUD 1945. Oleh sebab itu, amandemen UUD 1945 juga tidak akan berujung pada pengembalian posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR tidak akan kembali berfungsi sebagai yang membawahi Presiden dan Wakil Presiden. MPR Hanya bertugas menyusun GBHN. Presiden harus tetap dipilih secara langsung oleh rakyat karena itu asas kedaulatan rakyat.

Jika amandemen UUD 1945 tidak bisa dilakukan, scenario lain untuk mewujudkan GBHN adalah merevisi sejumlah UU terkait pembangunan nasional. Beberapa Undang-Undang yang materinya setara dengan GBHN: Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

Mengenai tempat GBHN, ada yang berpendapat bahwa hal itu cukup ditempatkan dalam UU, dengan merujuk dari berbagai perumusan yang diperoleh dari kewenangan yang diberikan kepada lembaga-lembaga Negara:

UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Mengenai tempat GBHN dalam peraturan perundang-undangan, Jimly Asshiddiqie menyatakan:¹ gagasan pemberlakuan kembali GBHN sebagai panduan pembangunan nasional jangka panjang perlu dipikirkan secara mendalam. Gagasan ini dapat diwujudkan dengan memperkuat Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Langkah ini diyakini akan memberi resiko kebangsaan yang lebih kecil dan tak akan menguras energi bangsa dibandingkan jika melalui amandemen terhadap UUD 1945 guna memberikan kewenangan MPR menetapkan GBHN. Indonesia memang membutuhkan GBHN untuk memandu pembangunan. Dokumen itu tidak hanya mengikat pemerintah pusat, tetapi juga seluruh rakyat Indonesia guna memastikan pembangunan yang merata di seluruh tanah air. Karenanya haluan pembangunan jangka panjang itu cukup diatur melalui penguatan UU Sistem Pembangunan Nasional. Penguatan UU ini dilakukan dengan menyebutkan secara tegas bahwa ada dokumen GBHN 50 tahun, dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang 25 tahun, serta dokumen perencanaan pembangunan lima tahunan yang terkait dengan visi dan misi dalam pemilihan presiden. Selain itu juga disebutkan ada dokumen anggaran pendapatan dan belanja Negara yang bersifat tahunan. Untuk itu, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) harus diperkuat dengan memastikan ada mekanisme debat publik untuk merumuskan GBHN serta melibatkan sejumlah ahli. Cara ini jauh lebih produktif ketimbang memperdebatkan bentuk hukum GBHN yang akan memakan waktu lama.

Pendapat Sofyan Djalil (Menteri Kepala Bappenas) menyatakan bahwa kebutuhan Indonesia terhadap perencanaan pembangunan jangka panjang dapat dilakukan dengan memperkuat fungsi kementerian yang dipimpinya. Saat ini peran Bappenas belum terlalu kuat. Kondisi ini berimbas pada hasil perencanaan teknokratik yang belum maksimal. Sementara itu Moh. Mahfud MD, Mantan Ketua MK RI menilai bahwa menghidupkan kembali GBHN bukan sesuatu yang urgen. Menghidupkan GBHN bisa dilihat dari sudut formal konstitusional dan substansial. Dari sudut formal konstitusional pengembalian GBHN berarti mengubah struktur ketatanegaraan dari horizontal fungsional menjadi vertical structural seperti zaman Orde Baru. Perubahan ini akan membuat control pemerintah terlalu kuat. Sementara itu dari sudut substansial menurut Mahfud kini sudah ada pengganti GBHN yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

Wakil Ketua DPD Farouk Muhammad:² menyatakan bahwa harapan bahwa amandemen UUD 1945 tak hanya dilakukan terkait kewenangan MPR menyusun dan menetapkan GBHN sudah disampaikan sejumlah anggota DPD. Mereka minta amandemen konstitusi dilakukan untuk menata sistem ketatanegaraan

¹ Pemberlakuan GBHN, Amandemen UUD 1945 Bukan Satu-satunya Jalan, Kompas, 12 Januari 2016, hlm.1 dan 15.

² GBHN jangan jadi bola liar. DPD Usulkan amandemen UUD 1945 secara menyeluruh. Kompas, 13 Januari 2016.

secara keseluruhan. Oleh karena itu perubahan perlu juga dilakukan misalnya untuk memperkuat kewenangan DPD. Intinya kami mendukung gagasan PDIP. Namun pembahasan pemberlakuan GBHN akan pincang kalau tidak membahas kewenangan MPR. Pembahasan kewenangan MPR juga akan pincang kalau tanpa pembahasan penguatan DPD, tutur Wakil Ketua DPD Farouk Muhammad. Dalam pada itu, dosen Universitas Andalas, Saldi Isra mengemukakan bahwa di atas kertas bisa saja PDIP menyebut amandemen secara terbatas. Namun amandemen itu tetap berpotensi bergerak ke mana-mana jika dilakukan karena gerakan lembaga politik seringkali sulit diperkirakan. Oleh sebab itu, sebaiknya tidak dengan rencana mengubah UUD 1945.

Hal senada dikemukakan oleh Ketua Dewan Pembina National Strategic Centre Letnan Jenderal (Purn) Syaiful Rizal mengatakan wacana amandemen konstitusi sebaiknya dihentikan.sudah cukup proses amandemen yang dilakukan selama ini. Ibarat baju yang terus diubah-ubah demi kemauan sesaat pemerintahan hasilnya akan semakin amburadul, kini yang ditunggu rakyat adalah pembangunan riil. Bicara GBHN saja banyak orang masih traumat dengan produk orde baru. Ketua Gerindra Prabowo Subianto dan Presdian PKS Shohibul Iman menyambut baik gagasan PDIP untuk menghidupkan kembali GBHN. Mereka berjanji akan membicarakannya dengan pimpinan partai politik anggota KMP lainnya.

Jhon Peris, Ketua Kelompok DPD di MPR menyatakan gagasan pemberlakuan kembali GBHN sejalan dengan keinginan DPD. Menurut dia empat tahun lalu, kelompok DPD di MPR sudah mengusulkan agar GBHN dihidupkan kembali. Pemberlakuan GBHN merupakan salah satu bagian dari penataan sistem ketatanegaraan. GBHN diperlukan karena selama ini pemerintah tidak memiliki visi dan pedoman besar pembangunan bangsa. Pemerintah hanya memiliki rencana pembangunan jangka panjang RPJM yang sebenarnya merupakan visi pribadi presiden. RPJM adalah visi pribadi calon presiden yang kemudian ditetapkan menjadi RPJM saat calon presiden itu terpilih dan memerintah. Hidayat Nur Wahid, Wakil Ketua MPR, menyatakan bahwa MPR menampung semua aspirasi terkait amandemen UUD 1945, termasuk wacana penghapusan atau penguatan DPD. Masalah amandemen UUD 1945 ini kembali menguat seiring dengan wacana PDIP untuk menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara. Sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945, amandemen dapat diagendakan jika diusulkan oleh satu pertiga anggota MPR. Tanpa usulan tersebut, MPR tidak bisa mengagendakan sidang untuk membahas rencana amandemen UUD.³

Harry Tjan Silalahi, peneliti CSIS, menyatakan bahwa penyusunan Garis-garis Besar Haluan Negara, sebagaimana digagas PDIP, memiliki konsekuensi besar. GBHN diperlukan selama kepemimpinan kuat. Menggunakan kembali GBHN berarti harus mengubah UUD 1945. Kalau GBHN hendak dihidupkan, tim pemerintah dapat saja tinggal menerjemahkan secara konkret pembukaan dan

³ Amandemen UUD 1945: MPR Tampung Semua Aspirasi, harian Kompas, 10 Februari 2016.

pasal-pasal UUD 1945. GBHN sesungguhnya sudah terdapat dalam pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Dahulu arah pembangunan sudah terdapat pula di bab penjelasan, antara lain, Negara Indonesia yang mengutamakan asas gotong royong dan kekeluargaan. Konsekuensi lain dari penyusunan GBHN adalah mengubah UUD 1945. Ini tidak mungkin dilakukan dengan sistem presidensial. Sebab, masa kepemimpinan presiden hanya maksimal dua periode.⁴

Ari Nurcahyo, Direktur Eksekutif PARA Syndicate, menyatakan bahwa GBHN justru bagus untuk kesinambungan pembangunan nasional. Terkait kekhawatiran GBHN yang dapat membelenggu Presiden, hal ini tidak perlu dikhawatirkan, karena GBHN hanya menggariskan visi atau haluan dari target pembangunan. Justru GBHN harusnya melengkapi kebijakan Presiden. Presiden justru diberikan ruang kreatif untuk membuat program pembangunan yang masuk akal untuk mengeksekusi GBHN di dalam periode pemerintahannya.⁵

B. Pembahasan

Bila melihat perkembangan yang ada seperti yang terjadi pada Peringatan Hari Konstitusi 18 Agustus 2016, di Gedung MPR RI. Wakil Presiden RI Jusuf Kalla menyatakan wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai kebijakan dasar tentu untuk mencapai tujuan Negara. GBHN nantinya dapat lebih strategis untuk menjadi acuan jangka panjang jalannya pemerintahan. Pasalnya dari pengalaman, GBHN cenderung berisi norma-norma yang minim arahan. Menghidupkan kembali GBHN dan rencana amandemen UUD 1945 tidaklah diharapkan. Bahkan amandemen konstitusi merupakan kewajiban dalam upaya menyesuaikan dengan kondisi zaman.⁶

Umumnya pendapat yang mengemukakan dalam media, menyetujui untuk dihidupkannya kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara, sebagai pedoman dan arahan bagi semua penyelenggara negara dalam mengarahkan negara ini, dalam rentang waktu tertentu, 50 tahun, 25 tahun atau 5 tahun. Namun, terdapat perbedaan pendapat ketika mengenai tempat GBHN itu, apakah akan menempati tempat semula yaitu melalui amandemen UUD yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk merumuskan GBHN.

Pendapat kedua menyatakan bahwa GBHN dapat terwujud dengan mencukupkan dan meningkatkan suatu undang-undang, yang isi dan bentuk formalnya sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara, dengan alasan selama ini sudah ada undang-undang yang merumuskan suatu Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah (RPJP dan RPJM). Dengan demikian nantinya terdapat undang-undang yang berfungsi sebagai payung dan merupakan payung dari sejumlah undang-undang lainnya Dengan demikian nantinya ada UU

⁴ Pemikiran Kebangsaan: Menghidupkan GBHN Berkonsekuensi Besar, *Harian Kompas*, 2 April 2016.

⁵ *Ibid.*

⁶ Kaji Mendalam Hidupkan GBHN, *Harian Media Indonesia*, 19 Agustus 2016. Lihat juga: Sidang Tahunan MPR, Ketua MPR: Indonesia Butuh Haluan Negara, *Harian Republika*, 18 Agustus 2016. Lihat juga: GBHN Akan dihidupkan, Amandemen UUD Diusulkan, *Harian Kompas*, 16 Agustus 2016.

tentang GBHN, dan ada Undang-Undang tentang RPJP dan Undang-Undang tentang RPJM.

1. Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Pembahasan pertama akan membahas masalah pendapat pertama. Dalam hal harus dilakukan melalui amandemen konstitusi, maka prosedur perubahan pastilah harus memenuhi syarat seperti yang dicantumkan dalam konstitusi itu sendiri.

Pasal 37.

- (1) Usul Perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota majelis Permusyawaratan Rakyat.

Jumlah anggota MPR saat ini adalah 575 anggota DPRRI ditambah dengan 34 provinsi x 4 orang anggota DPD (136 orang) sama dengan 711.⁷ Dengan demikian, usulan perubahan UUD sekurang-kurangnya diajukan oleh 237 orang anggota MPR, tidak terikat dari unsur mana anggota itu, baik dari DPD ataupun DPR. Pada beberapa tahun yang lalu usulan perubahan UUD 1945 pernah diajukan oleh 132 anggota DPD RI ditambah dengan sejumlah anggota DPRRI. Namun pada perkembangannya, jumlah 1/3 dari jumlah anggota MPRRI tidak terpenuhi, sehingga usulan perubahan itu tidak bisa diagendakan oleh MPRRI.⁸

Masalah perubahan UUD itu memang merupakan masalah politik, artinya bilamana adanya sejumlah kekuatan politik yang dominan yang memenuhi jumlah minimal, maka perubahan itu akan terjadi. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim maupun Sri Soemantri menyatakan bahwa suatu konstitusi dirubah lebih terletak dalam bidang politik ketimbang hukum tata negara. Karena itu, betapapun sukarnya suatu konstitusi untuk dirubah kalau kekuatan politik yang berkuasa dan dominan menghendaknya, maka perubahan itu dapat diwujudkan. Sebaliknya betapapun mudahnya suatu konstitusi untuk dirobah, kalau kekuatan politik yang berkuasa dan dominan tidak menghendaki perobahan, maka konstitusi itu tidak akan pernah berubah.⁹

Apabila diperhatikan suara yang muncul dipermukaan media massa,

⁷ Provinsi ke 34, Kalimantan Timur, pada pemilihan umum 2014, tidak bisa diikutkan untuk pengisian keanggotaan DPD RI, karena pembentukan provinsi itu amat berdekatan dengan diselenggarakannya pemilihan umum tahun 2014. Namun pada Pemilu 2019, provinsi tersebut telah diwakili keanggotaannya.

⁸ Usulan perubahan yang diajukan oleh semua anggota DPD RI itu, diajukan pada masa kepemimpinan Ketua MPR Hidayat Nur Wahid (2004-2009)

nampaknya kekuatan anggota DPDRI yang berjumlah 132 orang ditambah dengan sejumlah kekuatan politik di DPRRI seperti PDIP dan PAN akan mudah mencapai jumlah 231 orang untuk syarat diusulkannya perubahan UUD 1945, khususnya yang berkenaan dengan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN. Namun persoalannya adalah, anggota DPDRI berkeinginan juga bahwa amandemen UUD 1945 tidak hanya untuk mengembalikan kewenangan MPR membuat GBHN, tetapi juga berkeinginan untuk memperkuat kewenangan DPDRI dalam pembuatan undang-undang dan dalam pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan.⁹ Kalangan DPD tak akan menyetujui perubahan UUD kalau hanya khusus berkenaan dengan pemberian kewenangan pembuatan GBHN kepada MPR tanpa memasukkan juga soal penyempurnaan kewenangan DPD RI sebagai legislatif.¹⁰ Seandainya seluruh anggota DPDRI tidak bersedia untuk mengusulkan perubahan konstitusi, namun ada jumlah anggota MPRRI non anggota DPDRI berjumlah 231 orang yang mengusulkan, maka usulan perubahan itu sah adanya. Hal ini disebabkan, konstitusi hanya menyebutkan 1/3 dari jumlah anggota MPR RI.

Terlepas dari itu semua, bila diasumsikan, MPR bersepakat untuk mengembalikan GBHN dan memberikan kewenangan kepada MPR untuk membuatnya, apakah hal ini punya implikasi pada sistem pemerintahan berpresiden, seperti yang dianut oleh amandemen UUD NRI 1945?

Amandemen UUDNRI 1945 telah melakukan perubahan sistem pemerintahan berpresiden, yaitu

- a. Semula Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPRRI, dan karenanya MPR RI juga mempunyai kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Kini, Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan MPR hanya punya kewenangan untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden. Walaupun demikian MPR masih mempunyai wewenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, dalam hal keduanya berhalangan tetap, tetapi kewenangan memilih ini tidak menjadikan sebab Presiden dan Wakil Presiden berada dibawah MPR atau menjadikan Presiden/Wakil Presiden harus bertanggungjawab kepada MPR.
- b. Semula Presiden dan Wakil Presiden diwajibkan untuk mentaati semua ketentuan MPRRI, termasuk didalamnya GBHN, karena Presiden dan Wakil Presiden berada dibawah MPRRI (selaku mandataris MPR). MPR saat ini tidak lagi mempunyai kewenangan membuat GBHN dan juga tidak punya

⁹ Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*,PSHTN FHUI, 1981, hlm. 83 Lihat juga Sri Soemantri, 1979, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni: Bandung, hlm. 131

¹⁰ Lihat pernyataan Wakil Ketua DPD RI Farouk Muhammad, GBHN Jangan jadi Bola Liar. DPD Usulkan Amandemen UUD 1945 secara menyeluruh. Kompas, 13 Januari 2016.

¹¹ Draf Dimatangkan. Wacana Perubahan Kelima UUD 1945 Menguat. *HarianKompas*, 20 Agustus 2016. Ketua Kelompok DPD RI John Pieris menyatakan bahwa DPD tak akan menyetujui amandemen UUD jika hanya untuk menghidupkan GBHN tanpa merevisi pasal kewenangan DPD.

kewenangan untuk membuat norma pengaturan.¹²

- c. Semula MPR mempunyai kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden atas alasan pelanggaran GBHN. Kini, MPR tidak mempunyai kewenangan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden atas alasan pelanggaran GBHN, tetapi dengan alasan pelanggaran hukum, yang harus dinyatakan dan adanya dugaan yang disampaikan oleh DPRRI dan diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal putusan MK membenarkan dugaan DPR itu, maka MPR dapat memutuskan nasib presiden dan wakil presiden dimaksud: memakzulkan atau tidak memakzulkan.¹³
- d. Semula MPR merupakan lembaga negara tertinggi dan memegang kekuasaan negara tertinggi, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Kini MPR merupakan lembaga tinggi negara seperti lembaga-lembaga negara lainnya. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang dasar ini.

Berdasarkan hal-hal di atas, maka keberadaan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, menjadikan kewenangan MPR sebelum amandemen, dipulihkan. Hal ini mengandung pengertian, bahwa GBHN tetap harus menjadi acuan Presiden dan Wakil Presiden dan penyelenggaraan negara, dan penjabarannya harus dirumuskan dalam Undang-Undang, dimana undang-undang merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRRI dengan Presiden. Namun kewajiban mengacu pada GBHN itu tidak menjadikan Presiden harus bertanggungjawab kepada MPR. Presiden tetap harus taat dan patuh pada undang-undang yang dibuatnya bersama DPR, termasuk isi undang-undang yang merupakan penjabaran dari GBHN.

Undang-Undang yang merupakan penjabaran GBHN, dapat dijabarkan dalam UU APBN, UU RPJM ataupun RPJP dan dalam undang-undang sektoral lainnya. Peranan DPR disini sangat strategis, bahkan juga peranan DPD, sesuai dengan kewenangannya. Hal ini karena dalam pembentukan Undang-Undang, DPR dan DPD dapat melakukan pengawasan seberapa jauh GBHN itu dicerminkan dalam materi dan isi suatu Undang-Undang.

Seperti diketahui, bahwa keanggotaan MPR terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah dengan anggota-anggota DPD. Anggota DPR dan Anggota DPD itulah yang membentuk dan merumuskan GBHN (melalui lembaga MPR). Karenanya adalah sangat wajar, ketika dijabarkan dalam undang-undang yang lebih implementatif/operasional (dalam hal pelaksanaan pembangunan) maupun ketika dijabarkan dalam undang-undang yang sifatnya mengatur, peranan dari anggota DPRRI dan DPDRI menjadi sangat penting. Peranan itu berbentuk ikut merumuskan suatu undang-undang, sekaligus sebagai pengawas atas implementasi GBHN dalam bentuk undang-undang.

¹² Mahfud MD, 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 54. Lihat juga Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 7 dan Penjelasan.

¹³ Hamdan Zoelva, 2005. *Impeachment Presiden. Alasan Tindak Pidana Permebrhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konpres. Hlm. 117.

Tabel 1
Hubungan antara MPR, GBHN, UNDANG-UNDANG,
DPR, DPD, dan PRESIDEN

No.	Lembaga Negara	Produk	Keterangan
1.	MPR (terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD)	GBHN	GBHN memberi arah pada semua lembaga negara, termasuk Presiden
2.	DPR dan Presiden	UU	Menjabarkan GBHN
3.	DPR	Hak DPR	Mengawasi Pelaksanaan GBHN/Undang-Undang
3.	DPD	Laporan ke DPR	Mengawasi Pelaksanaan GBHN/UU sesuai bidangnya

Tanggung jawab untuk melaksanakan atau menjabarkan GBHN yang ditetapkan oleh MPR tidak semata-mata dibebankan kepada Presiden, tetapi juga menjadi tanggungjawab DPR maupun DPD (sesuai dengan ruang lingkup kewenangannya) dalam bentuk pembentukan Undang-Undang (APBN, RPJM, RPJP dan UU sektoral lainnya). Kegagalan atau kelambatan dalam pembentukan UU dimaksud menjadi tanggung jawab bipartite atau tri partit yaitu Presiden dan DPR atau Presiden dan DPR (termasuk peran DPD). Namun, tanggung jawab dalam melaksanakan Undang-Undang memang menjadi beban utama Presiden RI sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

Sistem Pemerintahan Presidensial (Berpresiden) yang dianut oleh konstitusi tidak dapat menerima gagasan ataupun konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, seperti yang dianut oleh konstitusi 1945 yang lama. Apalagi kalau ukurannya adalah keberhasilan atau pencapaian Presiden dalam melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara.¹⁴ Apabila gagasan perumusan GBHN oleh MPR ini diterima, maka tidak perlu dikhawatirkan adanya perubahan paradigma dalam pembagian kekuasaan yang dianut oleh sistem pemerintahan di Indonesia. Seperti yang dikhawatirkan oleh Moh. Mahfud MD yang menyatakan bahwa dari sudut formal konstitusional pengembalian GBHN berarti mengubah struktur ketatanegaraan dari horizontal fungsional menjadi vertical struktural seperti zaman Orde Baru. Perubahan ini akan membuat kontrol pemerintah terlalu kuat. Sementara itu dari sudut substansial kini sudah ada pengganti GBHN yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

Maknanya adalah, struktur ketatanegaraan yang horizontal fungsional akan

¹⁴ GBHN Berpotensi Sandera Presiden, harian Media Indonesia, 23 Agustus 2016. Dalam laporannya, dinyatakan bahwa Laporan Badan Pengkajian MPR terdapat tawaran untuk dibukanya peluang meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan GBHN. Kegagalan dalam pelaksanaan GBHN dapat berakibat politik bagi Presiden.

tetap berlaku dan tidak akan berubah menjadi vertikal struktural. Hal ini boleh terjadi karena MPR hanya diberi kewenangan untuk merumuskan GBHN dan tidak diberi kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden atas pelaksanaan dari GBHN itu. Berkenaan dengan kekhawatiran, bahwa GBHN berisi haluan negara yang berbeda dengan visi dan misi presiden dan wakil presiden pada saat kampanye, maka kekhawatiran ini dapat ditepis dengan menyatakan bahwa anggota DPRRI dari partai-partai pendukung presiden dan wakil presiden, harus berjuang agar GBHN berisi dan merupakan pencerminan visi dan misi presiden dan wakil presiden, dan perjuangan politik di MPR pasti akan ada dialog, saling memberi dan menerima atau bermusyawarah. Oleh karena kekhawatiran MPR akan membuat GBHN yang bertentangan atau berlawanan dengan visi dan misi Presiden merupakan kekhawatiran yang berlebihan. Paling tidak, sumber utama dalam visi dan misi Presiden akan sama dengan sumber utama dalam pembuatan GBHN, yaitu pembukaan UUD NRI 1945 dan pasal-pasal UUD NRI 1945.¹⁵

Dalam hal Calon Presiden mempunyai visi dan misi yang belum tertampung dalam GBHN yang sedang berjalan, maka Capres itu (dengan partai pendukungnya) dapat mengkampanyekan itu melalui visi dan misinya untuk menyempurnakan GBHN yang dinilainya belum sempurna. Dengan demikian hal ini dapat menjawab kekhawatiran soal perlu tidaknya Calon Presiden berkampanye berkenaan dengan telah adanya GBHN.¹⁶

Presiden tetap memperoleh pengawasan dari DPR dan DPD, ketika melaksanakan Undang-Undang. Namun, ketidak mampuan Presiden dalam pencapaian implementasi GBHN, tetap tidak bisa menjadikan Presiden dimintai pertanggungjawaban oleh MPR, apalagi oleh DPRRI. Parlemen mempunyai hak-hak konstitusional dalam melakukan pengawasan seperti hak bertanya, hak interpelasi, maupun hak angket. Bilamana hak-hak ini dipergunakan dengan semestinya, menurut sistem UUD NRI 1945, maka sistem presidensial tetap akan berlanjut dan berlaku dengan semestinya. Adapun peranan DPD RI dalam mengawasi kinerja Presiden ketika melaksanakan undang-undang, khususnya yang menjabarkan GBHN, mempunyai keterbatasan karena tidak mempunyai hak-hak seperti yang dipunyai DPRRI. Walaupun demikian, dampak politis yang diakibatkan oleh pengawasan DPDRI akan tetap punya pengaruh pada legitimasi Presiden.

¹⁵ Saut Hutabarat, GBHN, Rubrik Podium, Harian Media Indonesia, 22 Agustus 2016, hari Senin. Saut Hutabarat berasumsi bahwa MPR dalam membuat GBHN akan bebas dan seolah-olah mempunyai kedaulatan penuh dalam menentukan isinya yang sangat mungkin berbeda dengan visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

¹⁶ Dero Iqbal M, 2019. Hidupkan GBHN akan Mengancam Demokrasi. Harian Media Indonesia, 26 Agustus 2019. Dalam laporannya, dikatakan bahwa Jusuf Kala mempertanyakan soal tidak perlunya kampanye presiden bila telah ada GBHN. Sedangkan Direktur Presidential Studies Decode UGM Nyarwi Ahmad menyatakan bahwa mengembalikan kewenangan MPR membuat GBHN, dapat membahayakan demokrasi karena akan mengurangi kewenangan Presiden dalam merespon tantangan zaman.

2. Undang-Undang dan GBHN.

Pembahasan kedua adalah menyangkut tempat GBHN untuk ditempatkan dalam sebuah undang-undang payung. Pikiran ini antara lain dianut oleh Moh. Mahfud MD dan Jimly Asshiddiqie, yang sama-sama menyatakan bahwa dalam perjalanan masa reformasi, terutama sejak 2004, haluan Negara telah dirumuskan dalam bentuk Undang-Undang tentang Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

Bilamana apa yang menjadi keresahan para tokoh bangsa, tentang arah dan haluan negara yang tidak sesuai dengan konstitusi, dikarenakan tidak adanya dokumen Negara yang bernama GBHN, maka jalan keluarnya adalah membentuk GBHN dalam wadah sebuah Undang-Undang. Dengan demikian, perlu ada kewajiban konstitusional pembentukan Undang-Undang yang berisi garis-garis Besar Haluan Negara, dan undang-undang ini harus dianggap sebagai undang-undang payung (an umbrella law), yang harus diikuti dan dijabarkan dalam berbagai macam undang-undanglainnya seperti undang-undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, UU APBN serta UU sektoral lainnya.

Kelemahan gagasan ini adalah bila dilihat secara psikologis yaitu selama ini lazimnya GBHN itu merupakan produk MPR lalu berganti menjadi produk DPRRI bersama Presiden. Namun bila dilihat kelebihanannya akan terlihat sebagai berikut:

- a. Undang-undang merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang bernorma ganda, terdiri dari norma primer dan norma sekunder. Norma primer berisi norma-norma yang mengatur (larangan ataupun kewajiban) sedangkan norma sekunder berisi ancaman sanksinya (penjara, denda, pencabutan hak-hak tertentu). Sedangkan peraturan setingkat Ketetapan MPR, tidak memungkinkan untuk dirumuskannya norma sekunder. Walaupun demikian, undang-undang yang mengatur GBHN, tentulah berisi haluan negara yang harus ditempuh oleh semua penyelenggara negara, dan bukan hanya oleh Presiden. Haluan Negara yang dirumuskan itu, merupakan strategi dan program kerja, yang harus dicapai secara bersama-sama dalam jangka waktu tertentu, misalnya 50 tahun, 25 tahun, 5 tahun atau pun 1 tahun.
- b. Undang-undang merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama-sama antara Presiden dan DPR, dan dalam undang-undang tertentu melibatkan juga DPD sampai batas tertentu. Oleh karena itu, bilamana GBHN dibentuk dalam bentuk undang-undang (yang nantinya disebut sebagai UU tentang GBHN) hal itu merupakan perpaduan aspirasi antara Presiden terpilih bersama wakil-wakil rakyat yang ada di DPRRI dan DPDRI. Hal ini berbeda dengan bilamana GBHN merupakan produk dari MPR, dimana hanya anggota DPR dan anggota DPD saja yang merumuskan GBHN. Walaupun demikian, Presiden dapat saja memperjuangkan materi

GBHN melalui partai-partai pendukungnya ataupun melalui lembaga Presiden memberi masukan kepada MPR dalam penyusunan GBHN.¹⁷

3. UU sebagai Penjabaran GBHN

Sebagai tambahan atas pembahasan di atas, maka perlu juga disinggung tentang kemungkinan adanya perumusan GBHN yang tidak selaras dengan materi dan isi konstitusi. Hal ini tetap terbuka, karena sebagaimana undang-undang, perumusan dan pembentukan GBHN dalam persidangan MPR, merupakan persidangan yang berdimensi politik. Boleh jadi ketika dirumuskan, terdapat kompromi politik sebagai dinamika dari proses musyawarah dan mufakat diantara kekuatan politik yang ada. Karena hal ini merupakan proses politik, maka sangat dimungkinkan hasil dari kompromi politik tidak selaras bahkan mungkin berseberangan dengan konstitusi. Kasus-kasus seperti ini banyak terjadi pada pengujian undang-undang yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁸

Ketetapan MPR, menurut konstitusi, bukanlah merupakan objek pengujian yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dengan demikian, yang dapat menjadi kasus pengujian pada Mahkamah Konstitusi, adalah ketika GBHN itu dijabarkan dalam bentuk UU APBN, UU RPJM, ataupun UU sektoral lainnya. GBHN yang tertuang dalam Ketetapan MPR, bagaimanapun isinya, tetap tidak bisa diajukan ke Mahkamah Konstitusi, untuk dilakukan pengujian dari segi konstitusionalitasnya. Bukankah materi GBHN akan selalu memerlukan undang-undang untuk dapat dijabarkan ataupun dilaksanakan?

C. Kesimpulan

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa:

1. Saat ini setelah lebih dari 20 tahun reformasi dirasakan adanya kesadaran akan perlunya haluan negara dalam garis-garis besar, sebagai pedoman strategik tahapan-tahapan pembangunan yang akan dijalani oleh bangsa ini, dalam masa tertentu (5 tahun-25 tahun- 50 tahun) untuk menjamin

¹⁷ Pengalaman semasa Orde Baru, bahan-bahan GBHN dapat disampaikan oleh Presiden RI Soeharto kepada MPRRI, dan sekali masa bahan-bahan GBHN dirumuskan oleh Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas) untuk disampaikan kepada MPR RI.

¹⁸ Martitah. 2013. Mahkamah Konstitusi, Dari Negative Legislature ke Positive Legislature, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. Xii. Lihat juga Dodi Haryono, Perdebatan Hukum Penerapan Ultra Petita dalam Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian UU terhadap UUD, Jurnal Konstitusi, BKK Fakultas Hukum UNRI, Volume iv, No. 1, Juni 2011, hlm. 13. Lihat juga Husnu Abadi dan Wira Atma Hajri, 2017, Pemuatan Kembali Norma Hukum Yang Telah Dibatalkan Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta, Deepublish. Hlm. 7

keberlanjutan dan kesinambungan.

2. Tempat penguangan GBHN, umumnya berkeinginan agar tetap dalam bentuk Keputusan MPR yang dengan demikian mengharuskan lebih dahulu dirubahnya UUD NRI 1945 tentang penambahan kewenangan MPR. Penambahan kewenangan MPR ini dengan tidak mengembalikan kewenangan MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, karena kedudukan Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR tetapi dipilih langsung oleh rakyat. Implementasi GBHN akan dituangkan dalam sejumlah undang-undang, baik yang berkenaan dengan APBN, RPJM, RPJP, ataupun undang-undang lainnya. Mengingat bentuk hukumnya adalah undang-undang, maka anggota DPR/MPR ataupun DPD /MPR (sesuai dengan kewenangannya) berfungsi ganda: pertama, memastikan agar implementasi GBHN betul-betul secara baik tertuang dalam undang-undang. Kedua, mengawasi pelaksanaan undang-undang dimaksud yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga Negara yang ada, terutamanya Presiden dan Wakil Presiden.
3. Alternatif penguangan kedua dari GBHN adalah dalam bentuk Undang-undang. Dengan demikian akan terdapat undang-undang GBHN yang merupakan UU payung, dan akan dijabarkan lebih lanjut oleh UU seperti APBN, RPJM, RPJP dan undang-undang sektoral lainnya. Karena tempat GBHN dalam bentuk undang-undang, maka lembaga Negara yang terlibat adalah DPR, Presiden dan DPD (sesuai dengan kewenangannya). Dalam hal ini, DPR dan DPD mempunyai peran ganda: sebagai perumus GBHN dan sekaligus sebagai pengawas atas pelaksanaan GBHN.
4. Karena penjabaran GBHN dituangkan dalam bentuk undang-undang, maka ia akan tunduk pada rejim pengujian undang-undang. Hal ini mengandung makna bahwa bilamana materi undang-undang itu dimohonkan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi karena dinilai bertentangan dengan undang-undang dasar, maka MK mempunyai kewenangan untuk memutus aspek konstitusionalitasnya. Putusan MK atas pengujian undang-undang bersifat final. Walaupun demikian, GBHN yang tertuang dalam Keputusan MPR, tetap bukan kewenangan MK untuk pengujiannya..

Daftar Pustaka

- Bambang Sadono, 2019. Amandemen GBHN Bergantung pada Pemimpin Partai. *Harian Kompas*, 6 September 2019, hari Jumat.
- Dero Iqbal M, 2019. Hidupkan GBHN akan Mengancam Demokrasi. *Harian Media Indonesia*, 26 Agustus 2019.
- Dodi Haryono, 2011. Perdebatan Hukum Penerapan Ultra Petita dalam Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian UU terhadap UUD, *Jurnal Konstitusi*, BKK Fakultas Hukum UNRI, Volume iv, No. 1, Juni 2011.
- Farouk Muhammad, GBHN Janganjadi Bola Liar. DPD Usulkan Amandemen UUD 1945 secara Menyeluruh. *Kompas*, 13 Januari 2016.

- Harian Kompas: GBHN Akan dihidupkan, Amandemen UUD Diusulkan, 16 Agustus 2016.
- Harian Kompas : Amandemen UUD 1945: MPR Tampung Semua Aspirasi, 10 Februari 2016.
- Harian Kompas: Pemikiran Kebangsaan: Menghidupkan GBHN Berkonsekuensi Besar, 2 April 2016.
- Harian Kompas: Pemberlakuan GBHN, Amandemen UUD 1945 Bukan Satu-satunya Jalan, 12 Januari 2016.
- Harian Media Indonesia: Kaji Mendalam Hidupkan GBHN, 19 Agustus 2016.
- Harian Republika: Sidang Tahunan MPR, Ketua MPR: Indonesia Butuh Haluan Negara, 18 Agustus 2016.
- Husnu Abadi dan Wira Atma Hajri, 2017, Pemuatan Kembali Norma Hukum Yang Telah Dibatalkan Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta, Deepublish.
- John Pieris: Wacana Perubahan Kelima UUD 1945 Menguat. *Harian Kompas*, 20 Agustus 2016.
- Martitah. 2013. *Mahkamah Konstitusi, Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Mahfud MD, 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 54.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1981, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FHUI, 1981.
- Ravik Karsidi, 2019. Skenario Menuju Haluan Negara, *Harian Kompas*, 11 September 2019, hari Rabu.
- Saut Hutabarat, GBHN, Rubrik Podium, *Harian Media Indonesia*, 22 Agustus 2016, hari Senin.
- Sri Soemantri, 1979, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni: Bandung.
- Republik Indonesia: Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- File: kumpulan paper-paper jurnal

Haluan Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Fitriani

Universitas Darma Agung

Ali Marwan Hsb

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Sistem ketatanegaraan Indonesia banyak berubah sejak dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Perubahan sistem ketatanegaraan tersebut ditandai dengan lahirnya lembaga baru seperti Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi, juga hilangnya lembaga negara yaitu Dewan Pertimbangan Agung. Salah satu lembaga negara yang berdasarkan amandemen masih tetap eksis sebagai lembaga negara tetapi mengalami degradasi secara kewenangan dan kelembagaan, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Secara kewenangan, MPR berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen mempunyai kewenangan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sedangkan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, kewenangan untuk menetapkan GBHN tidak ada lagi.

Keberadaan GBHN kembali menjadi pembahasan setelah adanya rekomendasi dari Kongres V Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, agar kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dikembalikan.¹ Bahkan fraksi-fraksi di MPR menyepakati pentingnya menghidupkan kembali GBHN. Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi PAN, Fraksi PKB, Fraksi NasDem, dan kelompok DPD sepakat menghidupkan kembali GBHN dalam bentuk Ketetapan MPR. Fraksi Partai Demokrat (FPD) mengusulkan GBHN diatur dalam undang-undang dengan menyempurnakan UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana

¹ <https://www.suara.com/news/2019/08/14/070000/wacana-pdip-kembali-hidupkan-gbhn-apa-pentingnya-untuk-indonesia-kini>, diakses pada 19 September 2019, Pukul 09.19 WIB.

Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Fraksi Partai Golkar mengusulkan untuk mempertimbangkan apakah dalam bentuk UU atau dengan TAP MPR. Sementara itu, Fraksi Partai Gerindra berpendapat, sebelum menghidupkan kembali GBHN dalam konstitusi, beberapa hal yang perlu dilakukan adalah merevisi UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2007 serta merevisi UU Nomor 12 Tahun 2011. Kemudian, Fraksi PKS berpendapat apabila diperlukan payung hukum berupa UU dan jika dalam bentuk UU dianggap rentan terkena "judicial review" maka dapat dipertimbangkan menjadi usulan perubahan UUD NRI 1945. Fraksi Partai Hanura berpandangan, untuk merealisasikan GBHN memerlukan inisiatif keputusan politik sebagaimana disyaratkan dalam pasal 37 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 dengan mencermati proses tahapan, waktu, dan momentum yang tepat dengan pertimbangan konsekuensi politik lainnya.² Wacana ini mengemuka karena dianggap pembangunan Indonesia tidak memiliki haluan yang jelas dengan tidak adanya GBHN.

Dalam tulisan ini kemudian akan diketengahkan permasalahan terkait dengan haluan negara, yaitu apakah memang Indonesia pasca amendemen UUD 1945 tidak mempunyai haluan negara?

B. Bentuk-Bentuk Haluan Negara

Berdasarkan pengalaman Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amendemen, Jimly Asshiddiqie menyebutkan haluan negara mencakup pengertian:³

1. haluan negara yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
2. haluan negara yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR/S;
3. haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN; dan
4. haluan negara yang tertuang dalam Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa segala bentuk peraturan perundangundangan yang mengikat umum juga berisi haluan, pedoman dan pegangan normatif yang harus dijadikan acuan dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara. Berdasarkan hal tersebut, maka Setelah Perubahan UUD 1945, haluan negara Indonesia meliputi UUD 1945, TAP MPR yang masih berlaku, UU APBN dan peraturan perundang-undangan lainnya yang menunjukkan haluan dan pedoman dalam penyelenggaraan negara.⁴

Berdasarkan hal tersebut, maka sebenarnya Indonesia masih memiliki haluan negara yang termuat dalam Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR/S yang masih berlaku, Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta peraturan perundang-undangan lainnya. Haluan negara yang hilang

² <https://kabar24.bisnis.com/read/20170228/15/632386/fraksi-di-mpr-sepakat-hidupkan-kembali-gbhn>, diakses pada 19 September 2019, Pukul 09.40 WIB.

³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 18.

⁴ Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 13, Nomor 2, hlm. 342.

hanya haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN. Sehingga tidak tepat dikatakan bahwa Indonesia tidak memiliki haluan negara. Selain itu, setiap tahun Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden membentuk Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Bahkan dalam pelaksanaan pembangunan, sudah ada peraturan perundang-undangan yang khusus dibentuk sebagai pedoman pembangunan baik untuk jangka panjang maupun untuk jangka menengah. Ada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang. Yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

Hal tersebut juga sejalan dengan fungsi hukum (termasuk peraturan perundang-undangan) menurut Sjahrin Basah, yaitu: fungsi direktif, artinya hukum sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara. Fungsi Integratif sebagai Pembina kesatuan bangsa. Fungsi stabilitatif sebagai pemelihara dan menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Fungsi Perpektif, sebagai penyempurna, baik terhadap sikap tindak administrasi negara maupun sikap tindak warga negara apabila terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Dan Fungsi korektif sebagai pengoreksi atas sikap tindak, baik administrasi negara maupun warga negara apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.⁵ Berdasarkan fungsi direktif hukum (termasuk peraturan perundang-undangan) sebagai pengarah dalam membangun, maka dengan kata lain hukum (termasuk peraturan perundang-undangan) merupakan haluan negara.

Ada tidaknya haluan negara di Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dapat juga dikaitkan dengan pengertian haluan. Di mana berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata haluan berarti arah; tujuan, pedoman.⁶ Jika kemudian dikatakan bahwa selama ini Indonesia tidak memiliki arah; tujuan atau pedoman, hal tersebut tidak-lah tepat. Padahal dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Selain dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, arah, tujuan, atau pedoman dalam pelaksanaan kehidupan bernegara juga ditemukan dengan jelas dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

⁵ Eka N.A.M. Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan*, (Medan: Pustaka Prima, 2017), hlm. 125.

⁶ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/haluan>, diakses pada 19 September 2019, Pukul 10.07 WIB.

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

C. Instrumen Pengaturan Garis-Garis Besar Haluan Negara

Berdasarkan jenis haluan negara yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie di atas, maka jenis haluan negara yang hilang adalah haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN. Jika kemudian haluan negara inilah yang kemudian akan dihidupkan kembali, juga akan menimbulkan permasalahan. Hal ini terkait dengan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut:

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang;
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

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

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut mengatur tentang organ atau lembaganya, sedangkan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang kewenangan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat itu.⁷

Berdasarkan kewenangan tersebut, maka produk hukum dapat dihasilkan dan

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 144.

dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang akan datang mencakup:⁸

- a) produk pengaturan (*regeling*) yang berisi norma yang abstrak dan berlaku umum, berupa undang-undang dasar. Dengan demikian, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat *regeling* seperti di masa lalu, tidak akan ada lagi. Produk *regeling* Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya terdiri atas kedua bentuk peraturan tersebut di atas;
- b) produk penetapan (*beschikkings*) yang berisi norma yang konkrit bersifat individual, berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat administratif yang berisi penetapan bahwa seseorang terpilih dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden disertai berita acara sumpah jabatan. Dengan demikian, di masa mendatang, tetap ada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi sifatnya hanya administratif;
- c) produk pengaturan internal (*internal regelingen*) berkenaan dengan prosedur persidangan dan pengambilan keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat cukup dituangkan dalam bentuk dan sebutan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berlaku secara internal dan ditetapkan pada tiap-tiap awal persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Keberadaan produk hukum yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, menarik untuk melihat keberadaannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hierarki tersebut, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, ditetapkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berada di atas undang-undang dan berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Yang menjadi perhatian adalah dalam penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Berdasarkan hal tersebut, maka pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak dimungkinkan lagi MPR membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*). Sehingga pembentukan Ketetapan MPR tentang GBHN juga tentunya tidak akan terakomodir sebelum diubahnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang terkait dengan keberapan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

⁸ Eka N.A.M Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta: Ruas Media, 2018), hlm. 52 – 53.

D. Penutup

Wacana menghidupkan kembali GBHN dengan argumentasi bahwa Indonesia tidak mempunyai haluan negara merupakan hal yang tidak mendasar. Karena dalam rangka pelaksanaan pembangunan di Indonesia sudah ada peraturan perundang-undangan sebagai pedoman mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang.

Oleh karena itu, menghidupkan kembali haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN dirasa kurang tepat. Karena haluan negara yang ada sudah cukup lengkap mengejawantahkan tujuan negara sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang menjadi masalah tentunya hanya pada penerapan arah, tujuan, dan pedoman yang sudah ada tersebut. Baik yang sudah diatur dalam Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang.

Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

-----, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010).

Sihombing, Eka N.A.M. dan Hsb, Ali Marwan, *Ilmu Perundang-undangan*, (Medan: Pustaka Prima, 2017).

Sihombing, Eka N.A.M, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta: Ruas Media, 2018)

Jurnal

Susanto, Mei, "Wacana Menghidupkan kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 13, Nomor 2.

Internet

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/haluan>, diakses pada 19 September 2019, Pukul 10.07 WIB.

<https://kabar24.bisnis.com/read/20170228/15/632386/fraksi-di-mpr-sepakat-hidupkan-kembali-gbhn>, diakses pada 19 September 2019, Pukul 09.40 WIB.

<https://www.suara.com/news/2019/08/14/070000/wacana-pdip-kembali-hidupkan-gbhn-apa-pentingnya-untuk-indonesia-kini>, diakses pada 19 September 2019, Pukul 09.19 WIB.

Alasan Historis Menghadirkan GBHN dalam Amandemen Terbatas UUD NRI Tahun 1945

Auliya Khasanofa

Sekretaris Jenderal Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah
Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang

Selama beberapa dekade yang lalu arah perjalanan negara yang telah ditempuh oleh bangsa Indonesia didasarkan pada Undang Undang Dasar(UUD) 1945, arah atau keinginan rakyat dalam masa tertentu dituangkan didalam Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN). Berdasarkan UUD 1945 (pra-perubahan) pembuatan GBHN ini dilakukan oleh MPR. Suatu majelis yang merepresentasikan masyarakat Indonesia tanpa terkecuali. MPR merupakan maket atau miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan proses kedaulatan rakyat. Ketentuan tentang wewenang MPR dalam pembuatan GBHN tertuang didalam pasal 3 UUD 1945 (pra-perubahan).

GBHN merupakan pernyataan keinginan rakyat yang menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, yang secara eksplisit tersurat didalam pembukaan UUD 1945. Upaya mewujudkan cita-cita bangsa secara sederhana diartikan sebagai upaya pembangunan bangsa. Karena pembangunan itu sendiri dapat diartikan sebagai peningkatan kualitas dan derajat kehidupan seutuhnya dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh karenanya bentuk operasional dari GBHN ini selama beberapa dekade diwujudkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Nasional. Dengan adanya rencana pembangunan para penyelenggara negara mempunyai pegangan dan sasaran serta target yang harus dicapainya dalam kurun waktu tertentu.¹

¹ Dedy Supriady Bratakusumah, "Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Ekonomi Politik Baru Pasca Amandemen UUD 1945", yang diselenggarakan oleh Forum Regional Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan, Program Pascasarjana IPB bekerjasama dengan Himpunan Perencana Wilayah dan Perdesaan, di Jakarta, 2 Juli 2003.

Repelita misalnya adalah rencana pembangunan yang memiliki rentang waktu selama 5 tahun. Repelita dipergunakan sebagai penjabaran dari GBHN pada masa awal pemerintahan Soeharto sampai dengan tahun 1998. Dengan demikian harapan rakyat dan kenyataan yang didapatkan bisa dengan mudah diukur dengan referensi dokumen tersebut. Bahkan pengukuran kinerja pemerintahan, dalam hal ini presiden selaku mandataris MPR, didasarkan atas kesungguhan dan keberhasilan presiden dalam menerjemahkan dan melaksanakan GBHN tersebut. Presiden pada saat itu merupakan mandataris MPR yang harus menjalankan keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh MPR, termasuk GBHN. Contoh yang paling aktual adalah ditolaknya pertanggung jawaban presiden Habibie oleh MPR. Dengan penolakan tersebut yang bersangkutan diberhentikan dan tidak dapat dipilih kembali menjadi presiden Republik Indonesia.

Untuk memahami maksud, tujuan serta kegunaan GBHN, barangkali haruslah diteliti suasana kebatinan ketika UUD 1945 ini disusun, para pendiri bangsa ini pada saat itu ingin menegaskan bahwa visi bangsa haruslah dinamis, seiring dengan berlalunya waktu. Untuk itu daripada merubah konstitusi setiap saat, lebih baik diciptakan suatu dokumen lain yakni GBHN yang bisa dievaluasi, dianalisa, dirubah bahkan diganti setiap 5 tahun oleh lembaga yang berkewenangan membuat konstitusi, yakni MPR selaku manifestasi dari kedaulatan rakyat.

Terdapat alasan historis untuk memahami obyek dengan melihat proses dan perkembanganya melalui konteks dalam hubungan dimensi waktu, dengan pendekatan sejarah tersebut dapat ditangkap suasana kebatinan, semangat zaman serta perkembangan pemikiran manusia Indonesia tentang hidup dan lingkunganya yang pada saat itu serba terbatas namun pemikiran progresif terselip disetiap manusia Indonesia untuk memecahkan kebuntuan sehingga memunculkan suatu cita-cita nasional untuk membangun bangsa melalui suatu program yang bertahap, sistimatik, revolusioner dan menyeluruh dan program itu disebut GBHN. Apabila pendekatan historis ini dikaitkan dengan Pancasila, akan nampak bagaimana Pancasila itu sebagai nilai sosio budaya yang tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan bangsa kita.²

Dapat dipahami mengapa diperlukan GBHN karena sejak Orde Baru program pembangunan perlu diarahkan dan menurut skala prioritas serta tidak meninggalkan filosofi hidup di negara agraris yang mengedepankan kemapanan dalam sektor pangan dan kesejahteraan masarakat yang Pancasila. Pancasila diletakkan dalam kerangka konstitusional, sebagai langkah awal untuk menata kehidupan kenegaraan dan kemasayarakatan sesuai dengan kemurnian pelaksanaan Pancasila dalam konteks UUD 1945.

² Abdul Rozak, "GBHN Dalam Perspektif Reformasi Untuk Menghidupkan Kembali Perencanaan Pembangunan Yang Berkesinambungan". Makalah pada Focus Group Discussion Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika) Dengan Tema: Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah di Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 6 September 2012.

Secara historis, dalam kurun waktu 32 tahun rezim Orde Baru, MPR RI telah berhasil menetapkan sebanyak 6 GBHN (GBHN 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 dan 1998). Dengan kata lain, setiap sidang 5 tahunan, MPR menjalankan tugas rutin menetapkan GBHN yang akan diamanatkan kepada Presiden. Rutinitas ini seakan telah mengabaikan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari format dan rumusan tujuan pembangunan nasional dari keseluruhan GBHN yang secara umum memiliki kesamaan satu sama lain, yaitu:³

“Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatumasayarakat adil dan makmur yang materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, dan bersatu dalam suasana peri kehidupan Bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai”

GBHN 1973 merupakan GBHN pertama era Soeharto, di dalamnya memuat upaya pemerintahan Soeharto menata kehidupan ekonomi yang sedang mengalami kondisi hiper inflasi. Oleh karenanya Pasca pembentukan kabinet baru kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah yaitu memperkokoh arah Kebijakan pembangunan ekonomi.⁴

Pembangunan hukum tidak begitu oleh karenanya Pasca pembentukan kabinet diutamakan sehingga diletakkan sebagai bagian dari Bidang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum dan Hubungan Luar Negeri. Pembinaan hukum menurut GBHN 1973 dilakukan melalui:

1. Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.
2. Menertibkan fungsi Lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing.
3. Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak hukum.

GBHN tahun 1978 tidak jauh berbeda dengan 1973 bahkan cenderung sebagai bentuk repetisi. Hanya ada sedikit penambahan pada formulasi Tujuan Pembangunan Nasional dengan frase “berkedaulatan rakyat”. Pembangunan hukum masih ditempatkan menjadi satu kesatuan dengan pembangunan politik, aparatur pemerintah, penerangan dan pers serta hubungan luar negeri. GBHN menghendaki agar pembangunan dan

³ TAP MPR No. IV/MPR/1973, TAP MPR No. IV/MPR/1978, TAP MPR No. II/MPR/1983, TAP MPR No. II/MPR/1988, TAP MPR No. II/MPR/1993, dan TAP MPR No. II/MPR/1998, yang semuanya tentang GBHN

⁴ Lihat Titik Berat Pada Rangkaian Pelita-kepilita: (1) Repelita Pertama: titik berat pada sektor pertanian dan industri yang mendukung sektor pertanian. (2) Repelita Kedua: titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku. Dan (3) Repelita Ketiga: titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan baku menjadi bahan jadi. Serta (4) Repelita Keempat: titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri sendiri untuk terus dikembangkan dalam Repelita selanjutnya.

pembinaan hukum mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan. Program hukum yang dicanangkan dalam GBHN 1978 ini sama dengan sebelumnya, hanya ada penambahan pada program memberi bantuan hukum bagi golongan masyarakat kurang mampu. Di luar kesamaan itu, ada penambahan program dilihat dari:

1. aspek substansi hukum menghendaki pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai kewajiban dan hak asasi warga negara.
2. aspek kelembagaan menghendaki terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)
3. aspek budaya hukum menghendaki peningkatan kesadaran hukum masyarakat dan sikap para penegak hukum.

Kendatipun ada penambahan program, namun peran hukum pada era ini

hanya merupakan alat pembangunan bidang ekonomi, sehingga hukum ditempatkan sebagai hukum pembangunan bukan lagi hukum revolusi. Oleh karena itu, kebijakan Menteri Kehakiman dan Ketua MA masa orde lama yang tidak memberlakukan hukum kolonial tidak relevan lagi. Hakim-hakim pengadilan negeri kembali menggunakan pasal-pasal dalam BW. Pemerintahan sangat menekankan pada keberhasilan pembangunan ekonomi sesuai dengan jargon yang diciptakan ketika itu sebagai orde pembangunan. Dengan sendirinya, hukum harus “berkhidmat” pada tujuan pembangunan tersebut. Bertitik tolak pada Tujuan Pembangunan Nasional yang dirumuskan dalam GBHN 1988 lebih elaboratif karena mulai memasukkan arah kebijaksanaan pembangunan hukum yaitu:⁵

“Memelihara ketertiban dan kepastian hukum yang mampu mengayomi masyarakat sebagai salah satu syarat bagi terciptanya stabilitas nasional yang mantap. Untuk itu perlu dilakukan langkah-langkah pembinaan aparaturnya, meningkatkan kemampuan dan kewibawaannya, dan membina kesadaran hukum masyarakat”.

Pembangunan hukum tetap dimasukkan pada pembidangan yang sama dengan GBHN 1983. Program pembangunan hukum tidak mengalami perubahan hanya perbaikan formulasi kalimat dan penambahan secara normatif pada:

1. program peningkatan prasarana dan sarana yang diperlukan dalam pembangunan hukum.
2. Program penyuluhan hukum untuk mencapai kadar kesadaran hukum masyarakat yang tinggi.

GBHN 1988 merupakan puncak perumusan program pembangunan hukum yang stagnan karena hampir merupakan repetisi dari program sebelumnya. Baik dalam GBHN 1983 maupun GBHN 1988 pembangunan hukum tetap merupakan bagian dari pembangunan politik dengan arah sebagai berikut:

1. Memantapkan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai.
2. Menciptakan kondisi yang lebih mantap sehingga setiap anggota masyarakat dapat menikmati iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berkeadilan.

⁵ GBHN 1998. Bab IV. Sektor 3 Bidang Hukum

3. lebih memberi dukungan dan pengamanan kepada upaya pembangunan untuk mencapai kemakmuran.

Untuk menuju ke arah tersebut upaya yang dilakukan meliputi:

1. Meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum dengan antara lain melakukan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat yang berkembang.
2. Memantapkan kedudukan dan peranan badan-badan penegak hukum sesuai dengan fungsi dan wewenangnya masing-masing.
3. Memantapkan sikap dan perilaku aparat penegak hukum serta kemampuannya dalam rangka meningkatkan citra dan wibawa hukum serta aparat penegak hukum.
4. Meningkatkan penyelenggaraan bantuan hukum dan pemberian bantuan hukum bagi lapisan masyarakat yang kurang mampu.
5. meningkatkan prasarana dan sarana yang diperlukan untuk menunjang pembangunan di bidang hukum.

Melihat rumusan arah dan program tersebut, tidak ada tindakan evaluatif dari MPR atas capaian program pembangunan hukum berdasarkan GBHN sebelumnya. Penekanan pada paradigma pembangunan untuk mewujudkan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, menempatkan pembangunan hukum sebagai penunjang atau pelengkap pembangunan ekonomi. Sebagaimana hal itu ditegaskan pada arah pembangunan jangka panjang (butir 3)⁶

“Sasaran utama pembangunan jangka panjang adalah terciptanya landasan yang kuat bagi Bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuataannya sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Sedangkan titik berat dalam Pembangunan jangka panjang adalah pembangunan bidang ekonomi dengan sasaran utama untuk mencapai keseimbangan antara bidang pertanian dan bidang industri, serta terpenuhinya kebutuhan pokok rakyat, yang berarti bahwa sebagian besar dari usaha pembangunan dibidang-bidang lainnya bersifatmenunjang dan melengkapi bidang ekonomi. Pembangunan di luar bidang ekonomi dilaksanakan seirama dan serasi dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam bidang ekonomi”.

Untuk mengikuti perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan ini, para yuris mencari terobosan aliran/madzhab yang dapat selaras dengan tujuan pembangunan. Bertolak dari kenyataan kemasyarakatan dan situasi kultural Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja yang banyak terlibat dalam kabinet orde baru merumuskan landasan pembangunan hukum yang dikatakannya sebagai aliran sosiological jurisprudence.⁷

Aliran ini merupakan perpaduan pandangan hukum Eugen Ehrlich dan teori hukum pragmatis Roscoe Pounds dengan filsafatbudaya Northrop dan

⁶ GBHN 1998 Bab III Arah Pembangunan Jangka Panjang

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Binacipta, 1986), h. 3

pendekatan policy oriented Laswell-Mc.Dougal.⁸ Keseluruhan pandangan ini diramu menjadi konsepsi hukum yang memandang hukum sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, mencakup lembaga-lembaga (institusi) dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah tersebut dalam masyarakat.

Pengertian ini menunjukkan bahwa hukum bukan sekedar norma. Oleh karena itu fungsi hukum menurut Mochtar sebagai sarana pembaharuan, di samping menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Menurut Mochtar Kusumaatmadja kecepatan dalam mengadakan perubahan akan menimbulkan kesan represif di masyarakat sehingga dapat meniadakan hasil perubahan itu sendiri.

Konsepsi Mochtar sebagai Menteri Kehakiman sangat berpengaruh terhadap pembangunan hukum nasional. Berbeda dengan sebelumnya, ahli hukum sering kali gagal terlibat dalam proses pembangunan karena kebanyakan mereka ini memperoleh pendidikan hukum yang tradisional sehingga tidak siap menghadapi situasi yang sangat kompleks di negara berkembang dengan sistem hukum yang pluralistik. Atas dasar konsepsi Mochtar,

Bangsa Indonesia meletakkan dasar kesadaran bagi pembangunan melalui Mazhab hukum pembangunan. Menurutnya kodifikasi dan unifikasi hukum nasional harus dilakukan secara selektif pada hukum yang tidak mengatur kehidupan budaya dan spiritual rakyat. Bagi negara berkembang yang berada dalam rezim otokrasi seringkali tidak memperhatikan hukum sebagai sarana pengatur masyarakat karena selalu dihadapkan pada pilihan antara memelihara semangat revolusi tanpa mengorbankan hasil pembangunan yang telah dicapai atau sebaliknya. Untuk tidak berada dalam pilihan itu, perubahan dan ketertiban diadopsi sekaligus sebagai tujuan kembar masyarakat yang sedang membangun. Pandangan ini menjadi landasan perumusan pembangunan bidang hukum sejak Repelita II.

Dalam GBHN 1993 (Pelita VI) ada perubahan sistematika dengan memasukkan bagian "Makna dan Hakikat Pembangunan" pada Bab Tujuan Pembangunan, substansinya diambil dari Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan:⁹

"Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub

⁸ Eugen Ehrlich sebagai pemuka sociological jurisprudence menyatakan hukum positif yang baik adalah hukum yang sesuai dengan living law yang sebagai inner order dari masyarakat, mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Dalam membuat undang-undang hendaklah memperhatikan apa yang hidup di masyarakat. Northop menerangkan bahwa "the best solution is that which shows the greatest sensitivity to all factor in the problematic situation", sehingga hukum harus peka terhadap perkembangan masyarakat atau menyesuaikan diri dengan keadaan yang berubah, Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Alumni Bandung

⁹ GBHN 1993 Bab II Tujuan Pembangunan Nasional

dalam Pembukaan UUD 1945.”

Dalam GBHN 1993 ini MPR memberikan pernyataan bahwa:

1. pembangunan hukum dan perundang-undangan telah memberikan landasan hukum bagi kegiatan pembangunan.
2. kesadaran hukum semakin meningkat dan pembangunan semakin melaju sehingga diperlukan sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung.

Untuk mewujudkan Pembangunan Jangka Panjang Kedua ini MPR merumuskan sasaran pembangunan bidang hukum adalah terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum serta mengamankan dan mendukung pembangunan nasional yang didukung oleh aparat hukum, sarana dan prasarana serta masyarakat yang sadar dan taat hukum. Untuk dapat membangun hukum secara tepat dalam kedudukannya sebagai bagian sistem pembangunan nasional tersebut, hukum harus bersifat otonom.¹⁰

Oleh karena itu untuk pembagian bidang pembangunan dalam GBHN 1993, pembangunan hukum dikeluarkan dari pembangunan bidang politik dan ditempatkan sebagai bidang tersendiri (otonom) sehingga pembedaan pembangunan dalam GBHN 1993 menjadi:

1. Bidang Ekonomi.
2. Bidang Kesejahteraan Rakyat, Pendidikan dan Kebudayaan.
3. Bidang Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
4. Bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.
5. Bidang Hukum.
6. Bidang Politik, Aparatur Negara, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa.
7. Bidang Pertahanan Keamanan.

GBHN 1993 secara formal telah membuka jalan tampilnya tatanan hukum yang bukan sebagai subsistem tatanan politik, tatanan ekonomi dan sebagainya melainkan sebagai tatanan dari sistem nasional. Langkah ini dimaksudkan untuk melakukan peralihan dari hukum yang represif menuju ke hukum yang otonom dengan menekankan pada ciri rule of law dan rule by law.

GBHN 1993 menghendaki tata hukum nasional Indonesia disusun secara hirarkis dan bercita hukum Pancasila. Pandangan normatif mengenai hukum yang tercermin dalam GBHN menghendaki penyusunan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Namun usaha untuk menjadikan Pancasila terwujud dalam perangkat-perangkat hukum nasional secara konkrit dan operasional bukanlah pekerjaan yang mudah. Sampai saat ini belum diketemukan formulasi yang tepat bagaimana mengejawantahkannya

¹⁰ Lili Rasyidi menegaskan dalam hubungan dengan pembangunan hukum hal ini tidak mudah diselesaikan karena sampai saat ini masih berkembang aneka pandangan tentang ruang lingkup hukum. Sebab dari semua ini karena diferensiasi ilmu pengetahuan yang berlangsung sejak abad ke 17 dan menajam pada abad ke-19.

dalam tatanan hukum. Pembangunan hukum yang digariskan adalah pembangunan tatanan hukum nasional sebagai suatu keseluruhan atau suatu sistem dalam arti luas. Sistem hukum ini tersusun atas sejumlah subsistem sebagai komponennya yang saling berinteraksi. Namun ketiga komponen tersebut belum mencerminkan adanya budaya hukum, apalagi titik berat pembangunan hukum tetap pada aspek hukum tertulis (UU).

Rencana pembentukan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam GBHN 1993 dilakukan searah dengan bidang-bidang pembangunan sosial ekonomi (pertanian, industri, pertambangan, komunikasi, dan perdagangan) antara lain berupa pengaturan tentang:

1. bentuk-bentuk badan usaha, paten, merek dagang dan hak cipta.
2. lalu lintas jalan raya, pelayaran, transportasi dan keamanan udara, telekomunikasi, pariwisata.
3. prosedur penggunaan, pemilikan dan penggunaan lahan pertanahan,
4. keuangan negara dan keuangan daerah.

Sekalipun pembangunan bidang hukum mendapatkan tempat tersendiri, namun pada era ini hukum hanya dipandang sebagai alat kekuasaan represif dari pengembalian kekuasaan politik orde baru yang memiliki kewenangan diskresi tanpa batas, sebagaimana hal itu dicirikan oleh Nonet-Selznick:

“Kekuasaan politik memiliki akses langsung pada institusi hukum sehingga tata hukum praktis identik dengan negara dan hukum di subordinasi pada “raison d’etat”.

Oleh karena itu aspek instrumental hukum sangat dominan ketimbang aspek ekspresifnya. GBHN 1998, sebagai GBHN terakhir era kekuasaan otoriter orde baru hanya berumur 6 (enam) bulan. Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN merupakan produk MPR yang pertama kali dicabut oleh Tap MPR No IX/MPR/1998, pasca jatuhnya kekuasaan Soeharto. GBHN 1998 merumuskan sasaran pembangunan hukum yang sama dengan GBHN 1993. Perbedaan terletak pada rincian kebijaksanaan yang memasukkan komponen budaya hukum berdiri sendiri dan mulai ada penghormatan terhadap HAM.

Perencanaan program pembangunan yang telah ditetapkan oleh MPR dalam GBHN pada kenyataannya belum dapat terwujud secara sistemik. Evaluasi MPR sebelum menetapkan GBHN terakhir di masa transisi dari pemerintahan orde baru menuju era reformasi menyebutkan bahwa pembangunan selama pemerintahan era orde baru hanya terpusat pada sektor ekonomi tidak diimbangi dengan kemajuan pada sektor lainnya. Secara fisik terlihat kemajuan pada sektor ekonomi tapi secara fundamental rapuh karena tidak memiliki landasan hukum yang jelas, hukum jauh tertinggal, *het recht hinct achter de feiten aan*.

Melalui pendekatan historis ini menjadi alasan pemahaman terhadap GBHN kembali dapat dihadirkan melalui amandemen terbatas UUD NRI Tahun 1945 dan diimplementasikan sehingga menghasilkan pemahaman yang kontekstual sesuai dengan proses perkembangan pemikiran serta semangat zaman reformasi melalui sejarah bangsa.

Urgensi Haluan Negara dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia

Herdi Munthe & Christo S.T Sagala
Bawaslu Propinsi Sumatera Utara

A. Latar Belakang

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi salah satu isu sentral yang menjadi perbincangan ketatanegaraan pada saat ini. Dalam berbagai kesempatan sosialisasi empat pilar bernegara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional menjadi salah satu materinya. Hal tersebut tidak terlepas dari Rekomendasi Nomor 2 Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, yang menyebutkan "Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara". Inilah cikal bakal "formal" merebaknya isu menghidupkan kembali GBHN, dimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 Sebelum Perubahan (asli) menjadi salah satu kewenangan MPR (Pasal 3) namun setelah dilakukannya Perubahan UUD NRI Tahun 1945, kewenangan tersebut dihapuskan.¹

Pasca-Orde Baru, GBHN yang selama ini dijadikan panduan utama dalam merumuskan rencana pembangunan negara dihapus. Ini merupakan konsekuensi dari amandemen konstitusi khususnya pasal 3 yang mencantumkan secara eksplisit adanya GBHN.² Sebelum adanya perubahan UUD 1945 ketiga, MPR berwenang untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Hal ini secara tersurat disebutkan dalam Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada

¹ Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Volume 17, Nomor 3, September 2017, hlm. 428

² Imam Subkhan, GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia, *Aspirasi*, Volume 5, Nomor 2, Desember 2014, hlm. 132

haluan negara.

Barulah pada amandemen ketiga, UUD NRI 1945 telah menghilangkan kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara melalui amandemen Pasal 3. Melalui Pasal 3, UUD NRI 1945 secara eksplisit menentukan bahwa MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Sebagai gantinya, negara membuat sistem perencanaan pembangunan nasional yang menjadi panduan dalam merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan atau sering dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP).³

B. Kedudukan GBHN dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia

Dalam UUD Proklamasi Republik Indonesia, sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan UUD 1945, menganut sistem pemerintahan presidential. Namun, bersamaan dengan itu, kita menganut prinsip kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang kemudian dipahami sebagai lembaga tertinggi negara kemana Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan harus bertunduk dan bertanggungjawab. Prinsip pertanggungjawaban pemerintahan kepada lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat itu merupakan salah satu ciri sistem pemerintahan parlemen yang dikenal di dunia, sehingga timbul pengertian bahwa sistem presidential berdasarkan UUD 1945 tidaklah bersifat murni, melainkan bersifat quasi-presidential.⁴

Ketika pada tahun 1999, timbul perdebatan mengenai perlunya diadakan perubahan UUD 1945, muncul kesepakatan bahwa perubahan itu dapat disepakati bersama, asalkan dapat dijamin bahwa sistem pemerintahan presidential tidak akan berubah, dan bahkan ada pula yang menyatakan bahwa perubahan UUD 1945 akan dilakukan asalkan salah satunya dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidential. Di samping istilah penguatan sistem pemerintahan presidential, kadang-kadang ada juga yang menggunakan istilah pemurnian atau purifikasi sistem pemerintahan presidential.⁵

Sebelum amandemen UUD RI 1945, hakikat kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN adalah mengingat MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang memegang kekuasaan yang tidak terbatas sehingga MPR menetapkan haluan-haluan apa yang hendak dipergunakan dalam lima tahun dengan memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran pada waktu tersebut. Dalam perubahan ketiga UUD Negara RI 1945, barulah muncul komitmen untuk memperkuat sistem presidential. Hal ini dapat ditunjukkan dengan adanya

³ *Ibid.*

⁴ Jimly Asshiddiqie, memperkuat sistem pemerintahan presidential, hal. 2 http://www.jimly.com/makalah/namafile/179/Jurnal_MIPI_ttg_Presidensialisme.pdf diakses pada 15 September 2019

⁵ *Ibid.*

perubahan posisi antara Presiden dan MPR yang mengakibatkan presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR, tetapi mandataris rakyat. Maka pasal 1 UUD 1945 (amandemen ketiga) berbunyi : “ kedaulatan Negara berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”.⁶ Dengan demikian, rakyat tetap menjadi pemegang kedaulatan tertinggi dan terakhir dan kedaulatan itu dilaksanakan sesuai konstitusi. Ini yang terkadang menjadi celah perdebatan atau penafsiran apakah GBHN masih diperlukan atau tidak. Frasa, “...dilaksanakan ,menurut undang-undang dasar..” ini banyak dimaknai oleh berbagai kalangan yang meminta kembali dilakukan amandemen atau perubahan undang-undang dasar kita.

Maka dalam konteks ini, pemberlakuan kembali GBHN akan mengakibatkan Presiden harus mengikuti kembali pedoman pembangunan yang ditetapkan oleh MPR. Pemikiran dari Presiden yang bersifat progresif dan diperlukan yang tidak terpetakan dalam GBHN menjadi sulit untuk dilakukan. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan bentuk inkonsistensi terhadap komitmen awalnya untuk memperkuat sistem presidensial.

Dalam konsep negara hukum demokratik, setiap pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat. Kalau kita konsisten dengan pilihan konstitusi yang dikandung dalam Pancasila, maka rakyat yang menjadi sasaran berlakunya suatu peraturan perundang-undangan memiliki hak untuk mengontrol materi hukum (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh badan-badan berwenang. Dalam hal secara materiil ditemukan adanya materi muatan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rakyat berhak menggugat atau mengajukan keberatan atas keabsahan berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut kepada badan-badan yang berwenang. Badan-badan tersebut selanjutnya melakukan pengujian atas keabsahan (validitas) peraturan perundang-undangan itu.⁷

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan Ketetapan MPR berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Ketika materi muatan GBHN (yang sudah semestinya ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak ada lembaga negara yang berhak menguji ketetapan MPR tersebut. Hal ini dikarenakan Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan Pasal 24 A ayat (1) menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. GBHN, yang

⁶ Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perubahan ketiga

⁷ Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto. 2001. *Sumber Hukum*. Jakarta: Citra Aditya Bakti, hlm. 31

ditetapkan melalui Ketetapan MPR, menjadi peraturan perundang-undangan yang “kebal hukum” terhadap pengujian atasnya. Ingat, Indonesia adalah negara hukum (*recht staat*). Hukum sebagai panglima bukan kekuasaan sebagai panglima. Ini sudah komitmen kebangsaan kita. Adapun demokrasi “kedaulatan rakyat” harus dijalankan atau diselenggarakan berdasarkan kedaulatan hukum (nomokrasi). Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional(UU SPPN) sebagai pengganti GBHN merupakan skema yang lebih demokratis. Hal ini dikarenakan ketika materi muatan UU SPPN bertentangan dengan UUD NRI, materi muatan UU SPPN tersebut dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Jimly Asshiddiqie berpendapat terdapat 28 subjek hukum kelembagaan atau subjek hukum tata negara atau subjek hukum tata usaha negara yang disebutkan keberadaannya dalam UUD 1945. Namun, hanya 24 organ yang keberadaan dan kewenangannya ditentukan secara tegas oleh UUD NRI 1945, salah satunya MPR.⁸ Pasal 3 UUD NRI 1945 secara limitatif menentukan kewenangan apa saja yang dimiliki oleh MPR dalam susunan ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan rumusan kewenangan MPR yang ditentukan secara limitatif oleh UUD NRI 1945 dan diperkuat dengan dihapusnya kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dapat dikatakan bahwa keberadaan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN tidak lagi memiliki *constitutional importance* dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan hal yang inkonstitusional mengingat tidak dilindunginya kepentingan konstitusional GBHN oleh UUD NRI 1945.

C. Urgensi GBHN Dalam Konstitusi NRI

Setelah terjadinya perubahan UUD 1945, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut mengakibatkan perubahan pertanggungjawaban presiden yang semula bertanggungjawab kepada MPR selaku pemberi mandat, kini beralih kepada rakyat Indonesia. Perubahan pola pertanggungjawaban tersebut mengakibatkan pula terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan. Peralihan kekuasaan Presiden yang dapat berlangsung setiap lima tahunan sesuai dengan ketentuan UUD 1945 mengakibatkan masing-masing calon presiden yang dalam proses demokratisasi pengisian jabatan kepresidenan memiliki program-program pembangunan sendiri yang harus ditawarkan kepada para pemilih untuk menyakinkan mereka dalam menentukan pilihannya masing-masing.⁹ Pengelolaan pembangunan nasional yang telah menjadi wewenang Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat mengakibatkan tidak diperlukan lagi adanya bimbingan MPR melalui

⁸ Jimly Asshiddiqie. 2005. Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Nasional disampaikan dalam Pembukaan Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2005 yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia di Jakarta tertanggal 21 November 2005, hlm. 15-16

⁹ *Ibid*, hlm. 267

GBHN yang menjadi adanya tolok ukur pembangunan nasional.¹⁰

Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) FH Universitas Andalas Feri Amsari mengatakan, ada tiga masalah ketatanegaraan jika GBHN kembali diberlakukan dalam konstitusi. Ketiganya adalah sistem pemerintahan, hubungan antar lembaga negara, hingga tugas dan fungsi dari lembaga negara akan ikut berubah secara signifikan. “Sebenarnya akan tercipta peralihan konsep kedaulatan. Presiden dan seluruh lembaga negara akan menjadikan GBHN sebagai haluan. Artinya itu kembali ke cita rasa masa lalu bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan akan dijalankan oleh MPR via GBHN,” jelas Feri di Jakarta, Selasa (19/1).¹¹ Ia berpandangan ketika GBHN dihidupkan kembali, maka sistem demokrasi yang berlangsung saat ini lambat laun akan hilang. Alasannya, dengan dalih diatur melalui GBHN, MPR dinilai punya potensi untuk mengganti sistem pemilihan presiden (Pilpres) dari sistem pemilihan langsung kembali ke sistem penunjukan oleh MPR.

Semestinya, pembentukan GBHN ini dimaksudkan untuk memberikan arah bagi perjalanan bangsa yang sedang menjalani proses pembangunan dengan tujuan mewujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu 5 (lima) tahun ke depan. Namun, hilangnya GBHN tidak membuat Indonesia kehilangan pegangan dalam perencanaan pembangunan nasional. GBHN telah digantikan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana sudah diatur dalam UU SPPN sudah cukup ideal, karena sistem tersebut mengadopsi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif dan perpaduan pendekatan top down dan bottom up. SPPN merupakan sebuah sistem perencanaan pembangunan yang integratif, yang menjanjikan keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah, dengan melibatkan multi-stakeholder.

UU SPPN juga sudah mengatur tentang ruang lingkup perencanaan pembangunan nasional, sebagaimana pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menyatakan “Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah Negara Republik Indonesia”. Yang kemudian menghasilkan sebagaimana pasal 3 ayat (3) : “a. rencana pembangunan jangka panjang, b. rencana pembangunan jangka menengah, dan c. rencana pembangunan tahunan” yang berikatan satu sama lain dan perencanaannya sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025.

¹⁰ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan* Jilid 1, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 326

¹¹ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt569e320c81ddd/tiga-masalah-ketatanegaraan-jika-gbhn-dihidupkan/> diakses pada tanggal 18 September 2019.

Dalam kaitannya dengan Undang-Undang Dasar dapat dilihat dalam pasal 4 ayat (1), (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 sebagai berikut :

- (1) RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.
- (2) RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
- (3) RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Presiden dalam melaksanakan tugasnya wajib tunduk dan patuh kepada Undang-Undang. Dalam hal ini UU SPPN dan UU RPJPN adalah garis tegas yang wajib diikuti dan dilaksanakan oleh Presiden. Bahkan dalam persyaratan calon Presiden sebagaimana pasal 169 huruf t Undang- Undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan “persyaratan calon Presiden wajib memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia”. Tentunya secara logika visi, misi dan program calon Presiden dan Wakil Presiden tidak boleh bertentangan terhadap Undang-Undang dan Konstitusi UUD NRI 1945. DPR dengan fungsi pengawasannya melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang. Fungsi pengawasan DPR ini telah diatur dalam Pasal 20A ayat(1) UUD 1945 yang menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan” yang kemudian dipertegas sebagai tugas DPR yang diatur dalam Pasal 72 huruf d Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan “DPR bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah”. Bahkan DPD juga melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang sebagaimana Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti”. Selanjutnya hasil

pengawasan DPR tersebut wajib ditindaklanjuti oleh pihak-pihak terkait. Maka yang diharapkan sesungguhnya bagaimana pengawasan yang baik dan efektif terhadap pelaksanaan Undang-Undang sehingga selaras dengan tujuan pembangunan Nasional dan tujuan Negara sebagaimana amanat Konstitusi UUD NRI 1945.

D. PENUTUP

I. Kesimpulan

1. Pemberlakuan kembali GBHN merupakan bentuk inkonsistensi bangsa Indonesia terhadap komitmen awalnya untuk memperkuat sistem presidensial. Selain itu, MPR tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan ketetapan dalam bentuk regeling (peraturan umum), padahal GBHN yang ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan bagi Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan tidaklah mungkin dibuat dalam bentuk beschikking. Bahkan, pemberlakuan kembali GBHN bertentangan dengan konsep negara demokratis dimana rakyat berhak menggugat atau mengajukan keberatan atas keabsahan berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut kepada badan-badan yang berwenang, sedangkan dalam konstruksi hukum di Indonesia, pengujian terhadap GBHN tidak mungkin dapat dilaksanakan.
2. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang diatur dalam UU SPPN dan UU RPJPN sudah cukup ideal untuk menggantikan GBHN. Apabila sistem pengawasan berjalan dengan baik maka UU SPPN akan memberikan arah bagi penyelenggara negara untuk melaksanakan pembangunan nasional dalam mewujudkan tujuan negara. Dengan demikian, tidak ada urgensi untuk memberlakukan kembali GBHN.

II. Rekomendasi

Adapun saran atau rekomendasi yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Agar pola penerapan UU SPPN dan UU RPJPN dilaksanakan oleh pemerintah (eksekutif) tingkat pusat sampai daerah secara konsisten dan konsekuen agar pembangunan di Indonesia dapat berjalan sesuai dengan koridor Pancasila dan Konstitusi UUD NRI 1945;
2. Agar semua lembaga negara yang ada dapat melakukan koordinasi antarlembaga negara dan pemangku kepentingan untuk membangun keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah
3. Agar DPR dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasannya dapat dilakukan sebaiknya dan seefektifnya dalam rangka mengawal garis kebijakan dan tujuan pembangunan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015, Buku Saku : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto. 2001. Sumber Hukum. Jakarta: Citra Aditya Bakti.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Nasional disampaikan dalam Pembukaan Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2005 yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia di Jakarta tertanggal 21 November 2005.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17, Nomor 3, September 2017.
- Imam Subkhan, GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, Aspirasi, Volume 5, Nomor 2, Desember 2014.
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt569e320c81ddd/tiga-masalah-ketatanegaraan-jika-gbhn-dihidupkan>.
- Jimly Asshiddiqie, memperkuat sistem pemerintahan presidetil, http://www.jimly.com/makalah/namafile/179/Jurnal_MIPI_ttg_Presidensialisme.pdf diakses pada 15 September 2019.
- <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt569e320c81ddd/tiga-masalah-ketatanegaraan-jika-gbhn-dihidupkan/> diakses pada tanggal 18 September 2019.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005 - 2025.
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Reformulasi GBHN dan Konsep Sociocracy

**Ibnu Sina Chandranegara, Dwi Putri Cahyawati,
& Merdiansa Papatungan**

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

A. Pendahuluan

Satu hal yang bagi saya sulit dimengerti adalah apakah kaitan antara jatuhnya Orde Baru dan wajah MPR setelah perubahan UUD 1945. Sebagai akibat yang mendasari perlunya perubahan UUD 1945, jalannya pemerintahan orde baru jelas memang peran, namun dengan mengkaitkan berubahnya kedudukan dan kewenangan MPR setelah perubahan UUD 1945 nampaknya perlu adanya sebuah telaah yang mendalam kembali.

Memang, sebuah postulat umum yaitu ketika suatu pemerintahan tiran berhasil di-ambruk-anlantas demokrasi tumbuh subur. Namun, perubahan UUD 1945 yang tampil secara menyeluruh nampaknya telah merubah strukturnya yang lebih transplantatif terhadap gagasan, konsep dan model ketatanegaraan impor dibandingkan memperkokoh keindonesiaan itu sendiri. Pada dasarnya tuntutan reformasi konstitusi yang berkembang pada tahun 1998 tidak berkenaan dengan pengamputasian kedudukan dan kewenangan MPR.¹ Harun Al Rasyid, Yusril Ihza Mahendra, Sri Soemantri M, ataupun Abdul Mukhtie Fadjar yang ketika itu menjadi *voice leader* mengenai pentingnya perubahan UUD 1945 tidak menyinggung mengenai posisi MPR yang menurutnya perlu di amputasi. Harun

¹ Bahwa gerakan reformasi yang terjadi pada tahun 1998 pada intinya menuntut perubahan UUD 1945, penghapusan Dwifungsi ABRI, penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), desentralisasi dan hubungan yang adil antara Pusat dan Daerah (otonomi daerah), mewujudkan kebebasan pers; dan mewujudkan kehidupan demokrasi. Tuntutan tersebut hanya bisa dipenuhi apabila berbagai ketentuan dalam UUD diubah sehingga dapat mendukung pengejawantahannya. Dengan kata lain, tuntutan reformasi dapat pula dikatakan sebagai tuntutan perubahan UUD. [Tim Penulis, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku 1*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI, 2008) hlm 84]

Al Rasyid hanya menyinggung perlunya perubahan yang dilakukan melalui batang tubuh, bukan hanya melalui Tap MPR ataupun UU yang ketika itu UU atau Tap MPR kerap ‘menyempurnakan’ UUD.² Yusril Ihza Mahendra dalam pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia pada 24 April 1998 memang mengkritisi kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang disampaikannya bisa membuat Presiden menjadi sangat kuat melalui pola mandataris dan pada akhirnya MPR dapat dibuat Presiden lumpuh, namun kritik ini ditujukan untuk selanjutnya melakukan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden dan bukan mengamputasi MPR.³ Sedangkan Sri Soemantri sendiri pada pokoknya hanya meneguhkan bahwa memang UUD 1945 belumlah sempurna, baginya, ketidaksempurnaan itu patut dipahami karena proses pembuatan UUD 1945 hanya berlangsung 45 hari dan itu pun dilakukan dalam suasana bulan puasa. Akan tetapi, hal itu tidak harus dipahami bahwa proses pembuatan dalam waktu yang cukup panjang akan menghasilkan UUD yang sempurna, sebab menurutnya sebuah UUD harus terus disesuaikan dengan perkembangan zaman.⁴

Selain itu, Abdul Mukhtie Fadjar hanya menguraikan beberapa kelemahan UUD 1945 yang menurutnya mendasari pentingnya adanya perubahan UUD 1945, antara lain alasan historis, yakni UUD 1945 sejak semula bersifat sementara yang dibentuk anggota BPUPK/PPKI dalam suasana tergesa-gesa. Kemudian alasan filosofis, yakni UUD 1945 bersisi perpaduan gagaasan yang saling bertentangan. Lalu, alasan teoritis, yaitu UUD 1945 kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan, melainkan pengintegrasian. Keempat, alasan yuridis, yakni sebagaimana lazimnya UUD 1945 juga mencantumkan klausula perubahan dalam Pasal 37. Kelima, praktis politis, yakni dalam praktek pelaksanaan UUD 1945 sudah sering mengalami penyimpangan.⁵ Apabila dipahami situasi yang berkembang ketika itu, memang rasa traumatik yang mendalam terhadap lahirnya pemerintahan yang otorokratik menjadikan objek fokus seluruh elemen bangsa berpusat kepada reformasi konstitusi. Namun fakta yang saat ini lahir adalah institusi (baca: MPR) yang telah memiliki sejarah panjang dalam ketatanegaraan Indonesia dipertahankan, kecuali DPA karena dihapus pasca perubahan UUD 1945, meskipun diamputasi besar-besaran. Disatu sisi dengan penggunaan konsep “kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” mengakibatkan MPR sulit melakukan kalibrasi khususnya dalam fungsinya sebagai permusyawaratan rakyat. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji proyeksi kedudukan dan kewenangan MPR dan

² Harun Al Rasyid, “Konstitusi Perlu Direformasi”, *Suara Karya*, 16-6-1998.

³ Yusril Ihza Mahendra, *Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi*, (Jakarta: pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia pada 24 April 1998), hlm 11

⁴ Sri Soemantri, “UUD 1945 Memang Belum Sempurna”, *Kompas*, 20-10-1998.

⁵ Abdul Mukhtie Fadjar, “Reformasi Hukum: Penyempurnaan UUD 1945”, disampaikan dalam diskusi ahli di FH Universitas Brawijaya Malang, tanggal 23 September 1998, lihat dalam Abdul Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: Intrans, 2003), hlm. 39-44.

kalibrasinya dengan ajaran kedaulatan rakyat yang berkembang dalam konteks sejarah ketatanegaraan.

B. MPR sebagai Identitas

Apabila ditinjau secara mendalam MPR sebagai institusi memang lahir dengan perspektif identitas keindonesiaan yang melekat di dalamnya. Identitas keindonesiaan lazim dipahami sebagai tradisi bernegara. Tradisi bernegara yang dimaksud penulis dipahami dalam makna hukum tata negara, yakni mengenai struktur negara dan bagaimana interelasi antar struktur dan sub struktur bernegara yang berbasiskan nilai, norma maupun kebutuhan domestik disuatu negara. secara fungsi, tradisi memiliki makna sebagai konsep rasionalitas yang hadir dari masa lalu yang kemudian menjadi dasar perencanaan untuk segala tindakan dimasa depan. Bagi John Austin konsep ini dimaknainya sebagai *rule of positif morality*.⁶ Hal yang demikian ini kemudian akan berujung kepada lahirnya institusi konstitusi yang merepresentasikan tradisi maupun moralitas positif yang memang mengakar, sebagaimana diuraikan Hans Kelsen, "*custom has to be, like legislation, a constitutional institutions*".⁷ Indonesia sendiri dapat dikategorikan sebagai negara bangsa yang memiliki kecenderungan menggunakan tradisi yang kemudian menjadikan identitas kolektif sehingga pada akhirnya membentuk pola yang kemudian diinstitusionalisasikan serta mendapatkan legitimasi politik. Alur ini yang kemudian diamini oleh Juergen Habermas disebutnya sebagai *cultural basis for constitutional state*.⁸

Konsep permusyawaratan dalam Sila ke-4 yang termaktub dalam aliena Pembukaan UUD 1945 merupakan salah satu identitas melekat yang juga tradisi bernegara yang telah hadir dalam pendirian negara Indonesia. Permusyawaratan menjadi titik penting dan tidak hanya dimaknai sebagai sekedar perwakilan sesungguhnya telah mendalam dibicarakan oleh Bung Karno dalam Pidatonya 1 Juni 1945. Kehadiran perwakilan tanpa suatu permusyawaratan yang mendalam mengenai kenegaraan menjadi titik pokok mengapa pendirian negara dianggap tidak hanya berhenti kepada lahirnya suatu bada perwakilan yang mainstream tanpa adanya suatu permusyawaratan yang luas dan melibatkan seluruh komponen bangsa. Sehingga suatu permusyawaratan yang dimaknai adanya pergumulan pemikiran secara terbuka, bebas dan rasional untuk membicarakan segala urusan kenegaraan yang melibatkan seluruh komponen merupakan bentuk ajaran kedaulatan rakyat yang dikehendaki dalam pendirian negara.⁹ Konsep sebagaimana terurai tersebut pada akhirnya menjelma kedalam MPR yang memang dalam UUD 1945 yang asli, meletakkan kedudukan dan fungsinya

⁶ M.D.A Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell, 1994) hlm 23-24

⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1973) hlm 181

⁸ Juergen Habermas, *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, (Cambridge: MIT Press, 1977) hlm 89-91

⁹ Aidul Fitriaciada Azhary, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: Genta, 2014) hlm 18

sebagai *locus of sovereignty* secara penuh. Bahkan sistem pemerintahan yang demikian ini disebut oleh Azhary dalam pidato pengukuhan sebagai sistem MPR.¹⁰

Kehadiran MPR sendiri mendapatkan legitimasi politik yang kuat secara teoritis dikarenakan institusionalisasi konsep permusyawaratan dibawah UUD 1945 yang asli dilakukan atas cerminan kehendak suatu bangsa yang merdeka. Sehingga UUD 1945 asli maupun yang telah dilakukan perubahan, masih meletakkan MPR (tidak menghapuskannya, seperti DPA) sebagai salah satu lembaga negara yang mempunyai porsi strategis. Hal ini menunjukkan bahwa terlepas munculnya perubahan paradigma yang tajam dalam UUD 1945 asli ke yang perubahan. Tidak menghapuskan keberadaan MPR dalam hukum positif -meskipun telah diamputasi- dalam struktur negara merupakan bukti bahwa MPR mendapatkan legitimasi politik yang kuat. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh John Austin bahwa hukum positif lahir dari kehendak yang telah mengakar atau apa yang disebutnya "*the law set by political superior to political inferior.*"¹¹ Senada dengan hal tersebut K.C Wheare menyatakan bahwa selain terdapat unsur yuridis, konstitusi juga sangatlah kental dengan unsur sosio-politik yang dikehendaki para pembuatnya¹² atau apa yang disampaikan Juergen Habermas sebagai *complex of law and political power characterizes the transition from societies organized by kinship to those early societies already organized around states.*"¹³

Terlepas kemudian MPR mengamputasi dirinya sendiri setelah perubahan UUD 1945, namun faktanya MPR tetap menjadi identitas nasional struktur negara Indonesia dan bentuk tradisi bernegara. Pengaruh globalisasi sejatinya memang menjadi faktor bagi sebuah negara menerima pengaruh melalui jalur rekonstruksi maupun transplantasi hukum sejatinya memang mengakibatkan adanya upaya-upaya menginstal model maupun sistem yang dianggap lebih 'modern' atau 'berhasil'. Rekonstruksi dan transplantasi hukum memang merupakan pola yang terjadi dalam penyusunan struktur negara. Konsep rekonstruksi kerap dipahami sebagai bentuk yang memperluas atau menyesuaikan norma yang berlaku tanpa menghilangkan prinsip dasarnya,

¹⁰ Azhary, *Teori bernegara Bangsa Indonesia: Suatu Pemahaman tentang pengertian-pengertian dan asas-asad dalam hukum tata negara*, (Jakarta: Pidato Pengukuhan dalam ucapan penerimaan jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta Tanggal 26 Juli 1995) hlm 5

¹¹ M.D.A Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence....Op. Cit*, hlm 25

¹² K.C Wheare mengemukakan: "Konstitusi, ketika disusun dan diterapkan, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang mencirikan masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia bisa saja mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi, dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang bekerja pada waktu pembentukannya." [K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Bandung: Nusamedia, 2011) hlm. 104-105]

¹³ Jürgen Habermas, *Between Facts And Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, (Massacuset: The MIT Press, Cambridge, 1998), hlm. 137

sedangkan transplantasi hukum memiliki spektrum yang jelas berbeda, yakni memindahkan atau meninstal norma atau konsep yang dimiliki dalam sistem hukum tertentu ke sistem hukum tertentu.¹⁴ Sehingga apabila dikaitkan dengan Perubahan UUD 1945, maka pengampustasian MPR oleh MPR sendiri dilakukan dikarenakan transplantasi sistem presidensial Amerika Serikat.

Hal ini dapat ditelaah dari adanya perbedaan kerangka berpikir antara penyusun UUD 1945 yang asli dan para anggota MPR yang kemudian mengamandemen UUD 1945. UUD 1945 disusun dengan maksud membentuk sistem dan struktur pemerintahan yang berdasar budaya politik Indonesia. Penyusun UUD 1945 asli berpendapat bahwa meniru sistem pemerintahan dari negara lain seperti Belanda, Inggris, Amerika Serikat atau Jepang sekalipun adalah suatu hal yang tidak bijaksana.¹⁵ Justru sebaliknya terurai dari risalah perdebatan perubahan UUD 1945, kebanyakan anggota MPR yang melakukan perubahan UUD 1945 berupaya untuk mereplika sistem presidensial Amerika Serikat yang menggunakan konsepsi trias politiknya.¹⁶ Namun, transplantasi hukum memiliki konsekuensi yang sama halnya dalam sistem organ manusia, bahwa transplantasi hukum akan 'berhasil' menginternal kedalam sistem tubuh yang baru apabila tidak terdapat penolakan dari sistem kekebalan tubuh baru.¹⁷ Sistem sosial, sistem ekonomi, kebudayaan rasional, independensiekonomi bangsa Amerika yang sangat tinggi jelas bertentangan dengan sistem sosial bangsa Indonesia yang pada umumnya masih memang kuat tradisi, kolektivitas yang kuat, dan masih lemahnya kemampuan ekonomi. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan kita seolah melakukan gali lobang tutup lobang akibat konsekuensi yang kita pilih sendiri.

C. Penumpang gelap atau cek kosong?

Apabila mengikuti arus, maka pertanyaan yang kerap kali dipertanyakan ketika dikaitkan dengan upaya merevitalisasi MPR, apakah kita kembali ke format MPR yang lama (sebagai lembaga tertinggi)? Dalam merespon pertanyaan tersebut, ada baiknya untuk mengingat kembali fakta bahwa di bawah masing-masing UUD 1945 asli maupun pasca perubahan, memang diketahui pola pemerintahan diantara keduanya mampu melahirkan dan pernah menghadirkan pemerintahan yang demokratis maupun otoritarian. Di bawah UUD 1945, pada orde lama, periode 1946-1950 pola pemerintahan yang demokratis, lalu 1959-1967 hadir dengan demokrasi terpimpinnya, pada awal orde baru 1967-1971, MPR masih

¹⁴ Aidul Fitriaciada Azhary, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara....Op. Cit*, hlm 20

¹⁵ Dari Risalah-risalah sidang BPUPK dapat ditemui bahwa para tokoh penyusun UUD 1945, khususnya Prof. Soepomo dan Mr. M. yamin sangat paham mengenai Grondwet (Belanda), Konstitusi Perancis, Konstitusi Jerman, Konstitusi Amerika Serikat dan konstitusi tidak tertulis Inggris, bahkan merujuk R.M. AB Kusuma, di dalam arsip A.K. Pringgodigdo yang semula disimpan di Algemeen Rijksarchief (ARA) Den Haag, ditemukan salinan konstitusi filipina, terjemahan UUD Jepang dan terjemahan Atlantic Charter.

¹⁶ Tim Penulis, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku 1*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI, 2008)

¹⁷ Aidul Fitriaciada Azhary, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara....Op. Cit*, hlm 21

dianggap mampu menghadirkan pola yang demokratis, dan 1971- 1997 MPR hadir dibawah otoritarian orde baru, dan pada akhirnya lebih demokratis pada periode 1999-2001. Sedangkan di bawah UUD 1945 pasca perubahan menghadirkan pola pemerintahan yang cenderung demokratis di periode 2002-2014, dan periode 2014 hingga saat ini banyak pihak menyatakan periode neo otoritarian.¹⁸

Ini menunjukkan bahwa MPR relevan hadir dalam konstelasi bernegara dalam pola baik yang demokratis maupun otoritarian dan tidak benar adanya kemudian meletakkan kritik terhadap kekuasaan eksekutif yang kemudian berdampak kepada amputasinya MPR. Namun, terlepas kebutuhan dan relevansinya banyak pihak kemudian menyatakan keliru apabila MPR mendapatkan dukungan untuk direvitalisasi. Upaya merevitalisasi MPR dianggap sebagai sebuah kehendak yang akan mudah diselundupi oleh “penumpang gelap” yang kemudian berlandung dibalik gagasan revitalisasi MPR. Bahkan mayoritas pihak menyatakan bahwa revitalisasi MPR akan mencederai demokrasi yang telah dibangun dan diperjuangkan selama reformasi.

Apabila meninjau hidup bernegara, konsep demokrasi yang hadir juga nyatanya menimbulkan beberapa kelemahan, dalam praktiknya demokrasi hanya menjadi alat seremonial dan menjadikan pemilu sekedar alat untuk merampas hak-hak rakyat melalui pemungutan suara yang mirisnya mampu dibeli dengan harga yang murah. Selain itu, demokrasi sebagai bentuk daulat rakyat hanya bernilai waktu tidak lebih dari lima menit untuk memberikan suaranya melalui pemilu yang kemudian hak-haknya dipestaporakan oleh mereka yang terpilih melalui sistem pemilhan yang cenderung oligarkis dan korup.

Jika di ilustrasikan secara ekstrim, dalam lima tahun (satu periode) pemerintahan, rakyat hanya menikmati hak demokrasi selama lima menit, yaitu pada saat memberikan suara pada saat pemilu. Sedangkan sisanya, 2.570.395 (dua juta lima ratus tujuh puluh tiga ratus sembilan puluh lima) menit dipestaporakan oleh elit yang terpilih dengan sesuka hatinya, tanpa mengutamakan kepentingan rakyat. Demokrasi hanya menjadi bersumber dari rakyat oleh dan untuk elit semata. Pemilu yang sejatinya hadir sebagai sarana pemulihan kedaulatan rakyat, pemilu juga berfungsi untuk pemenuhan kepentingan pemilih dan kandidat menentukan orientasi dalam pencapaian tujuan negara. Namun yang terjadi saat ini hanya rutinitas lima menit untuk lima tahun. Faktanya kemudian, calon yang terpilih, mendapatkan mandat dari rakyat namun pelaksanaan kinerjanya selama lima tahun bergantung kepada program dan rencana kegiatannya tanpa sebuah perencanaan tanpa sebuah permusyawaratan. Pola ini justru tak ubahnya seperti demokrasi “cek kosong” yang pada akhirnya jual-beli pasal menjadi fenomena yang justru kerap kali terjadi dalam era pasca reformasi. Pemilu yang seharusnya melahirkan wakil-wakil rakyat yang diharapkan mampu melahirkan legislasi yang berkualitas, justru menumbuhkan kembangkan korupsi politik di parlemen.¹⁹

¹⁸ Eve Warburton, Jokowi and the New Developmentalism (Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol 52 No 3, 2016) hlm 297-320,

¹⁹ Artidjo Alkostar, *Mengkritisi Fenomena Korupsi di Parlemen*, (Yogyakarta: Jurnal Hukum, Vol 15 No. 1 2008) hlm 1 - 13

Selain itu masalah yang timbul kemudian lagi adalah apakah Pemilu demokratis akan melahirkan pemerintahan yang demokratis juga? Rupanya, publik kini sedikit banyak meragukan soal logika turunan demokratisasi pemilu melahirkan demokratisasi kekuasaan. Karena, sistem politik berikut pemilunya hari ini dibayang-bayangi oleh kartel politik, yang akan mengancam demokrasi Indonesia. Bahkan, menjadi sumber energi yang menggerakkan politik ke aras otoritarianisme dalam bentuk baru dengan kekuatan sumberdaya pembangunan ekonomi.²⁰ Sehingga Tak mengejutkan dalam konteks politik Indonesia hari ini. Pasalnya, pemilu sangat bisa menjadi sumber kuasa otoritarianisme modern dalam struktur dan sistem ketatanegaraan. Hal ini ditandai dengan dua hal yang kecenderungannya menguat saat ini: (1) kartelisasi politik; dan (2) korupsi sistemik dalam organ politik lembaga negara dan partai. Bagi Soeharto, atau penguasa Orde Baru, pemilu merupakan 'sarana demokrasi' yang sesungguhnya bekerja rapi dalam suatu sistem 'politik bonsai'. Ia tumbuh, dirawat dan berkembang, sekalipun indah, tetapi dalam pagar dan tak pernah besar'. Pemilu, dalam situasi itu hanya melegitimasi kepentingan kuasa otoritarian dari rezim Soeharto yang begitu militeristik. Tak hanya pemilu, segala infrastruktur ketatanegaraan telah dikendalikan secara dominan dengan piranti ideologisasi dan pendisiplinan. Kuasa otoritarianisme secara politik itu bertahan dalam kurun panjang, berlangsung secara terus menerus, hirarkis, dan tak segan memangsa korban warga negaranya, yang mengkritiknya, atau bahkan sekadar kriminalisasi atas upaya golput (boikot pemilu).

Ketika Soeharto jatuh dan reformasi bergulir, termasuk reformasi dalam bidang politik dan hukum, disain ketatanegaraan yang mengemuka dalam kurun waktu itu adalah menandingi wacana dominan otoritarianisme agar tak berulang di Indonesia. Rumusan pemilu kepresidenan yang hanya memungkinkan sebatas dua kali periode, merupakan babak awal upaya memangkas bekerjanya dominasi otoritarianisme yang berada dalam pucuk kuasa negara. Sejumlah perubahan terjadi, secara bertahap, dari proses pemilihan langsung, hingga meliberalisasi sistem kepartaian maupun pemilu itu sendiri.²¹ Pemilu, diupayakan politik hukum regulasinya dalam rangka memangkas bekerjanya oligarki kekuasaan yang selama ini memanfaatkan pemilu sebagai instrumen politik melegitimasi jalannya kuasa politik-ekonomi. Sekalipun demikian, instrumentasi politik kelembagaan negara diupayakan untuk memperkuat sistem presidensiil, dengan mekanisme politik ketatanegaraan yang berupaya mendekonstruksi relasi kuasa

²⁰ Herlambang P Wiratraman, *Pemilu dan Neo-Otoritarianisme*, (Paper pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke V, Batu Sangkar 9-12 November 2018) hlm 4

²¹ Perubahan Konstitusi terkait Pemilu, diawali tahun 1999, melalui formulasi Pasal 7 UUD 1945: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan." Kemudian dilanjutkan di tahun 2001 yang menformulasi Pasal 22E UUD Negara RI 1945 tentang Pemilihan Umum. Beberapa hal penting dalam konstitusi, menyangkut prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, institusi baru DPD/Dewan Perwakilan Daerah dengan anggota perseorangan yang dipilih langsung.

dominan dan menyeimbangkannya dalam model yang lebih menguatkan pola relasi politik kewargaan. Pemilihan Presiden (Pilpres) secara langsung adalah salah satu kunci perubahan besar dalam konteks Indonesia.

Hingga Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memberikan jalan bagi penyelenggaraan Pemilu secara serentak, khususnya di tahun 2019. Atas dasar Putusan MK tersebut, lahir Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Tentunya, 20 tahun pasca Soeharto tumbang, perkembangan hukum Pemilu mendapati situasi yang kian terkonsolidasi dalam sistem politik yang jauh lebih baik dibandingkan Pemilu masa Orde Baru. Demokratisasi politik melalui instrumentasi hukum pemilu yang telah mengalami sejumlah perubahan lebih baik, pada kenyataannya tidak banyak mengubah kontestasi politik kartel, yang bekerja di dalam sistem ketatanegaraan itu sendiri. Oligarki kekuasaan politik-ekonomi rupanya secara rapi bermanuver melalui instrumentasi hukum untuk merawat relasi kuasanya. Sehingga, dalam perkembangannya, pemilu lagi-lagi memperlihatkan pesta elit, yang memang tak lagi tersentralisasi layaknya masa rezim otoritarian Soeharto, melainkan elit-elit politik ekonomi yang bekerja di sejumlah lapisan, di pusat dan daerah, berkompetisi sekaligus merawat relasi kuasanya (bahkan dengan oposisi), dengan partai dan instrumen pemilunya.²² Sebagaimana kita saksikan dengan Pemilu 2014, partai-partai begitu mendominasi, memiliki daya tawar mempengaruhi pemerintahan, dan bahkan uniknya bisa mengikutsertakan mereka ke dalam kabinet, meski tak memberikan dukungan saat pilpres. Lazimnya, partai politik lebih leluasa mengarahkan dukungan kepada kandidat tertentu di pilpres, yang dianggap selaras dengan kepentingan politik.

Apalagi, ketentuan yang mempertahankan ambang batas dalam pemilihan presiden (*presidential threshold*)²³ serta beratnya syarat kepesertaan pemilu, menjadi penanda bahwa instrumentasi hukum pemilu dikunci kembali masuk dalam perangkat oligarki politik yang demikian mudah menanggung keuntungan dari sistem pemilu saat ini. Sebagaimana banyak diketahui bahwa aturan *presidential threshold* akan melahirkan proses politik yang demikian pragmatis dan transaksional di antara partai-partai politiknya. Syarat ambang batas tersebut pencalonan presiden/wakil presiden 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional menyebabkan tidak ada satu pun partai hasil Pemilu 2014 dapat mengusung calon presiden/wakil presiden sendiri. Bukan tak mungkin, dalam Pemilu 2019, situasi tersebut akan berulang. Pengalaman pemilu 2014 dan 2019, hanya melahirkan dua pasang calon presiden/wakil presiden. Realitas politik yang saling berhadap-hadapan (*head to head*) tersebut dari sudut pandang

²² Dan Slater, *Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and The Contingency of Democratic Opposition* (Journal of East Asian Studies. Vol. 18, No 1, 2018) hlm. 23-46.

²³ *Presidential threshold* ini terkait dengan Pasal 222 UU Pemilu: "Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25 % (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

realisme politik, justru menebalkan praktik koalisi politik pragmatisme. Bila dibandingkan dengan konteks politik pemilu di Amerika Serikat, tentu berbeda situasi dan karakternya, terutama dikaitkan dengan absennya pertarungan politik yang lebih ideologis. Indonesia, praktek pemilu yang *'head to head'*, justru lebih menampilkan karakter 'politik keroyokan' (*gang politics*), daripada karakter 'politik ideologis' (*ideological politics*).

Bahaya lain, yang sangat mungkin terjadi akibat 'politik keroyokan' adalah dimungkinkannya partai-partai yang kesulitan mendapatkan koalisi tidak lagi berkemampuan mengusung calon presiden/wakil presiden. Dilema tentunya buat partai politik yang prosentase perolehan suara dan atau kursinya sedikit. Abstain, tentu bukan pilihan. Menjadi oposisi pun tak berdaya dalam sistem politik. Karena, dalam ketentuan pasal 235 (5) UU Pemilu, "Dalam hal partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat mengajukan pasangan calon tidak mengajukan bakal pasangan calon, partai politik bersangkutan dikenai sanksi tidak mengikuti pemilu berikutnya." Dalam konteks inilah, maka sangat dimungkinkan dengan 'politik keroyokan' justru melahirkan kartel politik peserta pemilu, atau disebut pula 'koalisi kartel'²⁴ atau *'cartelized party system'*.²⁵

D. Pentingnya Reformulasi GBHN dan Gagasan Sociocracy

Kondisi yang sebagaimana terurai sesungguhnya telah menjadi fenomena global dari konsep demokrasi one man, one vote ini. Di banyak negara demokrasi barat, kepercayaan pada institusi publik dan politisi menurun dan rasa ketidakberdayaan di antara banyak warga semakin meningkat. Literatur terkini tentang kepercayaan dan dukungan untuk lembaga publik sebagian besar berfokus pada penjelasan tentang tren jangka panjang dalam tingkat kepercayaan.²⁶ Menurunnya kepercayaan masyarakat untuk terus terlibat dalam diskursus mengenai eksperimen dan upaya untuk mendesain ulang elemen sistem pemerintahan yang tidak ada habisnya, maka berujung kepada merendahnya tingkat ketidakpercayaan di lembaga-lembaga publik dan politik dan meningkatnya rasa ketidakberdayaan yang tumbuh di antara banyak warga dapat dikonseptualisasikan sebagai gejala kegagalan dari *one man, one vote*.²⁷

kekurangan ini, dalam beberapa literatur dipahami muncul dari kekosongan yang ada antara pemilih dan badan perwakilan. Secara khusus, sistem pemerintahan demokratis yang telah didirikan di sebagian besar negara barat tampaknya kurang memiliki kemampuan yang memadai untuk terlibat dalam

²⁴ Moch. Nurhasim, *Ambang Batas Pencalonan dan Kecenderungan Koalisi*, Kompas, 8 November 2018.

²⁵ Kuskridho Ambardi, *The Making of the Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and Its Origin*. (Disertasi pada The Ohio State University, 2008)

²⁶ Bovens dan A. Wille. *Deciphering the Dutch drop: Ten explanations for decreasing political trust in the The Netherlands*. (The Hague: International Review of Administrative Sciences, Vol 74, 2008) hlm 283-305.

²⁷ C.K. Ansell, *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. (Oxford: Oxford University Press, 2011) hlm 33

pembelajaran bersama dan dialog di antara para pemangku kepentingan.²⁸ Oleh karena itu, terdapat gagasan yang disebut sebagai sosiokrasi. Kata 'sociocracy' berasal dari kata Latin 'socius' (kumpulan) dan 'kratein' (memerintah) Yunani. Filosof Prancis Auguste Comte pertama kali mencetuskan gagasan sosiokrasi pada tahun 1851. Ide sosiokrasi kemudian diadopsi oleh sosiolog Amerika Lester Ward (1892), yang percaya bahwa masyarakat berpendidikan sangat penting jika suatu negara harus diperintah secara efektif, dan dia demokrasi yang berargumentasi akhirnya harus berevolusi menjadi bentuk musyawarah dan pemerintahan yang lebih maju, seperti sosiokrasi. Belajar dari ilmu teknik, pengusaha Belanda Gerard Endenburg pada akhir 1960-an dan awal 1970-an mulai bereksperimen dengan gagasan sosiokrasi, yang akhirnya menghasilkan pendekatan organisasi melingkar sosiokratis.²⁹ Dia mulai dengan mengembangkan beberapa prinsip konstruksi dari cybernetics, ilmu kemudi dan kontrol.³⁰ Pada periode ini Endenburg mengambil alih perusahaan orang tuanya di industri elektro-teknis Belanda, Endenburg Elektrotechniek. Perusahaan ini telah berjuang untuk beberapa waktu dengan pelaksanaan dewan bekerja, badan konsultasi yang diwajibkan oleh undang-undang Belanda yang baru. Pada tahun-tahun pertama operasi dewan ini dalam kombinasi dengan hierarki administratif konvensional, peserta semakin tidak puas dengan badan konsultatif ini. Alih-alih memberikan konsultasi yang tulus antara manajemen dan perwakilan pekerja, itu sering menghasilkan konflik. Oleh karena itu Endenburg memutuskan untuk sepenuhnya mendesain ulang sistem konsultatif ini.³¹ Dengan menggunakan gagasan sirkularitas dari sibernetika, ia pertama kali mengembangkan sejumlah prinsip yang harus diterapkan pada sistem apa pun yang "mampu mempertahankan keadaan keseimbangan dinamis"; dalam hal ini, sibernetika menyarankan tujuan dari setiap proses yang melingkar adalah untuk mendeteksi gangguan keseimbangan dinamis dan mengambil langkah-langkah untuk mengembalikannya. Ini adalah sebuah proses yang "to detect the disturbance of a dynamic equilibrium and to take steps to restore it. It is a process which is unnecessary in a static equilibrium, because the factors influencing a static equilibrium are not variable".³² Prinsip-prinsip yang dihasilkan kemudian berfungsi untuk mengembangkan pedoman awal untuk pengambilan keputusan di lingkaran oleh sebuah persetujuan bersama (*informed consent*), hubungan timbal balik antara lingkaran dan manajer pemilihan dan perwakilan.

Terdapat empat prinsip dalam model *sociocracy* yaitu, (1) *Consent governs policy decision making* (2) *Organizing in circles*, (3) *Double-linking*, (4) *Elections*

²⁸ Robert Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. (Oxford: Oxford University Press, 2004) hlm 61

²⁹ Gerard Endenburg, *Sociocracy: The Organization of Decision-Making*. (Eburon: Delft University, 1998) hlm 11

³⁰ Gerard Endenburg, *Sociocracy As Social Design*. Eburon, Delft, 1998) hlm 6-7

³¹ A.G.L Romme. *Domination, self-determination and circular organizing*. (Organization Studies, Vol 20), hlm 801-832.

³² Gerard Endenburg, *Sociocracy As Social Design....Op.Cit*, hlm. 65

by consent. Edenburg menjelaskan bahwa keempat prinsip itu adalah untuk menghindari “cek kosong” sebagaimana terurai sebelumnya. sehingga suasana ‘gaduh’ yang tidak mendidik akibat kompetisi politik yang terlalu liberal menjadi tereduksi oleh model *sociocracy* yang apabila dimaknai tidak berbeda jauh dengan sila keempat dalam pancasila. Dua aspek penting dalam memahami konsekuensi Sila ke-4 yaitu secara interior yakni aspek permusyawaratan dan eksterior yaitu MPR sebagai institusi yang menjalankan permusyawaratan itu sendiri. Permusyawaratan sebagai jelas berbeda dengan sekedar perwakilan. Apabila ditinjau dalam perspektif esensi, Permusyawaratan menunjukkan bahwa perlu adanya kegiatan aktif-partisipatif dan bukan kegiatan yang sekedar mengutamakan partisipatif. Selain itu permusyawaratan merupakan kegiatan yang menyeluruh sehingga polanya melibatkan segala komponen perwakilan, kedaerahan maupun segala golongan.³³ Platomenguraikan bahwa mengejar kebebasan, pada akhirnya, hanya memperbudak. Di dalam buku “Republik”nya, ia memberi suatu pesan kepada Socrates mengenai demokrasi yang menurutnya merupakan bentuk pemerintahan yang menawan, penuh variasi dan kekacauan, dan mengeluarkan semacam persamaan untuk setara.³⁴ Karena inilah pada akhirnya plato memutuskan pilihannya terhadap Aristokrasi, yaitu suatu pemerintahan yang dipimpin oleh seorang ilmuwan menginginkan cita-cita pemimpin yang enggan untuk mengambil tanggung jawab Pemerintah demi kebaikan rakyat.³⁵ Dalam sebuah pendapat politiknya, Nelson Mandela mengatakan bahwa ‘penduduk yang berpendidikan, tercerahkan dan berpengetahuan adalah salah satu cara paling pasti untuk meningkatkan kapasitas bernegara.’³⁶

Apabila merujuk sila keempat tersebut, maka gagasan sosiokrasi dan MPR adalah dua relevansi basis yang berkaitan erat. Selain itu, dengan konstruksi yang dibangun oleh UUD 1945 juga menghendaki adanya penyusunan berbagai arah pergerakan negara dalam tataran yang fundamental dibahas secara bersama-sama, seperti apa yang diuraikan dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Sehingga kembalinya GBHN dalam kewenangan MPR merupakan hal yang penting dalam mengikis persoalan “cek kosong” yang hadir dari pola demokrasi yang hanya mencerminkan daulat rakyat dalam lima menit semata.

E. Penutup

Berdasarkan uraian diatas menunjukkan bahwa upaya memperjuangkan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan, tidak jarang harus menghadapi situasi atau konteks yang sama sekali tidak berkaitan dan bahkan bertolak belakang dengan demokrasi itu sendiri. Rejim demokrasi pasca perubahan UUD

³³ RM. A.B Kusuma, *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” Vs Sistem Presidensial “Orde Reformasi”*, (Jakarta: BP FH-UI, 2011) hlm 151

³⁴ Plato, *Republik*, (Jakarta: Narasi, 2016) hlm 77

³⁵ *Ibid*, hlm 82

³⁶ Umair Haque, Why American Democracy is in Worse Trouble Than You Think diakses dari <https://eand.co/why-american-democracy-is-in-worse-trouble-than-you-think-6efi0cb83537>,

1945 memang senyatanya telah memenuhi empat kriteria minimum: 1) Eksekutif dan legislatif dipilih melalui pemilihan yang terbuka, bebas, dan adil; 2) hampir semua orang dewasa memiliki hak untuk memilih; 3) hak-hak politik dan kebebasan sipil, termasuk kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan untuk mengkritik pemerintah tanpa pembalasan, secara luas dilindungi; dan 4) pihak berwenang terpilih memiliki kewenangan nyata untuk memerintah, karena mereka tidak tunduk pada kontrol pengawasan pemimpin militer atau ulama. Namun rupanya kriteria minimum ini faktanya tak menjawab problem demokrasi yang terbajak. Alih-alih menghentikan otoritarianisme, sebaliknya justru melahirkan pola-pola otoritarianisme tanpa lembaga yang memiliki 'rem darurat'. Oleh karena itu penguatan kedudukan MPR sebagai centrum kedaulatan rakyat melalui kewenangan perencanaan arah tujuan negara melalui penyusunan GBHN dan Presiden dan lembaga-lembaga negara terkait berkewajiban melaporkan pencapaian tujuan itu dalam setiap tahunnya. Selain itu, rekonstruksi MPR dengan instalasi konsep sosiokrasi bermakna bahwa kehadiran MPR merepresentasikan bahwa demokrasi Indonesia tidak hanya sekedar one man, one vote melainkan consent democracy.

Daftar Pustaka

- Abdul Mukthie Fadjar, Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, (Malang: Intrans, 2003)
- Aidul Fitrijadiada Azhary, Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945, (Yogyakarta: Genta, 2014)
- Azhary, Teori bernegara Bangsa Indonesia: Suatu Pemahaman tentang pengertian-pengertian dan asas-asad dalam hukum tata negara, (Jakarta: Pidato Pengukuhan dalam ucapan penerimaan jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta Tanggal 26 Juli 1995)
- Tim Penulis, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku 1, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI, 2008)
- Harun Al Rasyid, "Konstitusi Perlu Direformasi", Suara Karya, 16-6-1998.
- Yusril Ihza Mahendra, Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi, (Jakarta: pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia pada 24 April 1998)
- Sri Soemantri, "UUD 1945 Memang Belum Sempurna", Kompas, 20-10-1998.
- M.D.A Freeman, Lloyd's Introduction to Jurisprudence, (London: Sweet & Maxwell, 1994)
- Hans Kelsen, General Theory of Law and State, (New York: Russel & Russel, 1973)
- Juergen Habermas, The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory, (Cambridge: MIT Press, 1977)

- K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Bandung: Nusamedia, 2011)
- Juergen Habermas, *Between Facts And Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, (Massacuset: The MIT Press, Cambridge, 1998)
- Eve Warburton, *Jokowi and the New Developmentalism* (Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol 52 No 3, 2016)
- Artidjo Alkostar, *Mengkritisi Fenomena Korupsi di Parlemen*, (Yogyakarta: Jurnal Hukum, Vol 15 No. 1. 2008)
- Herlambang P Wiratraman, *Pemilu dan Neo-Otoritarianisme*, (Paper pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke V, Batu Sangkar 9-12 November 2018)
- Dan Slater, *Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and The Contingency of Democratic Opposition* (Journal of East Asian Studies. Vol. 18, No 1, 2018)
- Moch. Nurhasim, *Ambang Batas Pencalonan dan Kecenderungan Koalisi*, Kompas, 8 November 2018.
- Kuskridho Ambardi, *The Making of the Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and Its Origin*. (Disertasi pada The Ohio State University, 2008)
- Bovens dan A. Wille. *Deciphering the Dutch drop: Ten explanations for decreasing political trust in the The Netherlands*. (The Hague: International Review of Administrative Sciences, Vol 74, 2008)
- C.K. Ansell, *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. (Oxford: Oxford University Press, 2011)
- Robert Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. (Oxford: Oxford University Press, 2004)
- Gerard Endenburg, *Sociocracy: The Organization of Decision-Making*. (Eburon: Delft University, 1998)
- Gerard Endenburg, *Sociocracy As Social Design*. Eburon, Delft, 1998)
- A.G.L Romme. *Domination, self-determination and circular organizing*. (Organization Studies, Vol 20)
- RM. A.B Kusuma, *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” Vs Sistem Presidensial “Orde Reformasi”*, (Jakarta: BP FH-UI, 2011)
- Plato, *Republik*, (Jakarta: Narasi, 2016)
- Umair Haque, *Why American Democracy is in Worse Trouble Than You Think* diakses dari <https://eand.co/why-american-democracy-is-in-worse-trouble-than-you-think-6efiocb83537>,



Kewenangan MPR Mengatur Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN

Afifa Rangkuti

Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Amandemen UUD 1945 membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas dan wewenang MPR RI. Sebelum amandemen berkedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Saat sekarang MPR berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga Negara lainnya seperti lembaga Kepresidenan, DPR, DPD, MA, dan MK. MPR atau lembaga yang secara fungsional disebutkan dalam UUD 1945. Selain itu MPR juga tidak lagi memiliki kewenangan menetapkan GBHN. Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan bahwa MPR bukan satu satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat. Secara praktis pembaharuan dimaksudkan untuk meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.¹ Pengurangan kewenangan lebih jauh adalah MPR tidak lagi memiliki kewenangan mengeluarkan ketetapan MPR (TAP MPR) sebagai peraturan perundang-undangan, kecuali yang berkenaan dengan menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden, memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden, atau memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama. Dengan kata lain MPR setelah menetapkan UUD melalui Pasal 3 UUD 1945 dan mengubah UUD 1945 dalam Pasal 37. Kekuasaan legislasi MPR dihapuskan. Dalam Pasal 3 UUD

¹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, UII Pres, Yogyakarta, 2004, hlm. 83

1945 amandemen ke IV berbunyi sebagai berikut:²

- (1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD.
- (2) MPR melantik Presiden dan wakil Presiden.
- (3) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

Kalau kita kilas balik pada produk hukum yang sangat penting dan strategis pada masa orde baru, maka MPR melalui Tap MPR memiliki kewenangan untuk mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional secara periodik 5 tahunan yang disebut dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). MPR melalui GBHN menetapkan sistem perencanaan pembangunan nasional secara menyeluruh dan memerintahkan kepada mandataris (Presiden) untuk melaksanakannya. Setelah orde baru berlalu, penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional diserahkan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Dalam UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memberikan kepada Presiden dan Wakil Presiden tugas menyusun arah dan strategi pembangunan nasional selama 5 tahun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).³ RPJMN merupakan penjabaran dari Visi, Misi dan program Presiden yang berpedoman pada cita-cita luhur dalam pembukaan UUD 1945 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang telah ditetapkan dengan UU No.17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005 - 2025.⁴ Pemikiran Pembentukan RPJMN kepada Presiden dan Wakil Presiden dilandasi dengan sistem Presidensial dan pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden. Presiden dan Wakil Presiden terpilih berkewajiban merealisasikan Visi, Misi dan Program pembangunan yang disusun pada masa pemilihan langsung dan sekaligus mempertanggung jawabkan konsep pembangunan langsung kepada masyarakat pemilih

Dalam UU No 25 Tahun 2004 memberikan pengertian perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua, komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan pada akhir periode perencanaan. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Pelaksanaan visi, misi ini menggunakan strategi atau langkah-langkah yang berisikan program indikatif untuk mewujudkan visi, misi. Program merupakan kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dialokasikan oleh instansi pemerintah. Penyampaian program ini penting artinya untuk mengetahui arah dan strategi pembangunan pada suatu masa pemerintahan melalui jenis-jenis program dari rezim yang bersangkutan.

² UUD 1945 Hasil Amandemen & Proses Amandemen UUD 1945 Secara Lengkap (Pertama 1999-Keempat 2002), Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal.4

³ Lihat UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

⁴ Lihat UU No.17 Tahun 2007 tentang RPJMN 2005-2025.

Dalam hirarki Perundang-undangan di dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan tempat dan tingkat tertinggi setelah UUD 1945 yang sebenarnya adalah wewenang dari MPR.⁵ Adapun dasar hukum kewenangan MPR membuat peraturan perundang-undangan terdapat dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 12 tahun 2011. UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini sebagai penyempurnaan UU nomor 10 Tahun 2004 yang sama sekali tidak mencantumkan Tap MPR sebagai bentuk peraturan perundang-undangan.⁶ Dalam Pasal 8 ditegaskan bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang ditetapkan dalam Pasa 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, KY, Bank Indonesia atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang atau DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Kepala Desa atau setingkat. Dengan tidak disusunnya sistem perencanaan pembangunan oleh GBHN sebagai produk hukum MPR maka timbul masalah hukum karena MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat memiliki kewenangan membuat produk hukum yang ditempatkan ditingkat hirarki tertinggi setelah UUD 1945. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa didalam hirarki peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa peraturan yang ditetapkan oleh MPR (TAP MPR) adalah bagian dari peraturan perundang-undangan seperti lembaga pembuat peraturan perundang-undangan lainnya tetapi dalam kenyataannya tidak mempunyai produk hukum yang sepadan.

B. Pokok Pikiran

Berdasarkan situasi dan kondisi seperti tersebut di atas, maka penulis memberikan pendapat antara lain :

1. Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN.

Pembangunan satu Negara wajib ditetapkan dalam suatu sistem yang komprehensif agar pembangan berjalan secara terarah, terstruktur, dan terencana dengan baik. Sistem perencanaan pembangunan nasional Indonesia berorientasi kepada tujuan nasional. Setelah amandemen UUD 1945 sejalan dengan perubahan sistem politik ketatanegaraan yang menempatkan kedudukan MPR sebagai joint season dari DPR dan DPD. MPR merupakan pemilihan langsung dari rakyat melalui baik dari jalur partai politik peserta pemilu maupun perwakilan dari daerah sebagai representasi seluruh masyarakat Indonesia. Oleh karena itu sudah selayaknya MPR memiliki kewenangan legislasi dalam struktur kelembagaan Negara pembentukan Peraturan Perundang-Undangn. Seperti yang ditegaskan dalam UU No. 12 Tahun 2011 bahwa bentuk peraturan perundang-undangan maupun peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga yang ditetapkan dalam UUD NRI 1945 memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan.

⁵ Lihat UU No.12 Tahun 2011 Pasal 7 dan 8 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan.

⁶ Lihat UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan.

2. Bentuk hukum dari Perencanaan Pembangunan Nasional.

Sesuai dengan hirarki Perundang-undangan yang diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka Ketetapan MPR sebagai Peraturan Perundang-undangan yang kedua setelah UUD 1945. Tujuan dan Fungsi Sistem Pembangunan Nasional untuk mewujudkan tujuan Negara yang tercantum dalam UUD 1945, arah atau haluan bagi setiap komponen bangsa, baik lembaga Negara yang terstruktur maupun yang tidak terstruktur adalah tepat bentuk hukumnya berupa Ketetapan MPR seperti model GBHN. Makna sebagai model dimaksud adalah menyesuaikan dengan dinamika politik dan sosial yang sedang dan akan dihadapi pada masa akan datang. Konsekuensi hukum dari perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Tujuan dan fungsi perencanaan pembangunan nasional adalah memberikan arahan dan haluan bagi semua penyelenggara Negara. Namun nama dari produk hukum MPR ini tidak harus GBHN namun dapat berupa nama lain yang di sesuaikan dengan issue dan perkembangan masyarakat. Sebagai sistem norma yang tertinggi maka produk hukum lainnya atau kebijakan lainnya harus menjadikan landasan hukum bagi produk hukum yang lebih rendah. Hal ini sesuai dengan teori sistem hukum piramida yang telah diterima dalam ilmu hukum. Sistem hukum piramida menempatkan hukum sebagai suatu sistem. Dalam hal ini perlu disesuaikan dengan sistem check and balance. Lembaga-lembaga Negara yang lain bukan berada dibawah dan bertanggung jawab kepada MPR. Latar belakang perubahan kedudukan dan fungsi MPR dalam amandemen UUD 1945 adalah disebabkan pengalaman pada masa lalu yang dapat menggunakan kedudukan MPR mempertahankan kekuasaan. Dengan mengikuti Model GBHN pada masa lalu bukan berarti seluruh praktek penyelenggaraan Negara harus dihapuskan. Model GBHN pada masa lalu dapat dikaji ulang dan hasil positif yang dicapai dalam pelaksanaan pembangunan dapat diadopsi.

3. Substansi perencanaan pembangunan nasional model GBHN.

Perencanaan pembangunan nasional merupakan kesepakatan dari lembaga perwakilan rakyat yang dipilih secara demokratis baik anggota DPR maupun anggota DPD. Sebagai produk hukum dibawah UUD 1945 dan bertujuan memberikan arah, kendali dalam pembangunan maka substansi perencanaan pembangunan nasional berisi hal-hak pokok dan strategis dalam semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. RPJPN dalam masa 20 tahun memberikan visi yang juga kedepan dan RPJMN dalam masa 5 tahun dapat di evaluasi berdasarkan pengalaman dan kebutuhan bangsa yang berkembang. Dengan demikian kesinambungan Visi, Misi dan Program penyelenggara Negara dapat berjalan dengan baik. Sebaliknya jika RPJMN diberikan kepada Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan dapat mengalami perubahan pada periode regim pemerintah berikutnya.

4. Cara penyusunan perencanaan pembangunan nasional model GBHN.

Penyusunan perencanaan pembangunan nasional apabila diletakkan pada kewenangan MPR, karena itu MPR melalui alat kelengkapannya yang paling tepat menyusun rencana dan melaksanakan penyusunan perencanaan pembangunan nasional. Seperti MPR pada periode 1999 – 2004 ternyata berhasil

melakukan amandemen UUD 1945. MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD dapat menyerap aspirasi seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian perencanaan pembangunan nasional berisi aspirasi dan partisipasi masyarakat sebagai wujud sistem demokrasi dalam pembangunan nasional.

C. Saran-Saran

1. Kewenangan MPR dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dalam bentuk Tap MPR berwenang membuat Sistem Pembangunan Nasional baik RPJPN maupun RPJMN dalam bentuk GBHN dari segi teoritis, filosofis, yuridis dan sosiologis adalah sudah tepat.
2. Untuk menghilangkan keragu-raguan kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR, maka lebih jelas jika kembali mencantumkan GBHN kedalam UUD 1945 sebagai kewenangan dari MPR.
3. Produk Hukum tentang GBHN ini harus mengikat kepada seluruh lembaga negara tidak hanya kepada Presiden tetapi kepada seluruh rakyat Indonesia dan lembaga negara yang lain.
4. Produk Hukum tentang GBHN ini tidaklah harus bernama GBHN namun dapat dibuat dengan nama lain. GBHN dapat sebagai acuan dalam pembuatan produk hukum tentang pembangunan nasional.
5. Bentuk produk hukum model GBHN ini dapat di modifikasi berdasarkan issue yang berkembang dengan meminta masukan dari berbagai lembaga Perguruan Tinggi (PT), masyarakat Indonesia seperti LSM dan lembaga lembaga profesi yang lain yang ada di Indonesia.

Daftar Pustaka

Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, UII Pres, Yogyakarta.

Bahan Tayang Materi Sosialisasi 4 Pilar Kebangsaan, Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2014.

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

UU No.17 Tahun 2007 tentang RPJMN 2005-2025

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

UUD 1945 Hasil Amandemen & Proses Amandemen UUD 1945 Secara Lengkap (Pertama 1999-Keempat 2002), Sinar Grafika, Jakarta.

*GBHN Generasi Baru:
Sistem Pembangunan Ekonomi Nasional Berbasis Konstitusi*

Ahmad

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang

A. Pendahuluan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional. Padahal Indonesia memerlukan perencanaan pembangunan jangka panjang sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang akan dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Dengan ditiadakan GBHN sebagai pedoman penyusunan pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional menjadi sangat penting dan sangat diperlukan. Hal ini ditegaskan dalam pasal 13 ayat (1) undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang memerintahkan penyusunan RPJP Nasional yang menganut paradigma perencanaan yang visioner, maka RPJP Nasional hanya memuat arah secara garis besar.²

Kemudian Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang, membentuk undang-undang nomor 07 tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) tahun 2005-2025. RPJP

¹ Republik Indonesia, Diktum Menimbang Undang-undang Nomor 07 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah pembangunan nasional.³

Perencanaan pembangunan merupakan suatu proses untuk menetapkan kebijakan nasional berkaitan dengan penentuan tindakan jauh kedepan melalui telaah strategik (*strategic assesment*), guna meningkatkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sesuai amanat dalam UUD NRI 1945, pembangunan (*development*) ditujukan untuk menciptakan kehidupan yang adil (*justice*) dan makmur (*prosperity*). Kebijakan dan strategi dasar dalam pembangunan harus bersifat inklusif, yaitu semua terlibat sesuai perannya dan pembangunan untuk semua (*development for all*).⁴

Dalam upaya mewujudkan tujuan negara dilaksanakan melalui proses yang bertahap., terencana, terpadu dan berkesinambungan. Undang-undang nomor 7 Tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional tahun 2005-2025 menetapkan bahwa visi pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil Dan Makmur. Visi tersebut diwujudkan dengan 8 (delapan) misi yakni; (1) mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila; (2) mewujudkan bangsa yang berdaya saing; (3) mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum; (4) mewujudkan Indonesia aman, damai, dan bersatu; (5) mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan; (6) mewujudkan Indonesia Asri dan Lestari; (7) mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional; (8) mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia Internasional.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, GBHN secara legalitas formal tidak dikenal lagi dalam perencanaan pembangunan bangsa Indonesia yang merupakan ruang lingkup kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Namun secara substansi gagasan yang terkandung dalam GBHN yang kita kenal sebelum amandeman UUD NRI 1945 telah termuat dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang di atur pada tingkat undang-undang. Demikian juga dengan sistem perencanaan pembangunan nasional sebagaimana yang diatur dalam undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional dan rencana pembangunan jangka panjang nasional

³ Republik Indonesia, Pasal 4, Op. Cit.

⁴ Agus Widjojo, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Prespektif Eksistensi dan Kemajuan Bangsa Indonesia, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Format Sistem Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta Design Centre, 31 Agustus 2016, hlm. 1

(RPJPN) tahun 2005-2025 sebagaimana diatur dalam UU No 7 tahun 2007. Jika sekarang secara materi muatan ada kesamaan semangat antara GBHN dengan sistem perencanaan pembangunan nasional dan RPJP Nasional, rencana pembangunan jangka menengah nasional dan rencana pembangunan nasional jangka menengah daerah (RPJMN/RPJMD), hanya saja sistem perencanaan pembangunan nasional semestinya harus menjadi kewenangan MPR sehingga dipandang perlu dilakukan amandemen yang ke-5 secara terbatas.

B. GBHN Generasi Baru

Menurut Moh. Mahfud MD mengatakan, adanya wacana perubahan kembali UUD NRI 1945 telah mendapat lampu hijau dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Gagasan ini didasari atas diperlukannya arah dan haluan negara seperti GBHN zaman Orde Baru. Hal ini juga telah menjadi usulan Forum Rektor Indonesia. Namun Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya mewacanakan perubahan terbatas atas UUD yang sedang berlaku saat ini. Selain itu, usul yang lebih melembaga datang dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menghendaki agar dilakukan perubahan lanjutan untuk menyempurnakan UUD hasil amandemen yang sudah dilakukan kurun waktu 1999-2002. Lebih lanjut Moh. Mahfud MD menilai wacana perubahan UUD tidak diperlukan dengan 6 (enam) alasan yakni: (1) perubahan UUD tidak akan menyelesaikan masalah, (2) sistem pembangunan nasional sudah diatur dalam UUD yang pernah berlaku sejak awal kemerdekaan Indonesia, (3) GBHN bukanlah nama dan bentuk resmi yang diharuskan ada oleh UUD karena nama dan bentuk lain tetapi substansinya sama dengan GBHN pernah ada yakni Manipol (era Soekarno) dan SPPN, RPJPN-RPJM (era Reformasi), (4) jika nama GBHN disukai sebagai nama dan bentuk resmi maka tidak perlu dengan perubahan UUD melainkan cukup menuangkan dalam UU, (5) memperkuat sistem presidensial dengan hubungan ketatanegaraan yang bersifat “horizontal-fungsional” perlu dipertahankan, (6) menetapkan, mengubah, dan mempertahankan UUD diperbolehkan oleh UUD.⁵

Tujuan bernegara bangsa Indonesia, tercantum dalam Sila Kelima Pancasila: “Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dan ini diperkokoh secara konstitusional dalam batang tubuh Konstitusi UUD NRI 1945 sebagai penjabarannya. Menurut banyak studi (Damanhuri, 1990; Mubyarto, 2001; Swasono, 2005), “Ideologi Ekonomi Indonesia” tertuang dalam pasal-pasal ekonomi UUD 1945, terutama pasal-pasal 27 (ayat 2), 33 (ayat 1, 2 dan 3) dan 34 (ayat 1). Jika dirangkaikan secara bebas, maka ketentuan-ketentuan itu berbunyi : “Sistem ekonomi Indonesia (SEI) disusun sebagai usaha bersama berdasar asas “kekeluargaan”, dimana: (1) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup rakyat banyak dikuasai negara, (2) Bumi, air dan

⁵ Moh. Mahfud MD, Pembangunan Nasional dalam Prespektif Undang-Undang Dasar Kita, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Prespektif Eksistensi dan Kemajuan Bangsa Indonesia, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Format Sistem Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta Design Centre, 31 Agustus 2016, hlm. 12-13

kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, (3) Tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, dan (4) Fakir, miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, yang dikembangkan sebagai Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat.⁶

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari tujuh belas ribuan pulau, beraneka suku bangsa dan adat istiadat namun satu tujuan dan satu cita-cita bernegara sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan UUD NRI 1945. Untuk melaksanakan dan mencapai satu tujuan dan satu cita-cita tersebut diperlukan suatu rencana yang dapat merumuskan secara lebih konkret mengenai pencapaian dari tujuan bernegara tersebut. Tujuan bernegara sebagaimana diatur dalam pembukaan UUD NRI 1945 sebagaimana telah diuraikan pada bagian pendaluan. Sejarah telah membuktikan bahwa bangsa Indonesia telah mengisi kemerdekaan dengan berbagai pembangunan secara menyeluruh sejak kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Berbagai pengalasan berharga telah diperoleh selama mengisi kemerdekaan tersebut dan menjadi pelajaran berharga untuk melangkah menuju masa depan yang lebih baik.

Dengan mazhab ekonomi berbasis konstitusi seperti yang diuraikan di atas, kita bisa mengevaluasi proses pembangunan yang berlangsung. Karena pembangunan ekonomi hingga sekarang di negeri ini secara empiris masih mengandung paradox. Yakni di satu pihak pernah mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi secara konsisten dari 1970 sampai 1998 (masa Orde Baru), yakni sekitar 7% per tahun. Tapi masih menghadapi permasalahan pengangguran terbuka sekitar 5%, setengah pengangguran lebih dari 40%. Kemudian, kemiskinan extreme 1997 sekitar 13% (sementara penduduk yang berpenghasilan 2\$/hari yang menurut World Bank termasuk kategori miskin, masih lebih dari 50%) dan menghadapi problem ketimpangan antara golongan pendapatan, dimana meski rasio gini konsumsi sekitar 0,32 (relative dalam ketimpangan sedang), tapi ketimpangan antar wilayah (Jawa-Luar Jawa, juga Indonesia bagian Barat dibandingkan bagian Timur) sangat buruk. Juga pada di era reformasi dalam 3 dasawarsa terakhir inipun keadaannya belum banyak berubah. Sementara pertumbuhan ekonomi lebih rendah, yakni sekitar 5% rata-rata per tahun. Pengangguran terbuka sekitar 5-6% dan setengah pengangguran lebih dari 30%, kemiskinan extreme sekitar 12% (sementara, penduduk yang berpendapatan 2USD/hari masih sekitar 51%). Tapi ketimpangan jauh lebih buruk, yakni dengan rasio gini konsumsi tahun 2013 angkanya 0,413 (ketimpangan buruk, sementara rasio gini pendapatan bisa di atas 0.5 atau

⁶ Didin S Damanhuri, Ekonomi berbasis Konstitusi dan Perlunya Haluan Pembangunan "model GBHN", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Jihad Konstitusi Muhammadiyah dalam Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN, yang diselenggarakan oleh Masyarakat Hukum Tatanegara Muhammadiyah (MAHUTAMA) bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), pada hari Jum'at, tanggal 10 Mei 2019 di Hotel Margo Depok.

ketimpangan sangat buruk) dan ketimpangan antar wilayah yang masih tetap juga sangat buruk.⁷

Adanya praktek pembangunan nasional, baik ditingkat pusat maupun daerah yang tidak memiliki arah yang terintegrasi, tidak sinkron, tidak menyeluruh dan tidak berkesenambungan membuat tujuan pembangunan nasional sebagaimana yang digariskan dalam pembukaan UUD NRI 1945 menjadi tidak terjaga, dan tidak ada konsistensi visi Presiden sebelumnya dengan Presiden penggantinya. Demikian juga tidak sinkronnya substansi program Presiden dengan para Kepala Daerah. Hal lain juga yang menjadi perhatian mengenai ketidak adanya pranata pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan yang dilakukan dan tidak adanya mekanisme pengawasan. Tidak sinkronya substansi RPJM Nasional dengan RPJM Daerah karena Visi, Misi Presiden berbeda dengan Visi, Misi Kepala Daerah karena berbeda partai politik pengusungnya. Hal inilah yang mendorong MPR berkeinginan untuk membentuk GBHN sebagaimana yang disampaikan dalam sidang Tahunan MPR pada tanggal 16 Agustus 2016.⁸

Oleh karena itu, menurut Didin S Damanhuri⁹ "Model GBHN" seperti masa lalu akan jauh lebih mendalam content-nya, jauh lebih luas partisipasi para elite strategis-nya serta jauh lebih legitimate mandat rakyat-nya terhadap platform pembangunan. Oleh karena itu, dengan model GBHN tersebut, pertanggungjawaban Presiden baik terhadap ketaatan terhadap Konstitusi (UUD NRI 1945) maupun terhadap aspirasi rakyat, akan jauh lebih jelas. Hal inilah yang menjadi dasar, pentingnya ekistensi GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan harus diatur pada level UUD atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Sementara Aidul Fitriadi Azhari memberikan rekomendasi terkait dengan GBHN dalam dua skema yakni; Skema pertama, GBHN ditetapkan oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat atau Presiden dipilih atas dasar komitmennya untuk melaksanakan GBHN, bukan berdasarkan visi misi, dan program Presiden. Sekema kedua, (1) GBHN ditetapkan oleh MPR, (2) Presiden dipilih oleh MPR untuk melaksanakan GBHN; atau (3) Presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR, kecuali proses *impeachment* atas dugaan telah melakukan pelanggaran hukum.¹⁰

⁷ *Ibid*

⁸ Pataniari Siahaan, *Dinamika Politik dan Hukum Format Pembangunan Nasional*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Format Sistem Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta Design Centre, 31 Agustus 2016, hlm. 1. Lihat juga dalam Didin S Damanhuri, *Loc. Cit.*

⁹ Didin S Damanhuri, *Op. Cit*

¹⁰ Aidul Fitriadi Azhari, *Reformulasi Sistem Perencanaan Nasional Model GBHN*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Jihad Konstitusi Muhammadiyah dalam Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN, yang diselenggarakan oleh Masyarakat Hukum Tatanegara Muhammadiyah (MAHUTAMA) bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), pada hari Jum'at, tanggal 10 Mei 2019 di Hotel Margo Depok.

C. Sistem Pembangunan Ekonomi Nasional Berbasis Konstitusi

Secara teoritis dan historis ada dua jalan pembangunan suatu negara. Pertama, teori alamiah (linear) yakni pembangunan setiap bangsa dan negara berjalan dengan sendirinya tanpa direncanakan secara terpadu dan ketat. Misalnya pembangunan *Great Wall* (Tembok China) yang dilakukan selama berabad-abad tanpa perencanaan yang memusat padahal dibangun oleh penguasa atau dinasti yang berbeda-beda yang antar satu dengan yang lainnya saling bermusuhan bahkan saling meniadakan tetapi setiap penguasa selalu melanjutkan pembangunan *Great Wall* tersebut. Kedua, teori pemanduan arah (perencanaan) yakni negara harus melakukan pembangunan melalui sistem atau peta jalan yang direncanakan (*planning*) yang disebut sebagai haluan negara. Setiap negara yang berdasarkan konstitusi mempunyai haluan negara yang dicantumkan dalam konstitusinya. Namun secara resmi teori perencanaan baru dikenal setelah Perang Dunia II yakni ketika George Marshall *Planning* (*Marshall Planing*) pada tahun 1947-1952. Ide ini muncul sebagai respon akibat porak porandanya Eropa setelah Perang Dunia II. Saat itu Amerika Serikat khawatir akan pengaruh komunis di negara-negara yang kalah pada perang dunia II sehingga Menteri Luar Negeri USA George Marshall diminta menyiapkan konsep pembangunan. Konsep ini diteorikan bahwa pembangunan harus direncanakan dengan peta jalan yang jelas dan terukur disertai penyediaan biaya melalui pinjaman atau utang luar negari. Sejak itulah dunia mengenal sistem perencanaan pembangunan seperti sekarang ini.¹¹

Secara ideologi ekonomi, Indonesia mesti berdikari dalam ekonomi sebagai upaya mewujudkan pembangunan demokrasi ekonomi dengan menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam pengelolaan keuangan negara dan sebagai pelaku utama dalam pembentukan produksi dan distribusi nasional. Hal tersebut harus tercermin dalam karakter kebijakan negara dengan kewibawaan pemimpin yang kuat dan berdaulat untuk mengambil keputusan-keputusan ekonomi yang berpihak pada kepentingan rakyat dengan menggunakan sumber daya ekonomi nasional dan anggaran negara dalam memenuhi hak dasar masyarakat. Bukan sebaliknya dengan mengambil kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada kepentingan pemodal dan sumber daya ekonomi dikuasai oleh swasta.

Pembangunan nasional merupakan upaya untuk mewujudkan kemampuan nyata dengan memanfaatkan segenap sumber daya yang ada secara optimal, efisien dan efektif, dan akuntabel. Sistem perencanaan pembangunan nasional dalam prespektif eksistensi dan kemajuan bangsa dapat dimaknai sebagai upaya meningkatkan peringkat Indonesia, yang dalam Human Development Index berada pada peringkat negara berkembang, menjadi bangsa yang maju, mandiri, dan kepribadian, sesuai visi yang dicanangkan Pemerintah. Upaya tersebut diarahkan pada “pembangunan ekonomi”. Mengalir dari pemaknaan tersebut, para pemangku kebijakan baik di pusat maupun di daerah perlu mengubah mindset atau paradigma bahwa sumber kekayaan alam Indonesia yang

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit*, hlm 8

melimpah harus dikelola secara komprehensif dan holistik guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi.¹²

Pembangunan pada khakekatnya merupakan upaya sistematis dan terencana oleh masing-masing maupun seluruh komponen bangsa untuk mengubah suatu keadaan menjadi keadaan yang lebih baik dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia secara optimal, efisien, efektif dan akuntabel dengan tujuan akhirnya meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat secara berkelanjutan. Upaya sistematis dan terencana tersebut berisi langkah-langkah strategis, taktis dan praktis sesuai dengan usia kedaulatan, sumber daya andalan dan tantangan yang berbeda.¹³

Dalam sejarah perencanaan pembangunan nasional Indonesia di bidang ekonomi, setidaknya mempunyai corak dan strategi yang berbeda dari setiap rezim yang pernah berkuasa, termasuk kebijakan-kebijakan perencanaan pembangunan serta perkembangan dan kemajuan yang pernah dicapainya. Jika diperhatikan perbandingan arah perencanaan dan kebijakan pembangunan ekonomi Indonesia pada masa orde lama dan orde baru, secara singkat dapat digambarkan sebagai berikut:¹⁴

1. Pada jaman Presiden Soekarno tahun 1960, kondisi ekonomi Indonesia sangat buruk karena kekacauan politik dan kebijakan Presiden yang lebih mengutamakan politik seperti kebijakan-kebijakannya dengan memutuskan hubungan dengan negara-negara barat sehingga Indonesia terisolir dari ekonomi dunia dan mencegah berbagai bantuan luar negeri masuk ke Indonesia dan terjadi deficit spending melalui pencetakan uang yang menyebabkan inflasi diluar kendali.
2. Pada jaman Presiden Soeharto (pemerintahan orde baru), pembangunan ekonomi Indonesia dibagi dalam tiga periode dengan kebijakan-kebijakan spesifiknya yakni; (1) pemulihan ekonomi (1966-1973), (2) pertumbuhan ekonomi secara cepat dan intervensi pemerintah yang semakin kuat (1974-1982), (3) pertumbuhan ekonomi dengan kegiatan ekspor dan deregulasi (1983-1996).

Sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) merupakan Satu kesatuan tatacara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat ditingkat pusat dan daerah. Adapun tujuan SPPN sebagai berikut; 1) mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, 2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi, baik antar daerah, antarruang, antar waktu, antar fungsi pemerintahan maupun antara pusat dan daerah, 3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, 4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan 5) menjamin tercapainya pembangunan sumber daya

¹² Agus Widjojo, *Op. Cit*

¹³ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Rencana Pembangunan Bangsa Indonesia*, Buku I, 2014.

¹⁴ <https://www.indonesia-investments.com/id/budaya/ekonomi/keajaiban-orde-baru/item247>, diakses Senin, 20 Mei 2019, pukul 08.00 Wib.

secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Sementara proses perencanaan dilakukan dengan cara; 1) pendekatan politik yakni Pemilihan Presiden/Kepala Daerah yang menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik (public choice theory of planning), khususnya penjabaran visi misi dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional/rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMN/D); 2) proses teknokratik yakni menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu, 3) partisipatif yakni dilaksanakan dengan melibatkan seluruh stakeholders, antara lain melalui musyawara perencanaan pembangunan (Musrebang); 4) proses top-down dan bottom-up yakni dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan.

Jika diperhatikan visi pembangunan Indonesia yang dilakukan secara bertahap dalam rencana pembangunan jangka panjang nasional 2005-2025 yang terbagi dalam 4 (empat) periode sebagaimana yang tertuang dalam rencana jangka pembangunan jangka menengah (RPJM), terdiri dari tahap pertama tahun 2005-2009, tahap kedua 2010-2014, tahap ketiga 2015-2015 dan tahap keempat 2010-2024. Adapun tahapan skala prioritas utama dan strategi RPJM yang meliputi:¹⁵

- 1) RPJM-1 (2005-2009), menata kembali dan membangun Indonesia Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokrasi dengan tingkat kesejahteraan yang lebih baik.
- 2) RPJM-2 (2009-2014), memantapkan penataan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan kualitas Sumber daya manusia, membangun kemampuan IPTEK, memperkuat daya saing perekonomian.
- 3) RPJM-3 (2015-2019), memantapkan pembangunan secara menyeluruh dengan menekankan pembangunan keunggulan kompetitif perekonomian yang berbasis sumber daya alam yang tersedia, Sumber daya manusia yang berkualitas, serta kemampuan IPTEK.
- 4) RPJM-4 (2010-2025), mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan disegala bidang dengan struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif.

Visi pembangunan ekonomi nasional untuk mewujudkan perekonomian yang maju, mandiri, dan mampu secara nyata dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berlandaskan pada prinsip-prinsip ekonomi yang menjunjung persaingan sehat dan keadilan, serta berperan aktif dalam perekonomian global dan regional dengan mengandalkan kemampuan dan potensi bangsa. Perekonomian yang dikembangkan sesuai mekanisme pasar yang berlandaskan pada persaingan sehat dan nilai-nilai keadilan serta kepentingan sosial untuk menjamin adanya kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja bagi masyarakat Indonesia. Pengelolaan kebijakan perekonomian harus dilakukan secara proposional dengan memperhatikan dinamika global, komitmen nasional

¹⁵ Diani Sadiawati, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang Terintegrasi dan Berkelanjutan, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Format Sistem Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta Design Centre, 31 Agustus 2016

diberbagai perjanjian internasional dan kepentingan strategis nasional dalam menjaga kedaulatan ekonomi bangsa.

Arah pembangunan nasional dibidang ekonomi sesuai rencana pembangunan jangka menengah nasional 2015-2019 dengan misi dan arah pembangunan sebagai berikut:¹⁶

- 1) pemerintah berperan secara efektif dan optimal sebagai fasilitator sekaligus sebagai katalisator pembangunan;
- 2) mengembangkan daya saing global perekonomian dengan bertumpu pada peningkatan produktifitas dan inovasi;
- 3) mengelola kebijakan industri dengan mengembangkan jaringan rumpun industri (industrial cluster) yang sehat dan kompetitif;
- 4) memperkuat daya saing global melalui kebijakan industri yang diintergrasikan dengan kebijakan perdagangan dan investasi;
- 5) memperkuat dan memperluas basis produksi nasional melalui proses industrialisasi dalam meningkatkan nilai tambah sektor primer utama, terutama pertanian dan pertambangan;
- 6) pengembangan UMKM dan koperasi menjadi pelaku ekonomi yang unggul dengan memperkuat kewirausahaan dan peningkatan produktivitas;
- 7) mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) dalam jangka panjang untuk meningkatkan kualitas dan kemanfaatan iptek nasional;
- 8) memperluas kesempatan kerja untuk mendorong pasar kerja yang fleksibel termasuk upaya penurunan biaya ekonomi tinggi untuk menciptakan lapangan kerja formal;
- 9) mengembangkan sektor keuangan untuk meningkatkan kemampuan dalam pembiayaan kegiatan ekonomi dan meningkatkan ketahanan terhadap gejolak yang melanda sektor keuangan dan perekonomian;
- 10) memperkuat stabilitas ekonomi sebagai kerangka stabilitas sistem keuangan untuk meminimalisir terjadinya krisis dan mengelola krisis;
- 11) pemerintah mengembangkan keuangan menuju perbaikan pengelolaan keuangan negara;
- 12) pemilihan sistem nilai tukar mata uang dalam 20 tahun mendatang disesuaikan dengan gejolak eksternal dan kondisi ketahanan sistem keuangan dalam negeri;
- 13) memperluas produksi dalam negeri dalam meningkatkan ketahanan pangan;
- 14) memperkuat dan meningkatkan tersedianya pangan, menjaga stabilitas tersedianya bahan pangan serta meningkatkan akses rumah tangga untuk memperoleh ketahanan pangan;
- 15) mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai martabat kemanusiaan.

Jadi sistem perencanaan pembangunan nasional dan rencana pembangunan

¹⁶ Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, Buku I Tahun 2014, hlm 30-33

nasional jangka panjang dan jangka menengah harus dilakukan secara berkelanjutan bukan bertumpuk pada visi, misi Presiden yang terpilih yang sarat dengan kepentingan politiknya sehingga sistem pembangunan tidak terhambat jika terjadi kebuntuan politik dalam proses pergantian pimpinan nasional. Hal inilah menjadi penting sistem pembangunan nasional harus dibangun kerangkanya melalui ketetapan MPR yang mengikat Presiden yang berkuasa.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Garis besar haluan negara tidak lagi menjadi acuan dalam perencanaan pembangunan nasional Indonesia sejak dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 dengan menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara (sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain). Sistem perencanaan pembangunan nasional dilakukan dalam bentuk rencana pembangunan jangka panjang (2005-2025), jangka menengah nasional (dibagi dalam empat tahap). Adanya ketidak sinkronan perencanaan pembangunan dewasa ini, terutama antara Presiden sebelumnya dan penggantinya juga antara Presiden dengan kepala daerah yang sedang berkuasa pada periode yang sama memunculkan gagasan agar menghidupkan kembali GBHN generasi baru melalui amandemen terbatas atau menyempurnakan amandemen tahun 1999-2002 bukan diatur pada tingkat undang-undang, agar arah perencanaan pembangunan sinkron, terpadu dan tetap sasaran sehingga tujuan negara untuk mensejahterakan rakyat yang adil dan makmur dapat dicapai dengan target yang terukur dan realistis.

2. Saran

GBHN sebagai kerangka acuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional harus menjadi pedoman bersifat nasional sehingga penyusunannya harus menjadi kewenangan MPR sebagai representatif kedaulatan rakyat yang utuh dan lengkap maka perlu dilakukan amandemen UUD secara terbatas. GBHN generasi baru harus berbasis pada nilai-nilai konstitusi, agar tujuan bernegara untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dilahirkan melalui sistem perencanaan nasional bukan bergantung pada kebijakan-kebijakan rezim yang sedang berkuasa yang sarat dengan kepentingan politik transaksional dan pragmatis.

Daftar Pustaka

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-undang Nomor 07 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

Agus Widjojo, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Perspektif

Eksistensi dan Kemajuan Bangsa Indonesia, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Format Sistem Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta Design Centre, 31 Agustus 2016

Aidul Fitriadi Azhari, Reformulasi Sistem Perencanaan Nasional Model GBHN, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Jihad Konstitusi Muhammadiyah dalam Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN, yang diselenggarakan oleh Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (MAHUTAMA) bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), pada hari Jum'at, tanggal 10 Mei 2019 di Hotel Margo Depok

Didin S Damanhuri, Ekonomi berbasis Konstitusi dan Perlunya Haluan Pembangunan "model GBHN", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Jihad Konstitusi Muhammadiyah dalam Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN, yang diselenggarakan oleh Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (MAHUTAMA) bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), pada hari Jum'at, tanggal 10 Mei 2019 di Hotel Margo Depok

Diani Sadiawati, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang Terintegrasi dan Berkelanjutan, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Format Sistem Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta Design Centre, 31 Agustus 2016

Moh. Mahfud MD, Pembangunan Nasional dalam Prespektif Undang-Undang Dasar Kita, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Prespektif Eksistensi dan Kemajuan Bangsa Indonesia, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Format Sistem Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta Design Centre, 31 Agustus 2016

Pataniari Siahaan, Dinamika Politik dan Hukum Format Pembangunan Nasional, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Format Sistem Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta Design Centre, 31 Agustus 2016.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Bangsa Indonesia, Buku I, 2014.

<https://www.indonesia-investments.com/id/budaya/ekonomi/keajaiban-orde-baru/item247>.



Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Perspektif Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Amir Hamdani Nasution & Cynthia Hadita

Yayasan Rumah Konstitusi Indonesia

A. Pendahuluan

Pembangunan nasional sebagai agenda besar di suatu negara yang perlu dikemas secara terencana dan proporsional sehingga banyak polemik yang bermunculan mengenai model pembangunan nasional yang cocok diterapkan di Indonesia, sebab pembangunan nasional mencakup berbagai aspek baik aspek hukum, sosial, politik, budaya, pendidikan, dan lain-lain.

Sebelum amandemen, model pembangunan nasional dengan garis-garis besar haluan negara (GBHN) pernah berlaku di Indonesia. Namun, pasca amandemen ketiga tahun 2001 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) memberikan implikasi terhadap tidak dapat diberlakukannya lagi GBHN yang semula dirumuskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 3. Setelah itu, model pembangunan di Indonesia dikenal dengan RPJMN dan RPJPN. Kini, wacana menghidupkan kembali model GBHN menjadi polemik dan perlu dikaji dalam perspektif sistem ketatanegaraan. Padahal, kita ketahui bersama bahwa Indonesia pernah menjadi macan asia (asian tiger) saat GBHN diterapkan pada masa orde baru.

Konstitusi yang menempati urutan prioritas dalam hierarki peraturan perundang-undangan, menjadi pusat perhatian dalam sistem ketatanegaraan harus menjamin keadilan dan kepastian bagi seluruh lembaga negara. Karena, penerapan sistem check and balances antar lembaga negara membawa kemajuan terhadap lembaga negara yang ada di Indonesia.

Kewenangan lembaga-lembaga negara secara general harus dimaktubkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan degradasinya pun secara otomatis senada mengikutinya. Problematikanya, saat ini kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sudah tidak tercantum secara konstitusional dalam konstitusi.

Reformulasi GBHN dalam perspektif sistem ketatanegaraan perlu dikaji terkait urgensi dan strateginya sehingga menentukan GBHN menjadi sebuah kenyataan atau angan-angan. Sebab, wacana reformulasi ini selalu dibenturkan dengan hilangnya hak pilih rakyat dalam kontestasi pemilu karena akan diambil alih kembali oleh MPR.

RPJMN dan RPJPN yang merupakan penjelmaan dari visi misi Presiden. Belum tentu, visi misi disusun berdasarkan kebutuhan masyarakat melainkan harus mengandung unsur nilai jual yang tinggi untuk menarik simpati dan partisipasi masyarakat.

Berbeda dengan GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebagai pengejawantahan masyarakat yang majemuk, karena seperti kita ketahui bersama bahwa, saat ini MPR merupakan gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan juga Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sehingga MPR dalam menetapkan GBHN berpotensi lebih nyata wujudnya sesuai dengan kebutuhan rakyat yang majemuk.

Pembangunan nasional harus dibuat berdasarkan kehendak rakyat, bersifat stabil dan berkelanjutan (sustainable). Sebab, harus diklasterkan mana yang lebih urgensi dalam menentukan model pembangunan nasional itu. MPR sebagai representatif rakyat yang menetapkan GBHN, atau Presiden yang menjadikan visi misi termasuk dalam program RPJMN maupun RPJPN.

Penentuan model pembangunan nasional yang sesuai dan prospek diimplementasikan di Indonesia perlu mendapat perhatian yang serius mengingat bahwa sudah dapat dikomparatifkan antara GBHN dan RPJMN/RPJPN yang pernah diterapkan sehingga perlu diurai urgensi dari “Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Perspektif Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”.

B. Diferensiasi Antara Konsep GBHN Dan RPJM Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia

Konsep GBHN di Indonesia, sebenarnya telah ada jauh sebelum Indonesia merdeka, pemerintah kolonial Hindia Belanda telah menerapkan serangkaian kebijakan pembangunan terutama kebijakan politik etis yang berlangsung sejak tahun 1901. Pada masa awal kemerdekaan hingga masa Orde Lama praktis perencanaan pembangunan di Indonesia tidak berjalan efektif. Hal ini disebabkan oleh situasi politik dan keadaan negara yang belum stabil. Namun, ada upaya sistematis untuk menyusun sebuah pembangunan yang terencana. Hal ini ditunjukkan misalnya melalui pembentukan Badan Perancang Ekonomi (Planning Board) pada tanggal 19 Januari 1947 yang diusulkan oleh Menteri Kemakmuran zaman itu AK.Gani. GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia komprehensif pertama di Indonesia yang berjudul “Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia”.¹

¹ Imam Subkhan, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia (GBHN and The Change of Indonesia Development Planning), Aspirasi, Vol. 5 No. 2, Desember 2014.

GBHN adalah garis-garis besar politik pemerintahan, yaitu arah jalannya pemerintahan yang sesuai dengan tujuan Negara seperti tercantum dalam UUD. Untuk mencapai tujuan yang pada hakekatnya adalah kesejahteraan dan kemakmuran material dan spiritual yang adil merata itu, harus ada suatu pengarahan.²

Kemunculan awal GBHN meskipun dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) telah diterangkan adanya GBHN yang ditetapkan oleh MPR, dalam kenyataannya sampai tahun 1960 dokumen GBHN tidak pernah dibuat dan ditetapkan karena MPR belum terbentuk. Sampai akhirnya Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden yang menandai era demokrasi terpimpin. Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas dari dewan ini adalah menyusun rencana pembangunan nasional.³

Penetapan Presiden No 12 tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Perpres ini kemudian diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. 1/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang "Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara".⁴

Ketetapan MPR adalah praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Praktik atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan salah satu sumber hukum tata negara yang terdapat pada setiap negara.⁵

Pada masa Orde Baru, GBHN merupakan pedoman bagi Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika Presiden melanggar apa yang sudah ditetapkan dalam GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. Semenjak era reformasi, eksistensi GBHN sudah tidak ada lagi, hal ini merupakan konsekuensi adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).⁶

Konsekuensi lainnya adalah kedudukan MPR sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan diantaranya menetapkan GBHN, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Maka konsep pembangunan nasional dilegalisasikan melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Kemudian lahirlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). RPJPN ini menjadi rujukan pembangunan lima tahunan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN): RPJMN I Tahun 2005-2009,

² M. Solly Lubis, 1982, *Ketatanegaraan Republik Indonesia Suatu Pengantar Studi tentang Kehidupan Nasional*, Medan: Universitas Darma Agung Press, Hal. 236.

³ Imam Subkhan, *Op. Cit.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Riri Nazriyah, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta: FH UII Press, Hal. 171.

⁶ Novira Maharani Sukma, Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dengan Sistem Presidensial, *Jurnal Unigal*, Volume 5 No. 2, September 2017, Hal. 278.

RPJMN II Tahun 2010-2014, RPJMN III Tahun 2015-2019, dan RPJMN IV Tahun 2020-2024.⁷

Namun dalam prakteknya, pelaksanaan RPJPMN dan RPJPN tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan. RPJPMN dan RPJPN hanya sekedar formalitas saja karena ini adalah implementasi dari visi misi Presiden yang terpilih, karena Presidenlah yang menentukan sendiri tanpa harus mendapat persetujuan dari DPR, DPD, bahkan MPR. Selain itu, RPJPN dan RPJPMN juga tidak mengikat dan tidak mengatur lembaga-lembaga negara lainnya kecuali Presiden, seperti DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY dan lainnya. Sejumlah kalangan menilai bahwa RPJPMN kurang mampu menjawab persoalan yang dihadapi oleh negara, apalagi jika dikaitkan dengan konteks kesinambungan antar-periode pemerintahan presiden terpilih dan sinerginya dengan perencanaan pembangunan di daerah yang ditentukan oleh Kepala Daerah.⁸

GBHN merupakan sebuah sistem perencanaan pembangunan nasional yang lahir atas kesepakatan bersama sebagai penjabaran tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD Tahun 1945. Sedangkan RPJPN cenderung berupa perencanaan pembangunan nasional dari pemerintah yang sedang berkuasa, yang cenderung berubah seiring dengan pergantian pemerintahan. Suatu perencanaan pembangunan yang tidak konsisten dan mudah berubah dan berganti sulit untuk dapat mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang diharapkan. Kenyataannya pada era reformasi, pembangunan yang dilakukan berdasarkan atas multi pemerintahan. Setiap ganti pemerintahan ganti pula program pembangunannya. Sulitnya koordinasi pembangunan merupakan masalah yang dihadapi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan di bawah sistem RPJPN.⁹

Urgensinya kestabilan negara juga ditentukan pula oleh besarnya peran arah dan model pembangunan nasional. Sebab, kepemimpinan pemerintah yang berpotensi berubah-ubah sebaiknya juga tidak mengubah target-target pembangunan nasional dalam berbagai aspek, sehingga proses menuju Indonesia yang berkemajuan dapat berjalan dengan lancar. Perbedaan konsep RPJMN dan RPJPN dengan konsep GBHN terdapat perbedaan yang mendasar. RPJMN dan RPJPN sebagai wujud visi misi Presiden yang berada dalam periodisasi sehingga berimplikasi tidak stabil karena perbedaan program, sedangkan GBHN sebagai aspirasi dan kebutuhan rakyat melalui MPR yang dibuat dalam waktu yang bersifat berkelanjutan dan stabil. Berkaca pada konsep yang pernah diterapkan, bahwa dengan GBHN pernah membawa Indonesia yang sejahtera pada era sebelumnya namun kewenangan MPR yang perlu direformulasi perlu dipilih dan pilah mana yang sesuai dirumuskan dan disahkan, mana yang tidak sesuai tidak dimaktubkan.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

C. Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Perspektif Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) tanggal 1-9 November 2001 memberi implikasi terhadap dihapuskannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), sebab dicabutnya Pasal 3 menghilangkan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menetapkan GBHN dan perubahan dalam periode ini presiden dan wakil presiden tidak lagi diangkat oleh MPR, tapi langsung dipilih oleh rakyat.

Dalam naskah asli UUD NRI Tahun 1945, Pasal 3 “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara”.

Pasca Amandemen ketiga, terdapat perombakan yang cukup signifikan dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 menjadi 3 ayat yaitu:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (4) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

Sebelum amandemen, GBHN disusun oleh MPR, Presiden melaksanakannya dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada MPR. Berbeda dengan sesudah amandemen, MPR tidak lagi memiliki kewenangan itu.¹⁰

MPR hanya dapat melakukan wewenang yang telah tercantum dalam UUD seperti diatur dalam pasal 3, Pasal 6 ayat (2), dan Pasal 37, atau wewenang lain menurut perubahan UUD. Apabila Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung, ketentuan mengenai GBHN dan pertanggungjawaban kepada MPR tidak diperlukan.¹¹ Meskipun MPR dilengkapi dengan sejumlah kewenangan, tetapi kewenangannya bersifat insidental.¹²

Melihat bentangan amandemen UUD yang terjadi, merujuk Saldi Isra, salah satu latar belakang pengambilan kesepakatan yang diambil MPR tersebut adalah untuk tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial. Bahkan tidak sampai di situ, pilihan politik mempertahankan sistem tersebut diikuti upaya melakukan pemurnian (purifikasi).¹³

Namun dengan adanya disubsitusi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN); dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang berlaku selama 25 tahun dan RPJMN berlaku lima tahun belum menunjukkan hasil yang signifikan karena masih banyak terdapat ketimpangan pembangunan

¹⁰ Titik Triwulan Tutik, 2015, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenadamedia Group, Hal. 169.

¹¹ Bagir Manan, 2001, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Direkterat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Hal. 24.

¹² Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Mandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Press, Hal. 243.

¹³ Saldi Isra, 2016, *Hukum Yang Terabaikan: Catatan Hukum Dua Tahun Pemerintahan Jokowi-JK*, Jakarta: Kompas Median Nuasantara, Hal. 125.

yang tidak rata.

Walaupun GBHN dan RPJPN sama-sama dokumen perencanaan pembangunan, namun secara esensi, substansi dan eksistensi antara kedua dokumen tersebut berbeda. GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan merupakan keputusan bersama dan lebih merupakan penjabaran dari tujuan negara yang hendak dicapai. Sementara itu RPJPN adalah sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh pemerintah dan cenderung merupakan penjabaran visi dan misi pemerintah yang sedang memerintah.¹⁴

Ardilafiza menyebut sistem perencanaan pembangunan setelah perubahan UUD 1945 sebagai sistem perencanaan pembangunan yang pragmatis. Alasannya visi dan misi calon Presiden adalah satu-satunya dasar pilihan rakyat dalam pemilihan umum. Tidak ada batasan visi dan misi yang diperjanjikan pada pemilih, semuanya diserahkan pada mekanisme pasar.¹⁵ Mei Susanto setelah melihat tren beberapa negara menyebutkan bahwa GBHN dalam konstitusi adalah suatu hal yang wajar. Karenanya, materi muatan konstitusi sebagaimana pendapat J.G. Steenbeek yakni (1) Jaminan hak-hak asasi manusia dan warga Negara; (2) Susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; dan (3) Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental, sudah tidak cukup lagi. Selain 3 materi muatan yang prinsip tadi, maka materi muatan yang berisikan haluan pembangunan negara juga menjadi kebutuhan yang layak dimasukkan.¹⁶

Apabila dikaitkan dengan upaya untuk amandemen konstitusi, menurut Bagir Manan bahwa kategori amandemen sebagai berikut: (1) Pembaharuan struktur UUD; (2) Pembaharuan sendi-sendi bernegara; (3) Pembaharuan bentuk susunan negara; (4) Pembaharuan kelembagaan atau alat kelengkapan negara; (5) Pembaharuan yang berkait dengan penduduk dan kewarganegaraan; dan (6) Pembaharuan yang bersangkutan dengan identitas negara.¹⁷

Berkaca pada sistem ketatanegaraan, GBHN tentu dapat diterapkan kembali dengan melangsungkan amandemen UUD NRI Tahun 1945 agar stratifikasi pembangunan nasional yang ada memiliki acuan agar dapat dicapai sebagai indikator pembangunan sehingga stabil. Namun, perubahan konstitusi yang bersifat ajek dan tidak fleksibel, tentu masih dapat menjadi mungkin. Hal yang perlu diidentifikasi serta diantisipasi, keinginan amandemen tersebut tidak mereinkarnasi MPR menjadi lembaga tertinggi negara.

Disebabkan bahwa karakter sistem pemerintahan parlementer begitu terasa, sebagaimana termaktub dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen yang menyebutkan MPR memegang kedaulatan rakyat tertinggi, sedangkan presiden

¹⁴ Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas Publishing, Hal. 32.

¹⁵ Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia (The Discourses Revive the DPSP in the Presidential System of Indonesia), *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Volume 17, Nomor 3, September 2017, Hal. 434.

¹⁶ *Ibid.* Hal. 437. Adapun beberapa negara tersebut yakni: Irlandia, Brasil, Filipina dan Korea Selatan.

¹⁷ Bagir Manan, *Op.Cit.*, Hal. 19.

harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan MPR, bentangan fakta sejarah menunjukkan Presiden kala itu menjadi “mandataris” MPR.¹⁸

Lebih lanjut memahami kedudukan MPR dan eksistensi GBHN, maka pemikiran untuk kembali kepada GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional adalah logis. Meskipun kembali kepada GBHN hanya dapat ditempuh dengan mengamandemen kembali UUD 1945.¹⁹

Problematika dalam langkah kembali ke GBHN yaitu karena konstitusi yang menjadi fundamental berjalannya kewenangan suatu lembaga negara. Buktinya, sudah 17 tahun amandemen konstitusi masih menjadi cita-cita dan belum merupakan sebuah realita, padahal telah banyak tawaran amandemen ke V dalam berbagai aspek yang sangat baik dalam perspektif ketatanegaraan terutama mengenai reformulasi GBHN.

Reformulasi GBHN dengan pilpres secara langsung merupakan variabel yang dapat dikotomi. Sebab, keduanya berbeda konteks, GBHN sebagai acuan untuk mencapai pembangunan nasional sedangkan pilpres sebagai ajang demokrasi seluruh rakyat Indonesia. Model GBHN sebelumnya, MPR menjadi lembaga negara tertinggi, pasca amandemen lembaga negara berkedudukan setara dengan prinsip check and balances. Kini, konsep RPJMN dan RPJPN yang merupakan hasil visi misi Presiden. Namun sebaiknya, model pembangunan nasional haruslah berasal dari aspirasi rakyat mengingat bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan MPR sebagai pengejawantahannya. Tawaran model GBHN yang dimaktubkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan kedudukan MPR yang tetap setara dengan lembaga negara lainnya, selain dalam konstitusi produk GBHN harus dimuat dalam bentuk undang-undang hingga peraturan dibawah lainnya yang senada dan bersesuaian.

D. Penutup

1. Simpulan

Diferensiasi antara konsep GBHN dengan RPJMN dan RPJPN memiliki perbedaan yang cukup signifikan dan mendasar. Perspektif sistem ketatanegaraan, demokratisasi mengambil peranan yang berarti dalam bernegara, sebab konsep yang dirasakan belum memenuhi kebutuhan masyarakat maka perlu dilakukan perubahan-perubahan dan melalui jalur pembentukan suatu hukum yang baru.

Reformulasi GBHN memiliki probabilitas yang besar untuk kembali diimplementasikan mengingat untuk menciptakan stabilitas nasional dalam pembangunan dengan dimensi yang adil, merata, dan memiliki acuan berkelanjutan.

¹⁸ Saldi Isra, 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: Rajawali Pers. Hal. 75

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, Hal. 76.

2. Saran

Kembali pada GBHN dapat dilaksanakan lagi jika hanya MPR diberi konstitusi kewenangan untuk menetapkan GBHN sehingga amandemen ke-V sangat urgensi untuk dilangsungkan. Segala bentuk dan sistem dapat saja diberlakukan selama sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan memiliki landasan hukum yang tepat. Tawaran model GBHN terbaru, meskipun MPR memiliki kewenangan menetapkannya, tetapi MPR tetap menjadi lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya karena prinsip check and balances sudah sesuai dengan nawacita rakyat. Selain itu, MPR juga tidak harus memegang peranan dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden sebab pemilihan secara langsung sebaiknya tidak dihilangkan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Setelah itu, GBHN dapat dibentuk dalam bentuk Undang-Undang sehingga dapat lebih mengikat.

Daftar Pustaka

- Bagir Manan, 2001, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional.
- Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas Publishing.
- Jimli Asshiddiqie, 2007, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- M. Solly Lubis, 1982, *Ketatanegaraan Republik Indonesia Suatu Pengantar Studi tentang Kehidupan Nasional*, Medan: Universitas Darma Agung Press.
- Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Mandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Press.
- Riri Nazriyah, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Saldi Isra, 2016, *Hukum Yang Terabaikan: Catatan Hukum Dua Tahun Pemerintahan Jokowi-JK*, Jakarta: Kompas Median Nuasantara,
- Titik Triwulan Tutik, 2015, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenadamedia Group.
- Imam Subkhan, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia (GBHN and The Change of Indonesia Development Planning), *Aspirasi*, Vol. 5 No. 2, Desember 2014.
- Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia (The Discourses Revive the DPSP in the Presidential System of Indonesia), *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Volume 17, Nomor 3, September 2017.
- Novira Maharani Sukma, Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dengan Sistem Presidensial, *Jurnal Unigal*, Volume 5 No. 2, September 2017.

Reformulasi Pedoman Perencanaan Pembangunan Nasional: Sebuah Ikhtiar Mewujudkan Visi Indonesia

Muhammad Taufik Nasution & Nasrullah Nasution
Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa, bangsa Indonesia telah berhasil meraih kemerdekaan dan mengisinya selama 74 tahun sejak Proklamasi 17 Agustus 1945. Dalam dua puluh tahun pertama setelah kemerdekaan (1945-1965), bangsa Indonesia telah berhasil mempertahankan kemerdekaan dan menegakkan kedaulatan negara. Pada masa-masa yang sulit itu, para pemimpin bangsa telah berhasil menyusun rencana pembangunan nasional. Namun, akibat situasi yang dihadapi menyebabkan rencana-rencana tersebut tidak dapat terlaksana dengan baik.

Pada kurun waktu 1969-1997 bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Perwujudan dari rencana pembangunan nasional tersebut adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Proses pembangunan dalam kurun waktu ini sangat berorientasi pada output dan hasil akhir. Sementara itu, proses dan terutama kualitas institusi yang mendukung dan melaksanakan tidak dikembangkan, sehingga menjadi rentan terhadap penyalahgunaan dan tidak mampu menjalankan fungsinya secara profesional. Ketertinggalan pembangunan dalam sistem dan kelembagaan politik, hukum, dan sosial menyebabkan hasil pembangunan menjadi timpang dari sisi keadilan dan dengan sendirinya mengancam keberlanjutan proses pembangunan itu sendiri.

Krisis moneter yang pada awalnya terjadi di tahun 1997 berkembang menjadi krisis multidimensi, yang berdampak pada perubahan (reformasi) diseluruh sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Reformasi tersebut

memberikan semangat politik dan cara pandang baru dalam mengelola kehidupan bernegara sebagaimana tercermin dalam perubahan UUD NRI 1945. Perubahan substansial dalam UUD NRI 1945 yang terkait dengan perencanaan pembangunan nasional adalah (i) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi mendapat amanat untuk menetapkan GBHN; (ii) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; dan (iii) desentralisasi dan penguatan otonomi daerah.

Sesudah perubahan UUD NRI 1945 yang menghapuskan keberadaan GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional, pada tahun 2004 lahir Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa perencanaan pembangunan nasional dilakukan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Pembangunan Tahunan Nasional atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RPJPN adalah dokumen perencanaan pembangunan untuk 20 (dua puluh) tahun yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945. RPJMN adalah dokumen perencanaan pembangunan untuk 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden. RKP adalah dokumen perencanaan pembangunan untuk 1 (satu) tahun yang merupakan penjabaran dari RPJMN.

B. Model Perencanaan Pembangunan Nasional

Pada akhir-akhir ini, muncul kembali wacana untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional. Alasan yang dikemukakan oleh kelompok yang menyetujui wacana ini adalah munculnya berbagai persoalan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang tidak dapat diselesaikan dengan model perencanaan pembangunan ala SPPN dengan RPJPN, RPJMN, dan RKP-nya. Lebih lanjut, bahwa SPPN dianggap membuat rancu perencanaan pembangunan nasional, karena yang menjadi dasar penyusunan RPJMN dan RKP adalah visi, misi, dan program Presiden dan Wakil Presiden, yang kita ketahui bersama bahwa UUD NRI 1945 membatasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden hanya 10 tahun (dua periode) saja. Belum lagi dengan penguatan otonomi daerah dan hadirnya desentralisasi membuat arah pembangunan nasional dan daerah tidak sinkron, karena yang menjadi dasar penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) adalah visi, misi, dan program kepala daerah.

Pertanyaan seputar, perlukah menghidupkan kembali GBHN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional? Menurut hemat penulis justru malah akan menimbulkan perdebatan yang tidak akan berujung. Karena euforia reformasi belum juga sepenuhnya hilang, dimana semua produk orde baru dianggap sebagai produk yang tidak sesuai dengan visi kemerdekaan Indonesia. Akan lebih arif dan bijaksana jika kita mencoba untuk merumuskan model perencanaan pembangunan nasional dengan mengakomodir hal-hal yang baik

dari model GBHN dan SPPN. Namun, yang jelas bahwa model perencanaan pembangunan nasional yang akan dibuat adalah model yang benar-benar mencerminkan semangat visi kemerdekaan Indonesia yang komprehensif, terlepas dari apa nama yang akan disepakati pada akhirnya.

C. Mengembalikan Kedaulatan Rakyat

Perubahan UUD NRI 1945 dalam kurun waktu 1999-2002 menurut pandangan penulis telah membuat sumir perwujudan ide kedaulatan rakyat yang dianut oleh negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945: "..., maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, ...". Para sarjana hukum tata negara Indonesia sependapat bahwa lembaga MPR merupakan ciri khas yang dimiliki Indonesia, dan merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, keberadaan MPR merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, serta harus dijaga dan jangan sampai dilemahkan fungsi-fungsinya.

Salah satu tugas penting yang harus dilakukan oleh MPR dalam kaitannya dengan perencanaan pembangunan adalah menyusun dan menetapkan perencanaan pembangunan nasional yang merupakan perwujudan dari visi kemerdekaan Indonesia. Karena sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, tentu hanya MPR yang memiliki legitimasi untuk melakukan itu. Namun, akibat dari perubahan UUD NRI 1945, kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan perencanaan pembangunan nasional dihapuskan, dan itu berarti bahwa kedaulatan rakyat telah dikebiri. Maka dari itu, kewenangan untuk menyusun perencanaan pembangunan nasional harus dikembalikan kepada MPR sepenuhnya.

Adapun cara untuk mengembalikan kewenangan MPR untuk menyusun perencanaan pembangunan nasional adalah melalui perubahan terhadap UUD NRI 1945. Secara khusus, penulis mengusulkan penambahan satu ayat pada Pasal 3 diantara ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun dan menetapkan ... (disebutkan nama dokumen perencanaan pembangunan nasional yang disepakati bersama)". Dengan demikian, kedaulatan rakyat Indonesia benar-benar telah dikembalikan pada tempat yang semestinya.

D. Produk Hukum Perencanaan Pembangunan Nasional

Sesudah dikembalikannya kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan perencanaan pembangunan nasional melalui perubahan UUD NRI 1945, maka muncul pertanyaan, dalam bentuk produk hukum apa perencanaan pembangunan nasional itu dibuat? Jika didasarkan pada redaksi usul perubahan Pasal 3 UUD RI 1945 sebagaimana yang disebutkan sebelumnya, maka produk hukumnya adalah Ketetapan MPR (Tap MPR). Selain itu, karena MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat dan perwujudan dari kedaulatan rakyat, akan lebih tepat bila dalam bentuk produk hukum yang dibuat oleh MPR lah

perencanaan pembangunan nasional tersebut.

E. Usulan Substansi Perencanaan Pembangunan Nasional

Mencari jalan tengah diantara perdebatan wacana menghidupkan kembali model GBHN dan mempertahankan model SPPN dalam perencanaan pembangunan nasional adalah sikap yang arif dan bijaksana demi menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Jika kita melihat dokumen GBHN secara sistematis isinya sebagai berikut:

1. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004

- BAB I PENDAHULUAN
- BAB II KONDISI UMUM
- BAB III VISI DAN MISI
- BAB IV ARAH KEBIJAKAN
- BAB V KAIDAH PELAKSANAAN
- BAB VI PENUTUP

2. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1993 tentang GBHN

- BAB I PENDAHULUAN
- BAB II PEMBANGUNAN NASIONAL
- BAB III PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG KEDUA
- BAB IV PEMBANGUNAN LIMA TAHUN KEENAM
- BAB V PELAKSANAAN
- BAB VI PENUTUP

3. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1988 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/1983 tentang GBHN

- BAB I PENDAHULUAN
- BAB II POLA DASAR PEMBANGUNAN NASIONAL
- BAB III POLA UMUM PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG
- BAB IV POLA UMUM PEMBANGUNAN LIMA TAHUN KELIMA
- BAB V PENUTUP

Sementara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 memuat sistematika perencanaan pembangunan nasional sebagai berikut:

- BAB I PENDAHULUAN
- BAB II KONDISI UMUM
- BAB III VISI DAN MISI PEMBANGUNAN NASIONAL TAHUN 2005-2025
- BAB IV ARAH, TAHAPAN, DAN PRIORITAS PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG TAHUN 2005-2025
- BAB V PENUTUP

Berdasarkan perbandingan sistematika perencanaan pembangunan nasional model GBHN dan model SPPN melalui RPJPN, menurut hemat penulis sistematika perencanaan pembangunan nasional kita kedepan adalah sebagai berikut:

- BAB I PENDAHULUAN
- BAB II KONDISI UMUM, TANTANGAN, DAN PELUANG
- BAB III VISI DAN MISI PEMBANGUNAN NASIONAL

- BAB IV ARAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN NASIONAL
- BAB V TAHAPAN DAN PRIORITAS PEMBANGUNAN NASIONAL
- BAB VI KAIDAH PELAKSANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
- BAB VII PENUTUP

F. Otoritas Penyusunan Perencanaan Pembangunan Nasional

Persoalan lain yang juga sangat penting untuk didiskusikan dan dikemukakan penyelesaiannya adalah mengenai apakah perlu badan khusus yang dibentuk untuk menyusun perencanaan pembangunan nasional? atau, lembaga atau badan kekuasaan mana saja yang perlu terlibat dalam penyusunan perencanaan pembangunan nasional? menurut pendapat penulis, otoritas penyusunan perencanaan pembangunan nasional sepenuhnya diserahkan kepada MPR tanpa harus membentuk badan khusus, atau melibatkan lembaga atau badan kekuasaan lain. Hal ini, untuk memastikan kemurnian produk perencanaan pembangunan nasional tersebut asli bersumber dari keinginan rakyat melalui lembaga MPR yang merupakan penjelmaan rakyat dan perwujudan kedaulatan rakyat.

G. Penutup

Mengelola negara bukanlah persoalan mudah dan sederhana, karena ada banyak persoalan yang harus dikelola dengan baik dan benar. Dan, untuk memastikan bahwa berbagai persoalan tersebut dikelola dengan baik dan benar, maka menjadi keniscayaan bagi sebuah negara untuk memiliki suatu dokumen perencanaan pembangunan nasional yang komprehensif, yang merupakan penjabaran dari visi negara tersebut, serta cerminan dari keinginan segenap rakyat. Ditengah berbagai persoalan bangsa dan negara yang kita hadapi, dan kegamangan kita dalam mewujudkan amanat kemerdekaan yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945, sudah saatnya kita menata ulang perencanaan pembangunan nasional kita agar benar-benar menjadi pedoman yang dapat dipergunakan bersama dalam mewujudkan amanat kemerdekaan.

Daftar Pustaka

- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokus Media, Bandung, 2000.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan CV Sinar Bakti, 1983.
- Naskah Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2011.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700).

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1988 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Acuan Sinkronisasi Pembangunan Nasional dan Pembangunan Daerah

Dani Sintara

Fakultas Hukum Universitas Muslim Nusantara Al-Washliyah

A. Pendahuluan

Setiap negara yang merdeka dan berdaulat pastilah memiliki tujuan dan cita-cita nasional untuk memajukan dan mensejahterakan rakyatnya. Tujuan dan cita-cita nasional tersebut dituangkan ke dalam konstitusi negara guna diselenggarakan oleh penyelenggara negara. Oleh karena itu negara melalui penyelenggara negara beserta seluruh rakyatnya haruslah berusaha untuk mewujudkan tujuan nasional dari negara tersebut.

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya. Menurut Aristoteles, negara adalah persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya. Negara yang dimaksud adalah negara hukum yang di dalamnya terdapat sejumlah warganegara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara.¹

Menurut Roger H. Soltau tujuan negara adalah untuk memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebas mungkin. Dan menurut Harold J. Laski, negara bertujuan untuk menciptakan keadaan dimana rakyat dapat mencapai keinginan-keinginan mereka secara maksimal.²

Tujuan Nasional Negara Republik Indonesia tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) ialah untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

¹ Ni'matul Huda, 2011, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Rajawali Pers, Hal. 8.

² Miriam Budiardjo, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*: Edisi Revisi, Cetakan Kedelapan, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Hal. 54-55.

berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.³

Tujuan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa, oleh penyelenggara negara, yaitu lembaga-lembaga negara bersama-sama segenap rakyat Indonesia di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju, dan kukuh kekuatan moral dan etikanya.⁴ Dalam mewujudkan tujuan nasional Negara Indonesia dilaksanakanlah pembangunan nasional yang dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan.

Pembangunan hakikatnya adalah upaya mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera, berkeadilan, berdasarkan iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Sesuai tujuan yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah: mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi. Sebagai suatu bangsa yang mengikatkan diri dalam bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, maka tujuan nasional perlu diwujudkan oleh seluruh lapisan bangsa tanpa kecuali. Pemerintah sebagai penyelenggara negara adalah penggerak (fasilitator dan dinamisator) perwujudan tujuan nasional itu. Dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah bertindak mewakili kepentingan seluruh lapisan bangsa. Pembangunan dilaksanakan sendiri oleh masyarakat terdiri dari: tingkat mikro individu atau pribadi rakyat; tingkat agregat-nasional dimulai di tingkat kelompok masyarakat, desa-kalurahan, kecamatan, kabupaten-kota, provinsi sampai nasional. Pembangunan di Indonesia sesungguhnya merupakan proses memanusiakan manusia yang dihadapkan oleh sejumlah tantangan yang multidimensi.⁵

Lebih spesifik, pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat,

³ *Ibid*, Hal. 55.

⁴ Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004

⁵ <http://bappenas.go.id>, Diakses Pada Tanggal 17 September 2019.

bangsa dan negara, untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rangkaian upaya pembangunan tersebut memuat kegiatan pembangunan yang berlangsung tanpa henti, dengan menaikkan tingkat kesejahteraan masyarakat dari generasi demi generasi. Pelaksanaan upaya tersebut dilakukan dalam konteks memenuhi kebutuhan masa sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya.⁶ Guna melaksanakan pembangunan nasional yang efektif, terarah dan terencana, dibuatlah suatu Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menjadi suatu cetakan serta fondasi pembangunan nasional Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan mengamatkan pembentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan kemudian Presiden sebagai lembaga eksekutif tertinggi melaksanakan pembangunan sesuai dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Garis-garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Garis-garis Besar Haluan Negara ditetapkan dengan maksud memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun.⁷

Sebagaimana diketahui, UUD 1945 telah mengalami empat kali tahap perubahan (amandemen), yaitu Perubahan Pertama pada tahun 1999, Perubahan Kedua pada tahun 2000, Perubahan Ketiga pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat pada tahun 2002. Dalam empat kali tahap perubahan itu, materi UUD 1945 telah mengalami perubahan sangat mendasar. Perubahan itu telah melahirkan konstitusi yang baru meskipun tetap dinamakan sebagai UUD 1945. Pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945 benar-benar berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli UUD 1945 yang pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.⁸

Keseluruhan proses perubahan UUD 1945 dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 adalah satu rangkaian kegiatan reformasi konstitusi yang integral. Materi yang dibahas bersifat menyeluruh, mencakup keseluruhan materi perubahan yang pembahasannya secara teknis dilakukan bertahap. Mula-mula materi perubahan dipersiapkan pada tingkat Panitia *Ad Hoc* yang bekerja dari

⁶ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

⁷ Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004

⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2012, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Cetakan Kesebelas, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, Hal. xvii

November 1999 sampai dengan Oktober 2000. Materi yang disepakati pada tingkat Panitia *Ad Hoc* diselesaikan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Selanjutnya materi yang belum disepakati dilanjutkan pembahasannya pada tingkat Panitia *Ad Hoc* dari November 2000 sampai dengan Oktober 2001 dan diselesaikan pada Sidang Tahunan MPR tahun 2001. Demikian pula yang tidak selesai pada masa itu dilanjutkan pembahasannya di tingkat Panitia *Ad Hoc* dan diselesaikan pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002.⁹

Perubahan UUD 1945 berdampak pada perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR. Kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga yang memegang dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, karena kedaulatan rakyat pasca perubahan konstitusi dilaksanakan menurut UUD 1945. Kedudukan MPR, seperti halnya lembaga-lembaga negara lain, tergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh UUD 1945. Perubahan kedudukan MPR tersebut juga berimplikasi pada hilangnya wewenang MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur keluar, serta dihapuskannya Garis-garis Besar Haluan Negara.¹⁰

Dengan dihapuskannya Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sangat diperlukan. Akan tetapi RPJP Nasional hanya memuat arahan secara garis besar dan dapat dengan mudah diubah oleh pemerintah secara dinamis. Dihapuskannya Garis-Garis Besar Haluan Negara tidak hanya berdampak kepada pembangunan nasional, hal ini juga berdampak kepada pembangunan di daerah. Semakin kuatnya desentralisasi dan otonomi daerah, serta Garis-Garis Besar Haluan Negara yang digantikan dengan Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang dan Rencana Pembangunan Nasional Jangka Menengah berakibat minimnya sinkronisasi antara pembangunan nasional dan pembangunan daerah.

B. GBHN Dan Pembangunan Daerah

Setiap daerah mempunyai corak pertumbuhan ekonomi yang berbeda dengan daerah lain. Oleh sebab itu perencanaan pembangunan suatu daerah pertamanya perlu mengenali karakter ekonomi, sosial dan fisik daerah itu sendiri, termasuk interaksinya dengan daerah lain. Dengan demikian tidak ada strategi pembangunan ekonomi daerah yang dapat berlaku untuk semua daerah. Namun di pihak lain, dalam menyusun strategi pembangunan ekonomi daerah, baik jangka pendek maupun jangka panjang, pemahaman mengenai teori pertumbuhan ekonomi wilayah, yang dirangkum dari kajian terhadap pola-pola pertumbuhan ekonomi dari berbagai wilayah, merupakan satu faktor yang cukup

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid* Hal. xviii

menentukan kualitas rencana pembangunan ekonomi daerah.¹¹

Keinginan kuat dari pemerintah daerah untuk membuat strategi pengembangan ekonomi daerah dapat membuat masyarakat ikut serta membentuk bangun ekonomi daerah yang dicita-citakan. Dengan pembangunan ekonomi daerah yang terencana, pembayar pajak dan penanam modal juga dapat tergerak untuk mengupayakan peningkatan ekonomi. Kebijakan pertanian yang mantap, misalnya, akan membuat pengusaha dapat melihat ada peluang untuk peningkatan produksi pertanian dan perluasan ekspor. Dengan peningkatan efisiensi pola kerja pemerintahan dalam pembangunan, sebagai bagian dari perencanaan pembangunan, pengusaha dapat mengantisipasi bahwa pajak dan retribusi tidak naik, sehingga tersedia lebih banyak modal bagi pembangunan ekonomi daerah pada tahun depan. Pembangunan ekonomi daerah perlu memberikan solusi jangka pendek dan jangka panjang terhadap isu-isu ekonomi daerah yang dihadapi, dan perlu mengkoreksi kebijakan yang keliru.¹²

Akan tetapi semangat Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pembangunan serta pengembangan ekonomi daerah masih banyak yang tidak sinkron dengan pembangunan nasional. Ketidak sinkronan ini diakibatkan oleh desentralisasi dan otonomi daerah yang kurang terarah. Sebelum dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, sinkronisasi pembangunan nasional dan pembangunan daerah dilaksanakan melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara, akan tetapi seiring dengan reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, desentralisasi dan otonomi daerah mendaji semakin besar dan menguatkan posisi pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

Menurut anggota Komite IV Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Ir. H. Cholid Mahmud MT, Pemerintah daerah yakni gubernur, bupati dan walikota yang terpilih dalam pilkada biasanya fokus pada rencana pembangunan di daerahnya. Akan tetapi kenyataannya fokus dan rencana pembangunan daerah dan pembangunan nasional tidak sinkron. Hal ini dikarenakan gubernur, bupati dan walikota memiliki visi dan arah pengembangan daerah yang berbeda. Akibatnya, prioritas pembangunan nasional tidak selalu menjadi prioritas daerah. Oleh karena itu, diperlukan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan pembangunan agar apa yang menjadi prioritas nasional dan prioritas daerah terdefinisikan dengan baik. Sejak reformasi, pemerintah Indonesia tidak lagi memiliki dokumen perencanaan pembangunan nasional yang tunggal sebagai acuan bersama perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Masalah yang dihadapi adalah tidak semua presiden yang terpilih mengacu Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang karena hampir semua calon presiden memiliki visi dan misi dan rencana kerja sendiri yang dijanjikan pada saat kampanye. Di daerah, gubernur, walikota dan bupati juga memiliki janji kampanye tersendiri. Secara sistem, Rencana Pembangunan Nasional Jangka

¹¹ Herry Darwanto, Prinsip Dasar Pembangunan Ekonomi Daerah, https://www.bappenas.go.id/files/5913/5228/1656/heri_20091015103733_2313_o.doc, Diakses Pada Tanggal 17 September 2019.

¹² *Ibid*

Panjang tidak segaris dengan rencana pembangunan daerah, maka terjadilah pergeseran hingga mengakibatkan distorsi.¹³

Berbeda dengan era Orde Baru, pemerintah memiliki perencanaan pembangunan nasional yang tertuang dalam dokumen Garis-garis Besar Haluan Negara yang disahkan oleh lembaga tertinggi negara yaitu, MPR RI. Seiring dengan reformasi dan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, lembaga tertinggi negara dihapuskan sehingga MPR, DPR, DPD presiden memiliki posisi dan kedudukan sejajar. MPR berkewenangan mengubah Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan menghentikan presiden dalam masa jabatannya. DPR RI dan DPD RI menjadi lembaga legislatif yang bertugas membuat undang-undang untuk dilaksanakan oleh presiden dengan persetujuannya dan mengawasi pelaksanaannya. Perencanaan pembangunan nasional menjadi tugas presiden dalam masa jabatannya sebagai penjabaran visi dan misi presiden terpilih.¹⁴

Berdasarkan uraian di atas, keberadaan Garis-Garis Besar Haluan Negara sangat dibutuhkan demi terwujudnya sinkronisasi pembangunan pusat dan daerah. Berbeda dengan Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang dan Rencana Pembangunan Daerah, yang merupakan bentuk perwujudan dari janji politik presiden dan kepala daerah (gubernur, walikota, bupati), Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan hasil kajian dari aspek akademis, sosial, ekonomi, budaya dan politik, serta pertahanan dan keamanan. Oleh karena itu Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan haluan pembangunan yang efektif dan efisien serta bersifat umum yang mana hasil pembangunannya dapat dinikmati rakyat secara keseluruhan (bukan hanya dapat dinikmati oleh kelompok masyarakat tertentu).

C. Akibat Dari Restorasi GBHN

Restorasi Garis-Garis Besar Haluan Negara akan memberikan manfaat yang besar bagi sinkronisasi dan sinergitas pembangunan antara rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Sinergitas tersebut akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan di daerah. Dengan adanya Garis-Garis Besar Haluan Negara akan membuat calon presiden maupun kepala daerah tidak memberikan janji kampanye secara sembarangan. Akan tetapi restorasi Garis-Garis Besar Haluan Negara sering dianggap sebagai suatu upaya untuk melemahkan sistem Presidensial atau bahkan dianggap sebagai suatu batu loncatan kembalinya orde baru di Indonesia.

Restorasi Garis-Garis Besar Haluan Negara juga dianggap sebagai pelemahan sistem Presidensial dikarenakan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang merupakan haluan kerja eksekutif (presiden) pastinya dibentuk oleh lembaga yang lebih tinggi dari pada presiden, sebagaimana sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara, memiliki posisi

¹³ Cholid Mahmud, Perencanaan Pembangunan Pusat Dan Daerah Belum Sinkron, <http://news.koranbernas.id/berita/detail/perencanaan-pembangunan-pusat-dan-daerah-belum-sinkron>, Diakses Pada Tanggal 17 September 2019.

¹⁴*Ibid*

sebagai lembaga tertinggi negara dan merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat, memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan presiden, serta presiden juga bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Restorasi Garis-Garis Besar Haluan Negara tentunya akan menjadi suatu topik perdebatan diantara politisi dan pakar-pakar hukum serta ilmu politik. Perdebatan tersebut akan memberikan masukan-masukan yang membangun dan menguatkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Akan tetapi apabila perdebatan tersebut menjadi polemik yang berlarut-larut, tentunya akan menjadi sebuah kemunduran dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, bahkan akan dapat dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk mengganggu kestabilan pemerintahan, politik, ekonomi, serta pertahanan dan keamanan Indonesia.

D. Penutup

1. Kesimpulan

- 1) Garis-Garis Besar Haluan Negara sangat dibutuhkan untuk mewujudkan sinkronisasi pembangunan pusat dan daerah. Berbeda dengan Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang dan Rencana Pembangunan Daerah, yang merupakan bentuk perwujudan dari janji politik presiden dan kepala daerah (gubernur, walikota, bupati), Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan hasil kajian dari aspek akademis, sosial, ekonomi, budaya dan politik, serta pertahanan dan keamanan. Oleh karena itu Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan haluan pembangunan yang efektif dan efisien serta bersifat umum yang mana hasil pembangunannya dapat dinikmati rakyat secara keseluruhan.
- 2) Restorasi Garis-Garis Besar Haluan Negara akan memberikan manfaat yang besar bagi sinkronisasi dan sinergitas pembangunan antara rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Sinergitas tersebut akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan di daerah. Dengan adanya Garis-Garis Besar Haluan Negara akan membuat calon presiden maupun kepala daerah tidak memberikan janji kampanye secara sembarangan. Restorasi Garis-Garis Besar Haluan Negara tentunya akan menjadi suatu topik perdebatan diantara politisi dan pakar-pakar hukum serta ilmu politik. Perdebatan tersebut akan memberikan masukan-masukan yang membangun dan menguatkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Akan tetapi apabila perdebatan tersebut menjadi polemik yang berlarut-larut, tentunya akan menjadi sebuah kemunduran dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

2. Saran

- 1) Garis-Garis Besar Haluan Negara haruslah direstorasi karena restorasi Garis-Garis Besar Haluan Negara akan memberikan sinkronisasi dan sinergitas pembangunan pusat dan daerah, dan tentunya akan menjadikan pembangunan semakin efektif, efisien, dan tepat guna.
- 2) Restorasi Garis-Garis Besar Haluan Negara haruslah dimulai dengan komitmen untuk mewujudkan pembangunan yang efektif dan efisien,

memperkuat sistem ketatanegaraan, serta tidak melemahkan sistem Presidensial. Dengan komitmen yang kuat dari lembaga-lembaga tinggi negara beserta seluruh rakyat Indonesia, maka efek negatif dari restorasi Garis-Garis Besar Haluan Negara dapat dicegah.

Daftar Pustaka

- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2012, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Cetakan Kesebelas, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI
- Miriam Budiardjo, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*: Edisi Revisi, Cetakan Kedelapan, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Ni'matul Huda, 2011, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Rajawali Pers.
- <http://bappenas.go.id>, Diakses Pada Tanggal 17 September 2019.
- Cholid Mahmud, Perencanaan Pembangunan Pusat Dan Daerah Belum Sinkron, <http://news.koranbernas.id/berita/detail/perencanaan-pembangunan-pusat-dan-daerah-belum-sinkron>, Diakses Pada Tanggal 17 September 2019.
- Herry Darwanto, Prinsip Dasar Pembangunan Ekonomi Daerah https://www.bappenas.go.id/files/5913/5228/1656/heri__20091015103733__2313__o.doc, Diakses Pada Tanggal 17 September 2019.
- Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004.

*Romantisme atau Tuntutan: Membaca Intensitas GBHN sebagai
Haluan Pembangunan Nasional Masa Depan*

Firna Novi Anggoro
Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung

A. Pendahuluan

Diskursus upaya menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) masih terus bergulir. Argumentasi pro dan kontra dari berbagai pihak pun mewarnai responsi atas upaya tersebut. Gagasan tersebut terkesan absurd, vulgar dan menakutkan bagi yang menolaknya. Penolakan datang dengan alasan bahwa upaya dihidupkannya kembali GBHN justru membuka jalan untuk mendestruksi sistem presidensial yang sedang dibangun negara Indonesia. Selain itu upaya menghidupkan kembali GBHN dianggap sebagai manifestasi politik romantisme masa lalu. Dihidupkannya kembali GBHN dianggap sebagai bentuk upaya mengembalikan sistem otoritarian pada era orde baru.

Sebaliknya, respon positif pun berdatangan mengingat perlunya menghidupkan kembali GBHN sebagai haluan negara yang mampu menjamin pembangunan nasional yang lebih terukur, terarah dan dapat dipertanggungjawabkan. Sistem pembangunan nasional di era reformasi sebagaimana yang termuat dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) memunculkan beberapa kekecewaan para pihak karena sistem tersebut menimbulkan output hasil pembangunan yang tidak sesuai dengan apa yang telah diamanatkan konstitusi. Rancang bangun SPPN, secara tidak langsung membuka ruang pemisahan pola pembangunan di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, ditambah lagi antar kepemimpinan sebelum dan sesudahnya. Sehingga menunjukkan tidak adanya kesinambungan dan keberlanjutan perencanaan pembangunan negara ke depan.¹

Pada tahun 2014, MPR mengeluarkan keputusan No. 4/MPR/2014 tentang rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014, dimana pada salah satu

¹ Badan Pengkajian MPR RI, 2017, *Urgensi GBHN Dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, hal.259.

rekomendasinya menyebutkan bahwa perlu usaha untuk melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN sebagai haluan pemerintah untuk melakukan pembangunan negara Indonesia. Dengan adanya dasar hukum tersebut pada berbagai kesempatan sosialisasi empat pilar berbangsa dan bernegara di beberapa daerah, MPR selalu mengungkapkan keinginannya untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai panduan pembangunan bangsa Indonesia.² Sebagai negara berkembang, Indonesia membutuhkan arah pembangunan nasional yang terukur, terarah, dan berkelanjutan. Pembangunan nasional dilakukan dalam usaha mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Atas dasar tersebut tulisan ini ingin melihat seberapa jauh kebutuhan untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai format ideal haluan pembangunan nasional di masa yang akan datang ?

B. Pembahasan

Agenda reformasi tahun 1998 membawa atmosfer perubahan dan menciptakan beberapa tuntutan untuk dilakukannya perombakan sistem ketatanegaraan yang kemudian diejawantahkan dalam amandemen UUD NRI 1945. Salah satu hal fundamen terkait perubahan yaitu adanya pergeseran pelaksana kedaulatan rakyat dimana sebelumnya dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan ke arah penguatan sistem presidensial. Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu, sehingga presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR. Konsekuensi selanjutnya, GBHN sebagai wujud pertanggungjawaban presiden kepada MPR tidak lagi dibutuhkan.

Dihapuskannya kewenangan pembentukan GBHN memunculkan kekosongan hukum terkait pedoman perencanaan pembangunan nasional. Untuk mengisi kekosongan tersebut, diterbitkanlah Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. UU SPPN lebih lanjut mengamanatkan pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dengan periode 20 tahun sebagai penjabaran dari tujuan bernegara dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional. RPJPN kemudian menjadi pedoman penyusunan visi, misi dan program bagi calon presiden dan calon wakil presiden. Visi, misi, dan program tersebut kemudian dituangkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Penyusunan RPJMN ini membuka ruang untuk menghimpun partisipasi masyarakat melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Dengan demikian, RPJPN diinisiasikan sebagai pedoman dalam menyusun perencanaan pembangunan pasca dihapusnya GBHN.³

² Suton Sorik, Reformulasi Arah Pembangunan Ideologi Politik Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara, *Jurnal Majelis*, Edisi 8, Agustus 2018, hal. 100.

³ Bambang Prijambodo dan Prahesti Pandanwangi, Politik Hukum Menghidupkan Kembali Haluan negara, *Jurnal Majelis*, Edisi 8, Agustus 2018, hal. 20.

Pola perencanaan pembangunan melalui UU SPPN sesungguhnya memiliki beberapa kelemahan, yaitu :

1. SPPN bersifat eksekutif sentrisdimana menganggap bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara hanyalah dilakukan oleh Presiden. SPPN belum mengakomodir ketentuan perencanaan pembangunan bagi lembaga negara lain seperti lembaga legislatif dan yudikatif. Disamping itu, RPJMN yang merupakan bentukan dari visi, misi dan program kerja presiden dan wakil presiden dituangkan dalam produk hukum berupa Peraturan Presiden sehingga berpeluang memunculkan subjektifitas tinggi dan dikhawatirkan mengedepankan keinginan presiden dibandingkan kepentingan umum perencanaan pembangunan nasional. Selain itu konsekuensi penetapan RPJMN melalui Peraturan Presiden menimbulkan ketiadaan prinsipcheck and balances di antara lembaga negara pemegang cabang kekuasaan lain.
2. Tidak adanya larangan dan sanksi jika substansi RPJMN yang telah ditetapkan presiden berbeda dari substansi yang ditetapkan dalm RPJPN. Sampai saat ini tidak ada mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN, seperti di level nasional, RPJMN, Renstra Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian, dan di level daerah, RPJMD, Renstra SKPD, RKPd, Renja SKPD, memang sudah merujuk kepada RPJP.⁴
3. Visi, misi dan program kerja presiden dan wakil presiden terpilih yang selanjutnya disusun sebagai RPJMN dimungkinkan terjadi perbedaan dengan visi, misi, dan program kerja Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) terpilih. Hal tersebut dapat terjadi mengingat perbedaan warna politik yang di usung presiden dengan kepala daerah. Kondisi demikian menimbulkan gap (diskonektifitas) pelaksanaan RPJMN dengan RPJM Daerah (RPJMD).
4. Tidak adanya mekanisme pertanggungjawaban sekaligus sanksi jika RPJMN dan RPJMD tidak tercapai. Selain itu juga tidak adanya lembaga yang secara konstitusional mengawasi progres pencapaian RPJM Nasional maupun RPJM Daerah.

Pembentukan RPJMN maupun RPJMDberbasis visi, misi dan program kerja presiden maupun kepala daerah sesungguhnya tidaklah tepat, dikarenakan menimbulkan beberapa persoalan mendasar mengingat:⁵

1. Visi, misi dan program-program para calon presiden dan calon kepala daerah pada dasarnya adalah komoditas politik yang ditujukan untuk memperoleh suara. Sebagai akibatnya program-program yang ditawarkan akan lebih

⁴ Mudiwati Rahmatunnisa, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Disampaikan pada Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran, Kamis 25 April 2013, hal. 3-4.

⁵ Sofia L. Rohi, Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, *Jurnal Politika*, Volume 4, Nomor 1, April 2013, hal. 88-89.

bersifat populis, dan bisa jadi akan kurang realistis sehingga sulit untuk dilaksanakan.

2. Program-program pembangunan yang bersifat populis memang cukup baik untuk meningkatkan jumlah suara. Namun program-program seperti ini umumnya cenderung terfokus pada kepentingan-kepentingan jangka pendek dan kurang memperhatikan kepentingan-kepentingan yang sifatnya mendasar dan jangka panjang. Akibatnya dapat terjebak pada permasalahan yang sebenarnya hanya gejala dan bukan merupakan akar masalah.
3. Sebagian besar masyarakat Indonesia adalah kelas menengah ke bawah yang kurang mempunyai kemampuan untuk mengkaji program yang ditawarkan secara komprehensif. Akibatnya pilihan akan dijatuhkan pada figur calon presiden dan calon kepala daerah yang mereka kenal, meskipun program yang ditawarkan kurang relevan. Dalam kondisi demikian peluang salah pilih akan menjadi tinggi.
4. Setiap calon presiden dan calon kepala daerah memiliki kendaraan politik berupa partai politik. Sehingga notabene program-program yang ditawarkan dalam pemilu dan pemilukada pada dasarnya merupakan platform dari partai yang bersangkutan. Menjadi pertanyaan apakah platform dari partai politik merupakan suatu bentuk produk politik yang telah mengemban amanat rakyat Indonesia, mengingat sampai saat ini pun setiap partai politik lebih sibuk memperjuangkan kepentingannya sendiri-sendiri.

Meskipun pada dasarnya perencanaan pembangunan yang disusun berdasarkan UU SPPN dapat dipandang sebagai perencanaan pembangunan yang partisipatif, namun kenyataan menunjukkan bahwa di satu sisi pelibatan partisipasi masyarakat melalui musrenbang khususnya di daerah masih bersifat seremonial dan formalitas belaka. Bahkan tidak banyak apirasi masyarakat yang diakomodasi dalam perbaikan rencana. Di lain pihak, stakeholders yang dilibatkan terutama tokoh-tokoh masyarakat belum secara sungguh-sungguh memberikan kritikan dan masukan kepada pemerintah dalam musrenbang tersebut.⁶

Pelaksanaan musrenbang yang dimulai dari tingkat pemerintah terendah, sekalipun dimaksudkan sebagai forum perencanaan pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat, dalam kenyataannya kewenangan menentukan program pembangunan tetap ada di tangan Pemerintah Kabupaten/Kota. Akibatnya, Musrenbang justru menyebabkan kreatifitas masyarakat terhalang karena masyarakat diarahkan pada pencapaian program pembangunan yang cetak birunya telah ditetapkan pemerintah dalam Rencana Pembangunan Tahunan Daerah atau Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dengan demikian RKPD dan RPJMD telah membatasi kreatifitas masyarakat. Akibatnya, apa yang menjadi kebutuhan masyarakat tidak selalu dapat dipenuhi oleh Pemerintah Kabupaten/Kota karena dianggap tidak sesuai dengan skala prioritas

⁶ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 135.

pembangunan yang dirancang Pemerintahan Kabupaten/Kota.⁷

Berbagai kelemahan dan kekurangan atas pola perencanaan pembangunan melalui SPPN diatas membutuhkan solusi konstruktif agar pembangunan nasional dan daerah terus berjalan secara sinergis dan berkelanjutan. Haluan negara model GBHN sesungguhnya merupakan sistem yang masih relevan diterapkan hingga saat ini. Jika ditilik dari aspek historisitas, hilangnya eksistensi GBHN pada saat amandemen UUD NRI Tahun 1945 bukanlah dikarenakan secara substansi GBHN itu sendiri memiliki permasalahan. Hilangnya eksistensi GBHN merupakan imbas dari upaya pengurangan kewenangan MPR yang pada saat itu menjadi lembaga tertinggi negara. GBHN juga bukan merupakan produk orde baru, dimana sebagian pihak merasa takut jika dihidupkannya kembali GBHN akan memunculkan praktek pemerintahan di era orde baru. Kehadiran GBHN sesungguhnya merupakan amanah UUD 1945 yang pada mulanya dirancang para founding fathers bangsa ini sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan negara. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan bahwa MPR menetapkan UUD dan GBHN.

Awal kemerdekaan saat MPR belum terbentuk, institusi negara pertama kali yang diberi kewenangan menyusun GBHN adalah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dimana KNIP merupakan lembaga yang membantu presiden. Pada era pemerintahan Orde Lama produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR Sementara pada era ini adalah Tap MPRS yang menetapkan tentang GBHN, yaitu Tap MPRS RI No. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia dan Tap MPRS RI No. 2/MPRS/1960 tentang Garis garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Pada Orde Baru pembangunan nasional di Indonesia berdasarkan pada GBHN. GBHN ini setiap lima tahun disusun oleh MPR dan dijalankan oleh Presiden sebagai mandataris MPR. Pada masa ini pembangunan terencana dilakukan melalui konsep Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang tertuang di GBHN.⁸

Dihidupkannya kembali GBHN harus dilihat secara jernih sebagai wujud akselerasi upaya mencapai kesejahteraan seluruh rakyat bangsa Indonesia. GBHN sesungguhnya memiliki peran strategis sebagai rambu-rambu pembangunan nasional dikarenakan GBHN memiliki visi misi negara dan bukan visi misi dari perorangan atau kelompok golongan. GBHN diharapkan merupakan aspirasi yang dikumpulkan secara bottom-up melalui perwakilan rakyat sehingga menampung segala kebutuhan umum masyarakat dan menyediakan alternatif solusi atas permasalahan negara.

Mengingat arti penting GBHN sebagai blueprint dalam pelaksanaan pembangunan serta untuk menghindari tumpang tindih kebijakan antar lembaga negara dan juga pemerintah daerah, maka kewenangan menetapkan GBHN yang merupakan pernyataan keinginan rakyat sebagai acuan utama penyelenggara

⁷ Laurensius Arliman S, Wacana Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana Atau GBHN sebagai Landasan Pembangunan Negara Berkelanjutan, *Jurnal Manajemen Pembangunan*, Volume 3 Nomor 1, Tahun 2016.

⁸ Sulardi, Kewenangan MPR, GBHN dan RPJPN Setelah Perubahan UUD, *Jurnal Majelis*, Edisi 12, Desember 2018, hal. 95.

negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa harus dikembalikan kepada MPR.⁹ Menjadi catatan bahwa penguatan kelembagaan MPR melalui pemberian kewenangan untuk menyusun dan menetapkan GBHN bukanlah dengan maksud mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Pembentukan GBHN oleh MPR akan memberikan penyatuan persepsi mengingat semua warna partai politik mengambil konsensus bersama untuk kepentingan bangsa dan negara.

Selanjutnya Perumusan GBHN harus memuat pokok-pokok kebijakan nasional yang bukan hanya ditujukan untuk presiden melainkan seluruh lembaga negara bahkan pemerintah daerah sehingga menciptakan harmonisasi dan kesinambungan antar lembaga negara maupun antara pemerintah pusat dan daerah. Atas pelaksanaan GBHN tersebut diperlukan sebuah laporan kinerja dari presiden maupun lembaga-lembaga negara yang difasilitasi MPR dalam suatu forum sidang paripurna MPR (tahunan). Meskipun tidak ada konsekuensi hukum dari MPR, laporan kinerja tersebut menjadi sebuah bentuk akuntabilitas kinerja presiden dan lembaga negara dalam menjalankan GBHN. Melalui mekanisme demokrasi yang dijamin oleh UUD NRI 1945 seperti Pemilu, rakyatlah yang akan menilai apakah para pemimpin lembaga negara tersebut masih layak dipilih kembali ataupun tidak ketika pemimpin lembaga negara melanggar apa yang telah ditentukan dalam GBHN.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Sistem pembangunan nasional berdasarkan UU SPPN memiliki berbagai kelemahan. Sistem ini masih bersifat executive heavy dan rentan terhadap praktik penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Selain itu sistem pembangunan nasional saat ini memberikan gap antara pola pembangunan pemerintahan di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota ditambah lagi antara kepemimpinan sebelum dan sesudahnya sehingga menciptakan diskonektivitas dan diskontinuitas pembangunan. Upaya menghidupkan kembali GBHN menjadi sebuah langkah tepat untuk menggaransi agar pembangunan nasional dan daerah dapat bersinergi, efisien, terarah dan berkelanjutan. Seluruh pembangunan Indonesia akan terarah dan terancang jelas di dalam GBHN. Pembentukan GBHN oleh MPR akan memberikan penyatuan persepsi mengingat semua warna partai politik mengambil konsensus bersama untuk kepentingan bangsa dan negara. Pelaksanaan pembangunan akan dipertanggungjawabkan kepada MPR dalam bentuk laporan kinerja, meskipun presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR. Pertanggungjawaban tersebut sebagai upaya menghidupkan prinsip *check and balances* atas pelaksanaan pembangunan nasional.

⁹ Rizki Rahayu Fitri dan Eka N.A.M. Sihombing, Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional, *Jurnal Restitusi*, Volume I Nomor 1, Januari-Juni 2019, hal. 58-59.

2. Rekomendasi

Penulis merekomendasikan untuk tetap menghidupkan kembali GBHN sebagai haluan negara dengan dilakukannya amandemen secara terbatas terhadap ketentuan Pasal 3 UUD NRI 1945. Tujuannya untuk mengakomodasi kewenangan MPR agar dapat menyusun dan menetapkan GBHN.

Daftar Pustaka

- Badan Pengkajian MPR RI, 2017, *Urgensi GBHN Dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.
- Bambang Prijambodo dan Prahesti Pandanwangi, Politik Hukum Menghidupkan Kembali Haluan negara, *Jurnal Majelis*, Edisi 8, Agustus 2018.
- Laurensius Arliman S, Wacana Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana Atau GBHN sebagai Landasan Pembangunan Negara Berkelanjutan, *Jurnal Manajemen Pembangunan*, Volume 3 Nomor 1, Tahun 2016.
- Mudiyati Rahmatunnisa, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Disampaikan pada Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran.
- Rizki Rahayu Fitri dan Eka N.A.M. Sihombing, Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional, *Jurnal Restitusi*, Volume I Nomor 1, Januari-Juni 2019.
- Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Sofia L. Rohi, Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, *Jurnal Politika*, Volume 4, Nomor 1, April 2013.
- Sulardi, Kewenangan MPR, GBHN dan RPJPN Setelah Perubahan UUD, *Jurnal Majelis*, Edisi 12, Desember 2018
- Suton Sorik, Reformulasi Arah Pembangunan Ideologi Politik Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara, *Jurnal Majelis*, Edisi 8, Agustus 2018.

Memulihkan Kewenangan MPR Akibat Kebiri RPJPN

Sarip

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Cirebon

A. Pendahuluan

Sebelum reformasi MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), pasca reformasi tidak dikenal lagi sebagai acuan pembangunan nasional. Kebijakan pembangunan nasional dirumuskan melalui program Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN).¹ Presiden terpilih memiliki kewenangan dalam merumuskan RPJPN sekaligus menjabarkannya.² Hal ini bukti nyata bahwa kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN telah dikebiri oleh eksekutif melalui program RPJPN. MPR sebagai lembaga legislatif bikameral, merupakan salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³ Hal ini dibuktikan dengan adanya keanggotaan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.

Keberadaan MPR, tercermin dalam Sila keempat Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. artinya seluruh bangsa dan masyarakat Indonesia berasal dari rakyat dan tujuan serta cita-citanya untuk kepentingan seluruh rakyat di Indonesia. Sehingga hak dan kewajiban dari rakyat dapat tercipta secara seimbang, sehingga rakyat Indonesia membutuhkan seorang pemimpin yang berasal dari rakyat yang memiliki kebijaksanaan untuk memimpin bangsa dan

¹ GBHN sendiri sebelum reformasi ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia MPR-RI, sedangkan RPJPN dirumuskan oleh Presiden terpilih di Indonesia. Lihat Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandement.

² Bahaudin, Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN Sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan Nasional, *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume III, Nomor 1, (Mei 2017), hlm 87.

³ Fitri Meilany Langi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Dalam Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Lex Administratum*, Volume 1, Nomor 1 (Januari-Maret 2013), hlm 148.

masyarakat Indonesia agar terbentuknya keseimbangan hak dan kewajiban rakyat untuk bangsa dan negara Indonesia dengan menggunakan sistem demokrasi Pancasila yaitu musyawarah untuk mencapai mufakat.⁴ Namun, sebagai lembaga permusyawaratan perwakilan segenap rakyat Indonesia telah dikebiri selama reformasi Indonesia.⁵

Sekarang ada celah yang sangat signifikan untuk memulihkan kembali kewenangan MPR sebagai lembaga perwakilan yang telah dikebiri oleh eksekutif yakni melalui UU No 12 Tahun 2011 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:⁶

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR
3. UU/peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Propinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Lahirnya UU No 12 Tahun 2011 pada dasarnya menghindari pemikiran *the king can not do wrong* dalam pemikiran ketatanegaraan Indonesia, sekaligus mengembalikan pemikiran *vox vopuly vox dei*.⁷ UU No 12 Tahun 2011 tersebut ditegaskan pula, bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya, ketentuan memulihkan kembali keberadaan TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan yang kekuatan hukumnya lebih kuat dari undang-undang.⁸ Mendudukan kembali TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan langkah awal untuk mengembalikan TAP MPR sebagaimana mestinya negara berdasarkan Pancasila. Namun, keadaan demikian bukan bermaksud menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi di Indonesia justru lebih pada mendudukan MPR pada posisinya sebagai lembaga perwakilan masyarakat dan tentunya untuk mencegah pemikiran *the king can not do wrong*.

Beberapa kajian tentang penguatan MPR pernah dilakukan misalnya oleh Imam Subkhan yang mengangkat GBHN dan perubahan pembangunan di Indonesia.⁹ Penelitian tersebut didasarkan atas kegelisahan tidak ada lembaga

⁴ Sarip, Kemajemukan Visi Negara Hukum Pancasila Dalam Misi Hukum Negara Indonesia, *Jurnal Refleksi Hukum*, Volume 2, Nomor 2, (April 2018), hlm 120.

⁵ Sarip, Produk Hukum Pengkebirian Pemerintahan Desa, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 49, Nomor 1, (Januari 2019), hlm 60-75.

⁶ Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

⁷ Istilah pengkebirian digunakan untuk melemahkan suatu lembaga oleh lembaga lain melalui produk hukum, lebih jelas lihat Sarip, Pemikiran The King Can Not Do Wrong Dalam Politik Hukum Ketatanegaraan Indonesia, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 20, Nomor 2, (Agustus 2018), 316-336.

⁸ Fitri Meilany Langi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan..., *Op.Cit*, hlm 87.

⁹ Imam Subkhan, GBHN Dan Perubahan Pembangunan di Indonesia, *Jurnal Aspirasi*, Volume 5, Nomor 2, (Desember 2014), hlm 131-143.

yang mengontrol arah pembangunan sebagaimana masa orde baru. Penelitian selanjutnya yang dilakukan Bahaudin yang menyatakan bahwa untuk menghidupkan GBHN harus mengkomparasikan antara GBHN dan RPJPN sebagai perwujudan pembangunan.¹⁰ Begitu juga yang dilakukan Mei Susanto yang menyatakan dalam sistem pemerintahan presidensial langkah yang dianggap ideal yakni dengan cara menghidupkan kembali GBHN.¹¹ Menurutnya menghidupkan kembali GBHN pada dasarnya tidak bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial. Berangkat dari keadaan tersebut, maka penulisan ini akan memfokuskan pada mengembalikan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang telah dikebiri oleh eksekutif pasca reformasi ketatanegaraan Indonesia.

B. Pemulihan Kewenangan MPR

Sebelum Amandemen MPR merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat Indonesia.¹² UUD 1945 mengatur tentang MPR dalam Pasal 1 ayat 2, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 6 ayat 37. Bagian penjelasan UUD 1945 menegaskan kekuasaan Negara tertinggi berada di tangan MPR.¹³ Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah utusan-utusan daerah dan golongan-golongan yang diangkat menurut aturan yang ditetapkan undang-undang. Hal ini menunjukan bahwa keberadaan MPR telah merepresentasikan Sila keempat Pancasila sekaligus sebagai wadah DPR dan DPD sebagai wakil dari partai politik dan wakil daerah.¹⁴ Menurut Bagir Manan keberadaan GBHN dalam UUD sebelum perubahan tidak dapat dilepaskan dari kedaulatan rakyat. Tujuannya adalah untuk menciptakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing bukan sekedar wujud kerja atas dasar perencanaan.¹⁵

Apa yang dikatakan Bagir pada intinya bahwa GBHN bukan hanya sekedar menjaga kedaulatan rakyat semata, sekaligus sebagai perwujudan untuk mengendalikan pemikiran *the king can not do wrong* agar tidak terjadi dominasi kebijakan hanya pada satu kekuasaan saja.¹⁶ Berdasarkan pengalaman UUD 1945 Sebelum Perubahan, Jimly menyebutkan haluan negara mencakup pengertian:¹⁷

1. Haluan negara yang tercantum dalam UUD 1945;
2. Haluan negara yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR/S;

¹⁰ Bahaudin, *Menghidupkan Kembali GBHN...*, *Op.Cit*, hlm 85-87.

¹¹ Mei Susanto, *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 17, Nomor 3, (September 2017), hlm 427-445.

¹² Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum amandement.

¹³ Bahaudin, *Menghidupkan Kembali GBHN...*, *Op.Cit*, hlm 88.

¹⁴ Bandingkan dengan Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (Yogyakarta: 2003), hlm 72.

¹⁵ Susi Dwi Harijanti, *Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, *Jurnal Majelis MPR-RI*, Edisi 4 Tahun 2016, hlm 18.

¹⁶ Pemusatan kekuasaan yang dimaksudkan dalam makalah ini adalah pemusatan pada eksekutif. Sarip, *Pemikiran The King Can...*, *Op.Cit*, hlm 323.

¹⁷ Mei Susanto, *Wacana Menghidupkan Kembali...*, *Op.Cit*, hlm 431-432.

3. Haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN;
4. Haluan negara yang tertuang dalam UU APBN.

Lebih lanjut Jimly menyatakan segala bentuk perundang-undangan yang mengikat umum, juga berisi haluan, pedoman, dan pegangan normatif yang harus dijadikan acuan dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara.¹⁸ Berdasarkan hal tersebut maka haluan negara Indonesia setelah lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004, secara kedudukan maka TAP MPR memiliki posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan undang-undang. Keadaan demikian diperkuat oleh pendapat Jimly dan Mei Susanto yang menyatakan setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, haluan negara Indonesia meliputi UUD 1945, TAP MPR yang masih berlaku, UU APBN, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang menunjukkan haluan dan pedoman dalam penyelenggaraan negara.¹⁹

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah berubah. Ini terjadi pasca direvisinya UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu yang berubah adalah dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Wakil Ketua MPR Lukman Hakim Saefuddin menyambut baik langkah ini. Ia mengatakan saat ini ada sejumlah TAP MPR yang masih berlaku. Sehingga dengan dimasukkannya kembali TAP MPR ke dalam hierarki maka kekuatan hukum TAP MPR akan semakin kuat.²⁰ Hal ini membuktikan bahwa TAP MPR yang kedudukan di atas undang-undang sudah menunjukkan adanya upaya untuk mengembalikan *vox vopuly vox dei*, sebagaimana amanah Pancasila terutama Sila keempat.

“Penjelasan Pasal 7 ayat (1) ini menyebutkan ‘Yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR Tahun 1960 sampai dengan 2002’ Pasca amandemen UUD 1945, MPR tak lagi memiliki kewenangan menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN). “Menerbitkan TAP itu adalah kewenangan turunan dari menetapkan GBHN. Jadi, kami sekarang tak bisa menerbitkan lagi TAP yang bersifat *regeling*,”²¹ Sebelumnya, Menteri Hukum dan HAM Patrialis Akbar menuturkan bahwa dimasukkannya

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara (Jakarta: 2010), hlm 18.

¹⁹ Mei Susanto, *Wacana Menghidupkan Kembali... Op.Cit*, hlm 432.

²⁰ “Saya pikir perlu (dimasukan ke dalam hierarki,-red) supaya ada dasar hukum karena masih ada sejumlah TAP MPR yang mengikat kita semua,” ujar Lukman kepada hukumonline, Selasa (2/8). Lukman menjelaskan setidaknya sudah ada 139 TAP MPR yang dihasilkan oleh MPR sejak berdiri hingga 2003. Lalu, TAP-TAP itu diklasifikasi kembali dengan terbitnya TAP No.I/MPR/2003. Ada TAP yang dicabut, tetapi ada TAP yang dipertahankan sehingga seharusnya mengikat setiap warga negara. “Makanya, sudah tepat bila TAP MPR kembali dimasukan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan,”

²¹ Fitri Meilany Langi, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan..., Op.Cit*, hlm 151.

TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan memang hanya untuk memperkuat kekuatan hukum TAP MPR yang sudah diterbitkan sejak dahulu. Yakni, TAP MPR No.I/MPR/2003.

Dengan dinormatifkannya berbagai macam haluan negara dalam bentuk hukum (peraturan perundang-undangan), maka dapat dikatakan bahwa haluan negara tersebut merupakan sebuah politik hukum (kebijakan hukum). Bagir Manan menyebutkan politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang *temporer*. Politik hukum permanen atau tetap bagi Indonesia, antara lain:²²

1. Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia;
2. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945;
3. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Walaupun ada perbedaan sematamata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa;
4. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat;
5. Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
6. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; dan
7. Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum

Keberadaan tersebut diperkuat oleh pendapat Ismail Sunny yang menyatakan menurut teori hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki supremasi, yang mengandung dua prinsip:²³

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*".
2. *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Walaupun pendapat Ismail Sunny lahir pada Tahun 1978, yang memang secara fakta bahwa pada saat itu keberadaan MPR masih sebagai lembaga tertinggi negara. Namun setidaknya dengan adanya UU No. 12 Tahun 2011 menjadikan TAP MPR memiliki fungsi yang mendekatinya. Bukan berarti menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi kembali, melainkan lebih pada pertimbangan melihat kondisi RPJPN yang lebih bernuansa politik jika dibandingkan dengan GBHN yang ditetapkan melalui TAP MPR. Sedangkan Pengamat Hukum dan Tata Negara Refly Harun menegaskan, usulan

²² Bagir Manan dalam Mei Susanto, *Wacana Menghidupkan Kembali...*, *Op.Cit.*, hlm 432.

²³ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, (Jakarta: 1978), hlm 16. Lihat juga R. Nazriyah, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 47, Nomor 1, (Januari 2017), hlm 41.

mengembalikan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara merupakan usulan kemunduran dari jalannya sistem demokrasi di Tanah Air.²⁴ Di samping itu, akan melemahkan sistem *check and balances* antarlembaga tinggi Negara.

Padahal, untuk menjamin demokrasi berjalan baik, seluruh lembaga tinggi negara harus ada sistem *check and balances*. Jika sistem *check and balances* tidak terpenuhi, maka salah satu lembaga negara berpotensi tumbuh secara otoriter itu harus dihindari. Apa yang dikatakan Refly Harun sendiri ternyata adanya rasa ketakutan apabila MPR menetapkan GBHN, justru dengan membiarkan RPJPN di tangan eksekutif menguatnya pemikiran *the king can not do wrong*. Selain itu juga melemahkan pemikiran *vox vopuly vox dei*, sehemat penulis apabila *check and balances* merupakan penyeimbang kekuasaan berlaku juga pada pemikiran *the king can not do wrong* yang harus diimbangi dengan pemikiran *vox vopuly vox dei*.

Secara umum, GBHN merupakan haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat, yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional. Pengertian GBHN dapat dilihat dalam arti formal dan materil. Dalam arti formal, GBHN merupakan salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan).²⁵ Secara yuridis formal, GBHN merupakan pokok-pokok daripada langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah. Dalam arti materil, GBHN merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 (Sebelum Perubahan). GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan.

MPR walaupun saat ini bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara mesti memperhatikan dinamika dalam masyarakat untuk menentukan haluan-haluan apa yang akan digunakan pada program dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat, dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur.²⁶ Oleh karenanya, GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupi untuk melaksanakan secara jujur, murni dan konsekuen. GBHN dapat berfungsi sebagai jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri. Presiden saat sekarang tidak lagi bertanggungjawab pada MPR, justru yang terjadi RPJPN sangat jelas mengarah pada pemikiran *the king can not do wrong*.

Setelah sekian tahun GBHN digunakan sebagai arah pembangunan nasional (terakhir Ketetapan MPR No. IV/MPR/1998 tentang GBHN), sejak adanya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung GBHN tidak lagi digunakan, sebagai gantinya adalah RPJPN yang berasal dari visi dan misi

²⁴ Dengan tidak mengurangi rasa hormat apa yang dikatakan oleh Harun pada dasarnya hanya melihat apabila MPR menetapkan GBHN dianggap sebagai lembaga tertinggi negara, namun sehemat penulis tidak demikian atau Harun tidak memberikan formulasi dalam menata negara Indonesia ke arah untuk mensejahterakan masyarakatnya. R. Nazriyah, Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan..., *Ibid*, hlm 41.

²⁵ Sarip dan Abdul Wahid, Kemajemukan Visi Negara Hukum Pancasila Dalam Misi Negara Hukum Indonesia, *Jurnal Reflesi Hukum*, Volume 2, Nomor 2, (April 2018), hlm 111.

²⁶ Budiman B. Sagala *Tugas Dan Wewenang MPR*, Ghalia Indonesia, (Jakarta: 1982), hlm. 96-97.

Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Jika ada yang mengatakan bahwa GBHN dan RPJP adalah sama, memang benar. GBHN dan RPJP adalah sama-sama sebagai arah pembangunan nasional tetapi sumbernya berbeda. GBHN berasal dari MPR sedangkan RPJP berasal dari visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih.²⁷ Berkaitan dengan ini, K.C. Wheare pernah mengingatkan, mengapa konstitusi perlu ditempatkan pada kedudukan yang tinggi (supreme), supaya ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Perubahannya harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan dan pertimbangan yang mendalam.²⁸

Sila Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan yang berintikan rakyat yang artinya seluruh bangsa dan masyarakat Indonesia berasal dari rakyat dan tujuan serta cita-citanya untuk kepentingan seluruh rakyat di Indonesia. Sehingga hak dan kewajiban dari rakyat dapat tercipta secara seimbang, sehingga rakyat Indonesia membutuhkan seorang pemimpin yang berasal dari rakyat yang memiliki kebijaksanaan untuk memimpin bangsa dan masyarakat Indonesia agar terbentuknya keseimbangan hak dan kewajiban rakyat untuk bangsa dan negara Indonesia dengan menggunakan system demokrasi Pancasila yaitu musyawarah untuk mencapai mufakat.

C. Menelusuri Kebiri Horizontal Lembaga dalam Negara Hukum

Tindakan lembaga negara dalam melakukan kejahatan merupakan kesalahan-kesalahan lembaga negara yang berlindung pada pemikiran *the king can not do wrong*.²⁹ Pemikiran *the king can not do wrong*, menjadikan lembaga negara melakukan 'delik tata negara'. 'delik tata negara', imbas kekuasaan negara dan hukum sebagai 'konsekuensi' kekuasaan negara atas hukum. Kekuasaan negara atas hukum menuai konsekuensi terhadap demokrasi yang kurang memberikan perimbangan kekuasaan. Sesuai dengan untaian kata dalam peraturan perundang-undangan yang memuat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis terangkai dalam bentuk kalimat yang memuat perintah, larangan, dan kebolehan. Legitimasi peraturan perundang-undangan memberikan nilai keadilan mayoritas dan minoritas atau mengakomodir semua kepentingan. Kepentingan warga dalam peraturan terkadang dikesampingkan oleh kepentingan-kepentingan segelintir orang yang memiliki pengaruh lebih dalam negara.

²⁷ Visi negara hukum tercapai apabila ketiga misi hukum negara dapat berfungsi sebagaimana mestinya: yaitu jika pembagian kerja diatur sesuai dengan bakat, bidang keahlian dan keterampilan setiap warga negara. Sarip dan Abdul Wahid, *Kemajemukan Visi Negara...*, *Op.Cit*, hlm 113.

²⁸ R. Nazriyah, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan...*, *Op.Cit*, hlm 56.

²⁹ Pemikiran tersebut merupakan perkembangan teori kedaulatan raja yang pada intinya apapun yang dilakukan oleh seorang raja tidak dapat dipersalahkan untuk segala tindakannya, namun dalam perkembangannya tindakan raja tidak bisa disalahkan selama dilakukan menurut undang-undang, hal inilah yang dimanfaatkan oleh Soeharto untuk mempertahankan kekuasaannya di Indonesia selama 32 tahun.

Peraturan perundang-undangan dibentuk bukan untuk keadilan bagi orang-orang tertentu saja.³⁰ Keadaan ini sangat sejalan ketika RPJPN hanya bertumpu pada sisi eksekutif tanpa melibatkan lembaga MPR sebagai representasi dari warga negara.

Wujud hukum nasional dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya, mewajibkan semua orang tunduk pada hukum, termasuk organisasi-organisasi dan tokoh-tokoh politik yang semula ikut menyusun hukum. Para penegak hukum selama mereka bersikap jujur, aktif, serta objektif, dalam melaksanakan tugasnya harus berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.³¹ Namun, yang terjadi tidak sedikit orang yang jujur justru terbentur oleh produk-produk hukum yang kurang memberikan keadilan dalam menyelesaikan persoalan hukum. Pemikiran-pemikiran tersebut lahir atau dipengaruhi oleh pemikiran hukum positif seperti di Indonesia sendiri. Lahinya UU No. 12 Tahun 2011, pada dasarnya telah menguatkan lembaga MPR untuk lepas dari kebiri yang dilakukan oleh lembaga negara lain. Tidak serta merta menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi namu lebih pada penggalan nilai-nilai Pancasila.

Demokrasi yang dimaksudkan tentu saja demokrasi yang mendudukan warga negara sebagai 'subjek hukum', bukan sebagai 'objek hukum'. Sebagaimana kedudukan negara sebagai organisasi sebagai subjek hukum. Hukum yang hidup terintegrasikan atas kata sepakat mengenai nilai-nilai tertentu. Sejalan dengan pandangan kontrak sosial tentang terbentuknya negara. Nilai-nilai harus mampu mengatasi perbedaan-perbedaan kepentingan di antara anggota warga negara.³² Termasuk didalamnya mengatasi perbedaan kepentingan antara negara sebagai organ tertinggi dengan warganya. Secara umum ada dua pembagian warga negara³³ yakni: warga negara yang diperintah dan warga negara yang memerintah.³⁴ Secara kuantitas warga negara yang diberikan kewenangan memerintah lebih sedikit dibandingkan dengan warga negara diperintah. Warga negara yang memerintah sering disebut elite/pemerintah/penguasa/abdi negara dan warga negara yang diperintah sering disebut sebagai masyarakat. Dua

³⁰ Namun sebetulnya dalam ketatanegaraan di dunia keadaan demikian sangat bergantung pada ideologi Negara yang bersangkutan. Lihat FX Adji Samekto, *Justice Not For All: Kritik Terhadap Hukum Modern Dalam Persepektif Studik Hukum Kritis*, Genta Press, (Yogyakarta: 2008), hlm 6.

³¹ Zainuddin Ali, *Sosilogi Hukum*, Sinar Grafika, Cet-2, (Jakarta: 2007), hlm 34.

³² C.F. Strong, *Modern Political Contitutions; An Introduction to the Comparative Study of Their History an Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick&Jokson Limited (London: 1966), Terj. SPA Teamwork, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern; Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Cet-1, (Bandung: 2004), hlm 50.

³³ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, (Jakarta: 1981), hlm 13. Lihat juga C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, (Jakarta: 2000), hlm 16.

³⁴ Masyarakat yang diperintah disebut sebagai rakyat dan masyarakat yang memerintah disebut sebagai penguasa atau penguasaan amanah masyarakat yang dipimpinnya. Bandingkan dengan T.B. Bottomore, *Elite dan Masyarakat*, Akber Tanjung Institute, (Jakarta: 2006), hlm 25.

pola warga negara diharapkan dalam pembuatan produk hukum terjadi keseimbangan (*equilibrium*) antara warga negara yang memerintah dan warga negara yang diperintah.

Warga negara yang diperintah dan warga negara yang memerintah sebagai sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berkaitan dan saling pengaruh mempengaruhi secara timbal balik. Keduanya bergerak ke arah yang bersifat dinamis.³⁵ Keduanya dinamis mengikuti pola-pola kehidupan, baik sederhana maupun kompleks. Sebagai ilustrasi, dahulu orang-orang yang berhak untuk memerintah adalah orang-orang yang mempunyai keturunan ningrat (darah biru), telah bergeser yakni orang-orang yang berhak untuk memerintah adalah orang-orang yang sesuai dengan kemampuannya.³⁶ Reformasi ketatanegaraan Indonesia pada 1998 melahirkan juga demokrasi langsung yakni dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.³⁷ Demokrasi langsung mengisyaratkan yang berhak memerintah adalah mereka yang mendapat suara terbanyak. Ditemui pula pertentangan-pertentangan di dalam Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), serta sengketa antarlembaga negara baik yang ada di pusat maupun yang ada di daerah. Penciptaan demokrasi langsung dan hilangnya lembaga tertinggi negara melahirkan 'delik tata negara' yang dilakukan secara horizontal.

Pasca reformasi masih diakui masih kentalnya budaya primodialisme baik di tataran birokrasi, bahkan dunia akademik sekalipun. Birokrasi dan dunia akademik terkontaminasi kepentingan-kepentingan dan keberpihakan menimbulkan perlawanan-perlawanan yang sangat dahsyat sebagai bentuk perlawanan terhadap demokrasi dan lebih jauh lagi dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa. Peraturan perundang-undangan sering menimbulkan keraguan dalam pelaksanaannya. Misalnya, tidak jarang dalam suatu pengadilan, bahkan sampai pada pengadilan tertinggi mendapat pesan atau tekanan secara tertutup dari pihak luar pengadilan agar dalam mengambil keputusannya mengingat pada kepentingan bangsa dan negara. Legitimasi peraturan perundang-undangan telah mempertahankan kekuasaan baik bagi diri sendiri maupun bagi kelompok dan perimbangan satu dengan yang lain dalam menjaga kekuasaan. Legitimasi kekuasaan memainkan peran untuk mencegah terjadinya sengketa warga yang berusaha mempertanyakan legitimasi kekuasaan

³⁵ Penganut teori struktural-fungsional diantaranya adalah Herbert Spencer, Emile Durkheim, Bronislaw Malinowski dan Redcliffe Brown, lihat Ronny Hanitiyo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, (Bandung : 1982), hlm 22.

³⁶ Orang-orang yang memerintah berdasarkan kemampuan inilah yang diharapkan akan melahirkan sosok pemimpin yang profesional dan mampu melihat permasalahan secara mendalam. Lebih mendalam lihat Frijof Capra, *The Turning Point: Science, Society and The Rising Culture* Terj. Titik Balik Peradaban, PT Bentang Pustaka, (Yogyakarta: 2006).

³⁷ Lihat Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN RI Nomor 125 Tahun 2004 dan TLN RI Nomor 4437 Tahun 2004).

penguasa.³⁸

Pemikiran yang lebih maju mulai mempertanyakan legitimasi kekuasaan untuk menciptakan peraturan-peraturan hukum yang mendasari tindakan penguasa bukan hanya sebagai sarana untuk menertibkan kehidupan negara tapi lebih pada kritik terhadap tindakan para penguasa dan mengarahkannya ke jalur evaluatif hukum.³⁹ Derajat saling mempengaruhi secara timbal balik antara penguasa dan masyarakat melahirkan aturan hukum sebagai aturan main dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Legitimasi kekuasaan berpusat pada satu orang dan beberapa orang yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada warga, seperti binatang raksasa yang buas. Kepala negara dapat menggunakan kekuasaan destruktif yang tidak terhingga melalui artileri, tank-tank, dan kapal terbang yang memusnahkan pemberontakan di dalam negeri dan menyerang musuh di luar negeri.⁴⁰ Apabila aturan hukum dibentuk oleh warga disadari atau tidak maka lambat laun akan bersifat anarki, apabila aturan-aturan hukum memberikan perimbangan antara penguasa dan rakyat maka aturan hukum akan menciptakan welfare state law (negara kesejahteraan hukum) atau dalam ajaran Islam juga sering dikatakan sebagai Negara Madani.⁴¹ Sebagaimana keinginan negara hukum Indonesia yang bersendikan Pancasila pada dasarnya dilakukan untuk mencegahnya, melalui kewenangan MPR untuk ikut serta dalam penetapan GBHN atau yang akan disebut lainnya sebagai bukti nyata demokrasi Pancasila.

Aturan yang dapat membahayakan negara, disebabkan karena produk-produk hukum yang dihasilkan oleh penguasa baik legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif kurang dapat memberikan keadilan terhadap masyarakat. Produk hukum yang diterapkan tidak dapat memberikan keadilan pada masyarakat dapat dikatakan bahwa produk hukum penguasa dalam pengertian agak ekstrim merupakan produk yang telah melakukan kejahatan ataupun pelanggaran. Hakikat hukum suatu negara, bekerja dalam masyarakat sebagaimana untaian kata-kata yang terangkat dalam bentuk kalimat yang memuat perintah, larangan, dan kebolehan.⁴² Legitimasi hukum suatu negara tidak boleh menghilangkan nilai-nilai yang terkandung dalam masyarakat, dengan kata lain hukum suatu negara harus dapat mengakomodir kepentingan mayoritas dan minoritas. Sangat berolak belakang dengan teori kekuasaan sebagaimana diusung oleh Machiaveli

³⁸ Chainur Arrasyid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Cet-3, (Jakarta: 2004), hlm 132.

³⁹ Jalur tersebut di Indonesia dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, lebih jelas lihat Republik Indonesia Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 yang berkaitan dengan kehakiman.

⁴⁰ Ralph H. Gabriel, *American Values; Continulty and Cahange*, Terj. Paul Surono Hargosewoyo, *Nilai-Nilai Amerika Pelestarian dan Perubahan*, Gajah Mada University Press, (Yogyakarta: 1991), hlm 18, Penduduk negara dapat dibandingkan dengan sebagai para pekerja dari penguasa negara bukan seperti penduduk atau warga negara modern, Lihat Anthony Jay, *Cara Sukses Machiavelli*, Intimedia & Ladang Pustaka, (Jakarta: 2002), hlm 16.

⁴¹ Denny, *Membangun Masyarakat Madani*, Centre For Moderate Muslim Indonesia, (Jakarta: 2006), hlm 20.

⁴² K. Bertens, *Sejarah Filsafat Yunani*, Kanisius, (Yogyakarta: 2006), hlm 46.

dan Lord Sang Yang. Kedua tokoh tersebut, untuk menciptakan kekuatan negara, maka masyarakat harus dilemahkan begitu berlaku sebaliknya. Teori tersebut sangat dekat dengan konsep *con do no wrong*. Konsep tersebut memiliki pengertian segala tindakan yang dilakukan oleh seorang raja tidak dapat disalahkan selama berbuat atas nama negara.

D. Penutup

Runtuhnya rezim otoriter Orde Baru membawa banyak perubahan dalam berbagai aspek dan dimensi politik dan pemerintahan di Indonesia. Salah satu di antara aspek yang mengalami perubahan signifikan adalah sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk di dalamnya perubahan struktur, fungsi, dan peran lembaga-lembaga Negara, seiring dilakukannya amandemen terhadap UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Menjadikan MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, sekaligus mengkebiri perannya sebagai penjaga kedaulatan rakyat Indonesia. Pengkebirian tersebut dibuktikan digantinya GBHN dengan RPJPN yang menitikberatkan pada politik presiden semata. Begitu banyaknya aparatur negara yang menggunakan hukum positif untuk melindungi dirinya dari kesalahan-kesalahan yang dilakukannya, menjadikan hukum sebagai panglima telah memiliki peran sebagai panglima yang tidak berfungsi di hati masyarakat Indonesia. Kasus perundang-undangan seringkali membuat masyarakat diperlakukan tidak adil oleh negara tentunya sangat berbalik dengan asas legalitas. Konsep *vox vopuli vox dei* yang memiliki sebuah pengertian dimana suara tuhan adalah suara rakyat, konsep ini kemudian berkembang pada arah demokrasi itu sendiri. Langkah strategisnya yakni dengan lahirnya UU No. 12 Tahun 2011. Perwujudan ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi mengarah pada pemikiran *the king can not do wrong* yang harus diimbangi oleh pemikiran *vox vopuly vox dei*, agar antara pemerintah dan rakyat sejalan dengan cita-cita negara hukum yang berdasarkan Pancasila.

Daftar Pustaka

- Anthony Jay, *Cara Sukses Machiavelli*, Intimedia & Ladang Pustaka, Jakarta: 2002.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta: 2003.
- Bahaudin, Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN Sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan Nasional, *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume III, Nomor 1, (Mei 2017).
- Budiman B. Sagala *Tugas Dan Wewenang MPR*, Ghalia Indonesia, Jakarta: 1982.
- C.F. Strong, *Modern Political Contitutions; An Introduction to the Comparative Study of Their History an Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick&Jokson Limited (London: 1966), Terj. SPA Teamwork, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern; Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusanedia, Cet-1, Bandung: 2004.

- C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta: 2000.
- Chainur Arrasyid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Cet-3, Jakarta: 2004.
- Denny, *Membangun Masyarakat Madani*, Centre For Moderate Muslim Indonesia, Jakarta: 2006.
- Fitri Meilany Langi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Dalam Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Lex Administratum*, Volume 1, Nomor 1 (Januari-Maret 2013).
- Frijof Capra, *The Turning Point: Science, Society and The Rising Culture* Terj. Titik Balik Peradaban, PT Bentang Pustaka, Yogyakarta: 2006.
- FX Adji Samekto, *Justice Not For All: Kritik Terhadap Hukum Modern Dalam Persepektif Studik Hukum Kritis*, Genta Press, Yogyakarta: 2008.
- Imam Subkhan, GBHN Dan Perubahan Pembangunan di Indonesia, *Jurnal Aspirasi*, Volume 5, Nomor 2, (Desember 2014).
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta: 1978.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta: 2010.
- K. Bertens, *Sejarah Filsafat Yunani*, Kanisius, Yogyakarta: 2006.
- Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 17, Nomor 3, (September 2017).
- R. Nazriyah, Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 47, Nomor 1, (Januari 2017),
- Ralph H. Gabriel, *American Values; Continulty and Cahange*, Terj. Paul Suroho Hargosewoyo, *Nilai-Nilai Amerika Pelestarian dan Perubahan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta: 1991.
- Ronny Hanitiyo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, (Bandung : 1982).
- Sarip dan Abdul Wahid, Kemajemukan Visi Negara Hukum Pancasila Dalam Misi Negara Hukum Indonesia, *Jurnal Reflesi Hukum*, Volume 2, Nomor 2, (April 2018).
- Sarip, Pemikiran The King Can Not Do Wrong Dalam Politik Hukum Ketatanegaraan Indonesia, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 20, Nomor 2, (Agustus 2018).
- Sarip, Produk Hukum Pengkebirian Pemerintahan Desa, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 49, Nomor 1, (Januri 2019).

- Susi Dwi Harijanti, Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara, *Jurnal Majelis MPR-RI*, Edisi 4 Tahun 2016.
- T.B. Bottomore, *Elite dan Masyarakat*, Akber Tanjung Institute, Jakarta: 2006.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN RI Nomor 125 Tahun 2004 dan TLN RI Nomor 4437 Tahun 2004).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Jakarta: 1981.
- Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Cet-2, Jakarta: 2007.

Peranan GBHN dalam Penguatan Arah Kebijakan Pembangunan Negara-Bangsa dalam Sistem Presidensial

Wendra Yunaldi

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat

A. Pendahuluan

Ada pertanyaan penting yang urgent untuk dikemukakan, yaitu; siapakah yang berwenang untuk merumuskan arah kebijakan pembangunan bangsa Indonesia ke depan dan dalam format seperti apakah arah kebijakan pembangunan itu di susun, sehingga problem-problem pembangunan yang bersifat filosofis dan praktis yang muncul ke permukaan dapat diselesaikan dengan pendekatan negara hukum dan kedaulatan rakyat. Sebab, pembangunan tidak dapat dilakukan semata-mata dalam perspektif materialistik dengan ukuran-ukuran hasil fisik yang dapat dilihat. Aspek lainnya yang tidak kalah penting dan bahkan cenderung menentukan identitas kebangsaan yang bersifat values, seperti ideologi berbangsa, kedaulatan rakyat, hak asasi manusia, dan maupun sistem kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sebagai bangsa yang dilahirkan dengan gagasan ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka konsepsi pembangunan Indonesia bersifat holistik dan komprehensif meliputi jiwa, raga dan badan bangsa Indonesia. *Philosophi groundslag* dan *welstanchaung* bangsa Indonesia yang telah berabad-abad silam mengkristal dalam sistem kebudayaan bangsa Indonesia merupakan potensi besar yang membentuk karakter bangsa Indonesia yang berbeda dengan bangsa-bangsa lainnya di dunia. Dengan *character national building* itulah maka kemudian Indonesia menjadi negara yang merdeka, demokratis, bebas dari penjajahan dan terlibat aktif untuk mewujudkan kehidupan bangsa-bangsa dengan aman, damai dan saling bekerja sama.

Karakteristik bangsa Indonesia yang berbeda dengan negara-negara lainnya, yang dilahirkan tersebut sebab konflik vertikal antara penindas dengan yang tertindas dalam sistem *Monarchisme* dan *Oligarkhisme*, Indonesia lahir dari gagasan-

gagasan cerdas—sekali pun berhadapan dengan imperialisme asing—dalam membangun nation building nya. Indonesia tidak memiliki sejarah konflik vertikal ataupun horizontal dalam proses melahirkan Indonesia. Indonesia dilahirkan dari semangat dan cita-cita kebangsaan yang terlebih dahulu telah terbina secara konstruktif dalam kebudayaan-kebudayaan yang tumbuh kembang dalam kehidupan masyarakat.

Perspektif nilai kebudayaan yang mengkristal dalam gagasan the founding father sebagaimana dikemukakan dalam penyusunan UUD 1945 dimaksudkan untuk mengartikulasikan nilai-nilai filosofis bangsa Indonesia menjadi norma yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal itu akan semakin mempertegas bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa dengan identitas yang sama sekali bukan impor dari nilai-nilai bangsa imperialisme Belanda. Karenanya, melalui pengejawantahan nilai-nilai tersebut ke dalam Pancasila dan UUD Tahun 1945 diharapkan menjadi pedoman yang kuat di tengah-tengah masyarakat.

Pancasila merupakan falsafah hidup berbangsa dan bernegara sebagai acuan identitas cultural kehidupan masyarakat, sedangkan UUD Tahun 1945 menjadi norma konstitutif guna mengatur tatanan kehidupan politik, pemerintahan, hukum, HAM, Sosial, Keagamaan, dan Kebudayaan dimana dengan norma-norma kongkrit yang diatur menjadi acuan tertinggi bagi pelaksanaan bernegara, baik di legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Dengan penerapan sistem trias politica, dimana cabang kekuasaan di separation of power satu dengan lainnya, maka perlu dirumuskan pedoman-pedoman umum bagi ketiga cabang kekuasaan agar terdapat titik kulminasi di antara ketiga fungsi-fungsi politik agar satu dengan lainnya tidak over lepping oleh karena sama-sama mengacu kepada norma abstraktif.

Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) merupakan salah satu dari triangle norma bagi bangsa Indonesia, baik karena fungsinya dan kedudukannya maupun oleh karena otoritas lembaga yang membuatnya. Pancasila sebagai norma dasar dan idiil, UUD Tahun 1945 sebagai norma konstitutif, dan GBHN sebagai norma haluan dan fungsional maka ketiga norma ini satu dengan lainnya saling menguatkan untuk menjadi pilar bagi cabang-cabang kekuasaan, legislatif, eksekutif dan maupun yudikatif agar memperhatikan dan mempertimbangkan kehendak politik bangsa Indonesia sebagaimana cukup jelas dikongritkan dalam Muqaddimah UUD Tahun 1945.

Lantas sejauh mana pengaruh GBHN terhadap perumusan kebijakan pembangunan negara bangsa dalam sistem presidensial yang dianut oleh UUD Tahun 1945 paska amendemen. Kehadiran GBHN dalam sistem presidensial dianggap oleh sebagian ahli hukum tata negara beresiko terhadap pelaksanaan sistem presidensial, check and balances dan maupun keleluasaan masing-masing cabang kekuasaan negara dalam melaksanakan fungsi-fungsi otoritatifnya. Secara konstitusional saat ini, GBHN tidak memiliki garis hukum dalam UUD Tahun 1945 berbeda dengan UUD Tahun 1945 sebelum amendemen dimana GBHN menjadi salah satu kewenangan MPR di samping kewenangan lainnya. MPR paska dihapuskannya istilah lembaga tertinggi dan tinggi negara karena diubah dengan sistem keseimbangan lembaga dalam formula check and balances,

kedudukan MPR tidak lebih sekedar forum majelis¹ dari DPR dan DPD.

Dengan posisi MPR sekedar forum majelis dengan kewenangan-kewenangan yang diatur dalam UUD Tahun 1945, bagaimana kemudian upaya hukum untuk memposisikan GBHN dalam konstruksi sistem ketatanegaraan Indonesia. Apakah mungkin kewenangan pembentukan GBHN ditambah melalui amandemen UUD Tahun 1945, apabila kewenangan MPR ditambah, maka hal ini akan berdampak terhadap kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, jika tidak diletakkan lembaga yang otoritatif untuk menyusun GBHN, persoalan lainnya muncul adalah terkait dengan konflik kepentingan antara program pembangunan yang di susun oleh eksekutif dengan legislatif (DPR) serta lembaga mana yang berwenang untuk melakukan pengawasan dan otokritik terhadap GBHN serta akibat-akibat hukum terhadap pelanggaran terhadap GBHN baik oleh legislatif maupun eksekutif dan yudikatif.

Dalam forum diskusi ini, penulis hendak memberikan beberapa gagasan terkait dengan permasalahan yang melingkup upaya untuk mengangkat GBHN sebagai suatu produk konstitusional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, agar perjalanan negara ini ke depan memiliki haluan yang jelas serta mampu membawa kehidupan bangsa yang diamanatkan oleh Muqaddimah UUD Tahun 1945. Sekalipun MPR tidak lagi mengejawantahkan kedaulatan rakyat, dengan berpijak kepada Pasal 3 UUD Tahun 1945, hak-hak konstitusional ini tetap membedakan posisi MPR dengan DPR dan DPD, sekalipun sifat keanggotaan MPR kombinasi dari kedua lembaga ini. Mengacu kepada garis kewenangan inilah, ada harapan untuk memperluas makna kewenangan mengubah dan menetapkan UUD Tahun 1945 termasuk di dalamnya MPR juga dapat menetapkan GBHN sebagai bagian dari kewenangan konstitusional yang bersifat implisit.

B. GBHN Dalam Perspektif Berbangsa

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) di susun dengan memuat konsepsi penyelenggaraan negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta mewujudkan kemajuan di segala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia. GBHN kemudian dimaksudkan sebagai haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

Lahirnya GBHN adalah kelanjutan dari pola pembangunan nasional yang telah lebih dahulu hadir pada masa pemerintahan Presiden Soekarno. Moh. Yamin selaku ketua penyusunan rencana pembangunan nasional, Depernas berhasil merumuskan pola pembangunan nasional yang disebut Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB), tahap pertama dicanangkan selama 8

¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, 2005, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 40

(delapan) tahun terhitung sejak tahun 1961 hingga tahun 1969.²

Dokumen GBHN sendiri pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Pasal 1 Perpres dinyatakan bahwa “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara”. Salah satu pertimbangan ditetapkannya GBHN ini adalah perlunya arah tujuan dan pedoman tertentu dan jelas untuk “melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin”. Bahwa “arah tujuan dan pedoman yang jelas menyeluruh itu terdapat pada Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkapala “Penemuan Kembali Revolusi Kita”, dan yang berisi pengupasan dan penjelasan persoalan persoalan beserta usaha usaha pokok dari pada revolusi kita yang menyeluruh”. Perpres ini kemudian diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. 1/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”. Dalam ketetapan ini dijelaskan bahwa Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum PBB yang berjudul “*To Build the World a New*” (Membangun Dunia kembali) adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

Melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. GBHN ini juga mengacu pada Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1961 berjudul “Resopim” (Revolusi – Sosialisme Indonesia – Pimpinan Nasional) dan Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1962 berjudul “Tahun Kemenangan” yang dijadikan sebagai pedomanpedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Sekalipun GBHN tidak dapat berjalan maksimal oleh karena guncangan politik yang terus menerus dalam tubuh pemerintah, barulah kemudian pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, amanat Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum amandemen dapat direalisasikan.

Model pembangunan GBHN di era Presiden Soeharto di bagi ke dalam beberapa tahap, mulai dari tahap jangka pendek, menengah dan sampai jangka panjang.³ Menurut Anne Both, melalui strategi yang dirumuskan dalam GBHN dengan pola berjangka dalam Repelita (rencana pembangunan lima tahun), Indonesia berhasil mencapai angka pertumbuhan 7 %, prestasi Presiden Soeharto

² Soekarno, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari: Kenangan 100 tahun Bung Karno*, 2001, Grasindo, Jakarta, hlm. 166

³ Yessi Anggraini (dkk), “Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Fiat Justitia*, 2015, Vol. 9, No. 1.

dianggap luar biasa dalam sejarah modern nusantara.⁴

Mengacu kepada konteks penyusunan GBHN, Menurut Bagir Manan diberikannya kewenangan penyusunan GBHN kepada MPR sebagaimana UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, tidak dapat dilepaskan dari soalkedaulatan rakyat. “keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD untuk menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan sistem garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (*planning system*), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing”⁵

GBHN oleh karenanya, mengacu kepada pendapat Bagir Manan, adalah sesuatu yang lebih luas dari sekedar perencanaan pembangunan, akan tetapi, GBHN menjadi sarana untuk melaksanakan kedaulatan rakyat agar terarah dan terbimbing, berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.

Penafsiran Bagir Manan bukan tidak beralasan apabila dihubungkan dengan konteks penyusunan UUD Tahun 1945 yang meletakkan kewenangan MPR sebagai “ lembaga penjaga Kedaulatan Rakyat “. Sekalipun dalam UUD Tahun 1945 paska amandemen, konsepsi kedaulatan rakyat tidak lagi bersifat tunggal menjadi otoritas MPR, namun, dengan melekatnya hak-hak konstitusional MPR mengenai UUD Tahun 1945, hal itu menegaskan bahwa kehadiran MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi penting dan strategis, sekalipun bagi sebagian ahli dianggap kerancuan dalam model bicameral.

Sesuai dengan semangat pembentukan MPR, MPR dikonstruksi sebagai lembaga yang mewakili berbagai unsur kekuatan kebangsaan senafas dengan semangat kekeluargaan dalam alam demokrasi permusyawaratan. Oleh karenanya, seluruh rakyat, seluruh golongan dan seluruh daerah akan memiliki wakil dalam MPR yang memegang penuh kedaulatan rakyat.⁶ Dengan kedudukan sebagai lembaga yang mewakili cita-cita kedaulatan rakyat, yang oleh karenanya, sekalipun dalam amandemen salah satu kewenangan MPR untuk menyusun GBHN dihilangkan, dan didistribusikannya kedaulatan rakyat ke dalam undang-undang, belumlah dapat dikategorikan sebagai upaya untuk menghilangkan konsepsi awal supremasi MPR sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat yang diregulasi sesuai dengan amanat UUD Tahun 1945 paska amandemen baru meliputi pemilihan umum, dan beberapa bentuk kedaulatan yang diregulasi itupun belum merambah ranah substansial dan esensial kedaulatan rakyat, yaitu terkait dengan filosofis, arah, dan aspek-aspek strategis dalam rangka pembangunan bangsa dalam rangka mewujudkan tujuan berbangsa sebagaimana diatur dalam Muqaddimah UUD Tahun 1945.

⁴ Anne Both “Pembangunan: Keberhasilan dan Kekurangan” dalam Donald K Emerson (Ed.) *Indonesia Beyond Soeharto*, 2001, Gramedia Pustaka, Jakarta, hlm. 191.

⁵ Susi Dewi Harijanti, “ Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara” *Jurnal Majelis MPR RI*, 2016, edisi 4, hlm. 18-19

⁶ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, 2001, Kompas Gramedia, hlm. 437

C. GBHN dan Penguatan Arah Kebijakan Pembangunan Nasional dalam Sistem Presidensial dan Demokrasi

GBHN pada dasarnya bukan terformulasi dalam sebuah bentuk lembaga negara. GBHN merupakan upaya penyusunan gagasan filosofis dan strategis terkait dengan kepentingan untuk mewujudkan tujuan berbangsa sebagaimana dibunyikan dalam Muqaddimah UUD Tahun 1945. Sifat GBHN yang segaris dengan kepentingan mengkonkritkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 dalam sebuah dokumen resmi negara, sehingga menjadi acuan bagi cabang-cabang kekuasaan negara, eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam menjalankan tujuan bernegara. Oleh karena itu, kehadiran GBHN dalam sistem presidensial dan demokrasi Indonesia sama sekali tidak memiliki hubungan implikatif terhadap kekuasaan Presiden dan maupun Legislatif serta Yudikatif. Bahkan, dengan kehadiran GBHN sebagai tafsir resmi negara terhadap Pancasila dan UUD Tahun 1945 akan sangat membantu terhadap dasar-dasar perumusan kebijakan yang bersifat umum bagi cabang-cabang kekuasaan negara.

Ada anggapan bahwa dengan kehadiran GBHN di sementara pihak akademisi dan pakar hukum, diberlakukannya kembali GBHN akan berpengaruh terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, terkait dengan masalah sistem pemerintahan, hubungan antar lembaga dan tugas serta fungsi dari lembaga negara dimana dengan kehadiran GBHN akan mengalami perubahan signifikan. Mengacu kepada tulisan Jimly Asshiddiqie terkait dengan gejala umum di berbagai belahan negara-negara dunia yang mengatur di dalam konstitusinya mengenai haluan negara terkait dengan masalah-masalah yang dianggap penting.⁷ Konstitusi Irlandia contohnya mengatur mengenai *Directive Principles of State Policy* (DPSP) yang mengatur mengenai ekonomi, pasar bebas dan masalah intervensi negara. Konstitusi Filipina Tahun 1987 ketentuan mengenai *Declaration of Principles and State Policies* mengatur mengenai ekonomi nasional, agrarian, sumber daya alam, perkotaan, perumahan, dan sebagainya. Hal yang sama juga berlaku dalam Konstitusi Brazil. Sebagaimana dilihat pada perbandingan di beberapa negara di bawah ini:⁸

Negara	Sistem Pemerintahan	Haluan Negara
Irlandia	Sistem Parlementer	Disebutkan secara tegas dalam Pasal 45 Konstitusi Irlandia 2015 yang berjudul <i>Directive Principles of Social Policy</i> . (sumber Konstitusi Irlandia 2015, https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland_2015?lang=en , diakses 5 Agustus 2017).

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, 2010, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 100-106

⁸ Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia" *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 2017, Vol. 17 No. 3-September, hlm. 436

India	Sistem Parlementer	Disebutkan secara tegas dalam Bab IV Konstitusi India dengan judul Directive Principles of State Policy, (sumber Konstitusi India, https://www.constituteproject.org/constitution/India_2015?lang=en , diakses 5 Agustus 2017).
Filipina	Sistem Presidensial	Disebutkan secara tegas dalam Pasal II Konstitusi Filipina 1987 dengan Declaration of Principles and State Policies Principles, (sumber Konstitusi Filipina, https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en , diakses 5 Agustus, 2017).
Afrika Selatan	Sistem Campuran	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Afrika Selatan, namun beberapa pengaturan di dalamnya mengandung prinsip haluan negara (sumber Konstitusi Afrika Selatan, https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=en , diakses 5 Agustus 2017).
Brazil	Sistem Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Brazil, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara (sumber Konstitusi Brazil, https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2015?lang=en , diakses 5 Agustus 2017)
Korea Selatan	Sistem Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Korea Selatan, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara (sumber Konstitusi Korea Selatan 1987, https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987?lang=en , diakses 25 Agustus 2017)

Berbeda dengan UUD Tahun 1945 pasca amandemen yang sama sekali tidak mengatur mengenai prinsip-prinsip negara dalam hubungannya langkah-langkah dan pedoman dalam pembangunan nasional.

Konstruksi berpikir yang dibangun untuk menolak keberadaan GBHN serta kekuatiran-kekuatiran terhadap kehadirannya dalam model sistem pemerintahan

yang dibangun UUD Tahun 1945 pasca amandemen, apabila dianalogikan dengan keberadaan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dengan dasar mengingatnya adalah ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah, Kewenangan DPR, Keuangan, dan Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, terlihat ada kejanggalan dan kontradiksi dengan upaya untuk memperkuat peranan Pancasila dan UUD Tahun 1945 dalam bentuk paradigam yang simultan dan berkesinambungan.

Dalam sistem demokrasi Indonesia, di mana pola keberimbangan kekuatan di antara eksekutif dan legislatif dikonstruksi dengan model checks and balances serta pengakuan keberadaan TAP MPR berada di bawah UUD Tahun 1945, sejatinya, keberadaan GBHN yang menjadi produk dari MPR masih berada dalam koridor sistem presidensial. Bahkan, dengan pengaturan dimensi-dimensi filosofis dalam GBHN yang dibuat oleh MPR, arah dan kecenderungan pembangunan yang dipola oleh UU akan semakin menguatkan dasar-dasar fundamental dari penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional. Aspek-aspek filosofis, strategis dan futuristik diatur oleh GBHN sebagai pedoman prinsip karena menterjemahkan kehendak Pancasila dan UUD Tahun 1945, maka UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bersifat implementatif, dinamis dan taktis serta di susun sebagai bentuk police guna mengamodir dinamika perubahan pembangunan nasional. Dengan kombinasi ini, maka penguatan terhadap sistem presidensial dan sistem demokrasi akan semakin terarah sesuai dengan tujuan berbangsa dan bernegara yang dikehendaki Pancasila dan UUD Tahun 1945.

Jadi adalah tidak tepat apabila kehadiran GBHN dianggap berbahaya bagi keberlangsungan sistem presidensial dan demokrasi, sebab, kehadiran GBHN semata-mata adalah terwadahnya konsepsi-konsepsi bernegara yang demokratis dan tidak kebablasan oleh karena pengaturan dalam SPNN yang bersifat pembangunan oriented tanpa mempertimbangkan keterkaitannya dengan sejarah dan kearifan politik yang terbangun saat pendeklarasian Pancasila dan penyusunan UUD Tahun 1945. Menurut Ardilafiza sistem perencanaan pembangunan setelah perubahan UUD 1945 sebagai sistem perencanaan pembangunan yang pragmatis. Alasannya visi dan misi calon Presiden adalah satu-satunya dasar pilihan rakyat dalam pemilihan umum. Tidak ada batasan visi dan misi yang diperjanjikan pada pemilih, semuanya diserahkan pada mekanisme pasar. Tidak ada batasan yang mengarahkan atau membatasi visi dan misi calon Presiden, tidak juga konstitusi negara atau filosofis negara, apalagi keberlanjutan visi dan misi Presiden sebelumnya. Kebutuhan rakyat pemilih yang lebih bersifat emosional dan didasarkan pada kebutuhan sesaat menyebabkan pembangunan negara semakin tidak tentu arah karena tidak adanya skala prioritas yang harus dilakukan.⁹

⁹ Ardilafiza, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Majelis*, MPR RI, 2016, edisi 4, hlm. 39-40

Fenomena yang dikemukakan Ardilafiza di atas, terkait dengan sistem SPPN dengan variannya RPJPN dan RPJMN, yang sarat dengan muatan politis kepentingan Presiden terpilih, dengan kemudian mengabaikan kesinambungannya dengan pemerintahan sebelumnya, malah menjadi dilema baru dalam SPPN. Artinya, SPPN pun dalam prakteknya mengalami berbagai permasalahan terkait dengan legitimasinya dan bahkan cenderung pengabaian-pengabaian oleh karena kewenangan mutlak Presiden terpilih untuk menentukan program-program ke depan menurut perspektif dan kepentingan politiknya.

Sekalipun GBHN juga di susun oleh lembaga politik dan anggota parlemen yang terpilih dalam pemilihan umum, Pancasila dan UUD Tahun 1945 perlu diterjemahkan oleh lembaga yang memiliki korelasi dengan UUD Tahun 1945 itu sendiri, dalam hal ini MPR. Kewenangan-kewenangan yang dimiliki MPR yang didukung oleh posisi keanggotaannya yang meliputi DPR dan DPD, tentu diharapkan penyusunan GBHN akan benar-benar di dasari oleh cara pandang kebangsaan yang lebih luas dan filosofis. Bukan semata-mata hanya untuk kepentingan sesaat menjawab kebutuhan politik sementara paska pemilihan umum.

D. Penutup

Posisi GBHN dan SPPN dalam konstruksi hukum jelas berbeda, belum lagi terkait dengan materi-materi yang diatur di dalam GBHN maupun SPPN. Kehadiran GBHN dengan muatan normative yang ditetapkan, diharapkan bangsa Indonesia memiliki sebetuk “Buku Pedoman Bernegara” yang menjadi acuan, baik bagi Presiden, DPR, dan mupun DPD serta lembaga-lembaga negara lainnya guna mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara.

Kehadiran GBHN sama sekali tidak bersinggungan dengan upaya pelemahan terhadap kewenangan-kewenangan yang melekat pada lembaga politik yang dipilih langsung oleh rakyat, akan tetapi, dengan kehadirannya, GBHN mampu menjadi blue print dalam mengartikulasikan konsepsi-konsep idiil dan normative yang terdapat dalam Pancasila dan UUD Tahun 1945. Oleh karenanya, GBHN semakin memperkuat sistem presidensial dan demokrasi agar lebih terarah sesuai dengan semangat kepentingan bangsa Indonesia ke depan.

Daftar Pustaka

Buku

Emerson, Donald K(Ed.) *Indonesia Beyond Soeharto*, 2001, Gramedia Pustaka, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, 2005, FH UII Press, Yogyakarta

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, 2010, Kompas Media Nusantara, Jakarta

Soekarno, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari: Kenangan 100 tahun Bung Karno*, 2001, Grasindo, Jakarta

Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, 2001, Kompas Gramedia

Jurnal

Ardilafiza, “Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Majelis*, MPR RI, 2016, edisi 4

Mei Susanto, “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia” *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 2017, Vol. 17 No. 3-September

Susi Dewi Harijanti, “Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara” *Jurnal Majelis MPR RI*, 2016, edisi 4

Yessi Anggraini (dkk), “Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Fiat Justitia*, 2015, Vol. 9, No. 1

Penguatan Haluan Negara sebagai Arah Pembangunan Nasional Indonesia Dilihat dari Teori Sistem Hukum

Mhd. Yusrizal Adi Syaputra
Fakultas Hukum Universitas Medan Area

A. Pendahuluan

Amandemen UUD 1945 (1999, 2000, 2001, 2002) dipenuhi dengan kepentingan dan interest politik sehingga UUD 1945 menjadi tidak sempurna dan kurang lengkap. Seyogyanya UUD 1945 sebagai hukum dasar (basic law) haruslah lengkap dan sempurna sehingga menjadi living constitution atau konstitusi yang hidup untuk puluhan bahkan ratusan tahun kedepan.

Salah satu hasil amandemen ke-3 (tiga) UUD 1945 di tahun 2001 yang sangat penting dan berhasil merubah pola kehidupan bernegara adalah dihapuskannya kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi yang sekaligus menghapuskan kewenangan MPR untuk membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 UUD 1945.¹

Perdebatan panjang dalam proses melakukan review Perubahan UUD 1945 yang ke 3 (tiga) telah memberikan pro dan kontra terhadap hilangnya kewenangan MPR untuk membuat GBHN sebagai blue prin pembangunan negara Indonesia. Menurut Soediyarto bahwa tingkat sosial pendidikan rakyat Indonesia yang masih rendah, masih diperlukan MPR dalam menetapkan GBHN sehingga Presiden terpilih tidak akan sewenang-wenang dalam melaksanakan programnya.

Dihapuskannya kewenangan MPR untuk membentuk GBHN merupakan konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang dilaksanakan melalui pemilihan umum langsung untuk memilih presiden dan/wakil presiden di Indonesia. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengawasi kinerja

¹ Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga tertinggi Negara sebenarnya tidak terdapat dalam klausul Pasal didalam Undang-Undang Dasar 1945, tetapi sebagai penafsiran atas Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

Presiden dalam merealisasikan janji-janjinya (tawaran program) selama masa kampanye. MPR tidak lagi mengawasi kinerja Presiden, dan pengawasan itu nantinya akan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan persoalan baru sebab rakyat Indonesia tidak memiliki pengalaman mengawasi kinerja Presiden Indonesia secara langsung.²

Menurut Solly Lubis bahwa sebelum reformasi 1998, kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat memiliki 3 (tiga) landasan paradigmatis yaitu Pancasila sebagai sistem nilai sekaligus sebagai paradigma filosofis, UUD 1945 sebagai paradigma yuridis konstitusional, dan Haluan Negara (GBHN) sebagai paradigma politis. Saat ini menurut Solly Lubis bahwa bangsa Indonesia tengah mengalami kegoncangan dan distorsi terhadap ketiga paradigma tersebut. Seyogyanya ke 3 (tiga) paradigma tersebut (Pancasila, UUD 1945, Haluan Negara) menjadi parameter, tolak ukur, kriteria dasar, rujukan bagi pola pemikiran dan pola tindakan kebijakan (policy) maupun pengaturan (regulation) kehidupan bernegara, dan berpemerintahan.³

Hilangnya GBHN berarti hilangnya sarana pemandu pelaksanaan pembangunan nasional yang telah terbukti mampu memandu ORBA melaksanakan kegiatan pembangunan berturut-turut sejak dari 1973 sampai 1998. Seiring dengan situasi dan kondisi transisional dengan perkiraan strategis yang spekulatif ini terdapat pula fenomena, aksi-aksi bahkan benturan-benturan yang memperburuk ketidakstabilan politik, distorsi dan shock (goncangan) dari dalam (domestic) maupun dari luar (regional dan global).⁴

Dengan GBHN rezim ORBA melaksanakan pembangunan secara bertahap dari satu capaian pembangunan yang mampu diraih pada satu periode pemerintahan kecapaian berikutnya yang lebih tinggi pada periode pemerintahan berikutnya. Dengan GBHN pembangunan dapat dilaksanakan secara terencana, terkendali dan terevaluasi. Karena posisinya yang krusial sebagai pemandu pelaksanaan pembangunan maka GBHN yang hilang harus ada penggantinya. Karena itulah di era reformasi ini muncul RPJPN yang oleh rezim pembuatnya dimaksudkan sebagai pengganti GBHN.⁵

Sebagai pengganti GBHN, UU No. 25 tahun 2004 mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menyatakan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang).

² Valina Singka Subeki, *Menyusun Konstitusi Transisi : Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Press, Jakarta, 2008, hal.239-240

³ Solly Lubis, *Kegoncangan Paradigma (Shock of Paradigm)*, di dalam Bismar Nasution, Ario Wandatama, Khaerul Hidayat Tanjung, Juliandi Parlidungan Silalahi, (ed), *Perilaku Hukum dan Moral di Indonesia (Kumpulan Tulisan Dalam Memperingati 70 Tahun Prof. Muhammad Abduh)*, USU Press, Medan, 2004, hal. 21-22

⁴ *Ibid.*

⁵ Cholid Mahmud, Reformulasi GBHN Menguatkan Kedudukan Pedoman Pembangunan Nasional, Makalah ini untuk disampaikan FGD tentang "Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah", Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Kamis, 6 sept 2012, 08.00 – 15.30, Hotel Phoenix, Yogyakarta

Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.

Saat ini RPJPN mendapat banyak tanggapan kritis karena dianggap tidak representatif sebagai pengganti GBHN, alias tidak kredibel untuk disebut sebagai panduan dalam pelaksanaan pembangunan. Fenomena pelaksanaan pembangunan antara pusat dan daerah serta formulasi pelaksanaan antar daerah yang saling tidak sinkron karena jalan sendiri-sendiri yang terjadi saat ini ditengarai sebagai bukti nyata inkredibilitas tersebut.

Dalam pelaksanaan pembangunan seharusnya diperlukan sistem dan blue print yang sesuai dengan konsep nasional bangsa Indonesia, bukan semata-mata visi pembangunan hanya bersumber dari presiden selaku pemerintah, tetapi juga diperlukan rel yang konsisten dan benar dalam membuat sebuah perencanaan pembangunan nasional dengan komprehensif dan merata baik secara vertikal maupun horizontal. Maka konsep perencanaan pembangunan harus segera dibenahi.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka ada beberapa poin penting yang kemudian penulis jadikan sebagai bahan kajian. Permasalahan dalam penelitian ini diantaranya:

1. Apakah kedudukan RPJPN sudah merepresentasikan arah pembangunan Indonesia saat ini?
2. Bagaimana seharusnya formulasi arah pembangunan negara Indonesia di masa depan?

B. Kedudukan RPJPN Sebagai Representasi Arah Pembangunan Indonesia

Konstitusi sebagai hukum dasar penyelenggaraan Negara merupakan hal yang menurut C.F Strong bahwa konstitusi dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaanpemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat) dan hubungan antar keduanya. Konstitusi bisa berupa sebuah catatan tertulis; konstitusi dapat ditemukan dalam bentuk dokumen yang bisa diubah atau diamandemen menurut kebutuhan dan perkembangan zaman, atau konstitusi dapat juga berwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusussebagai hukum konstitusi. Atau, bisa pula dasar-dasar konstitusi tersebut ditetapkan dalam satu atau dua undang-undang dasar sedangkan selebihnya bergantung pada otoritas kekuatan adat istiadat atau kebiasaan.⁶

Di dalam Konstitusi Indonesia, UUD 1945, rencana pembangunan nasional yang tertuang dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara yang merupakan kewenangan Lembaga MPR sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara saat itu, dan dilaksanakan oleh Presiden sebagai mandataris MPR. Maka

⁶ Strong, C.F, *Konstitusi-konstitusi Politik Moderen*. Bandung: Nusa Media,2010, Hal.

pemberlakuannya sesuai dengan arah yang tertuang dala GBHN tersebut.

Sepanjang sejarah ketatanegaraan modern Republik Indonesia sejak periode sebelumamandemen UUD 1945 hingga sesudah amandemen, di Indonesia dikenal 2 (dua) model perencanaan pembangunan nasional yang berdimensi waktu jangka panjang, yakni yang dikenal dengan nama Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Model RPJPN, yang dianggap sebagai pengganti GBHN, dilaksanakan dalam sistem ketatanegaraan setelah diadakan perubahan terhadap UUD 1945 pada tahun 1999 hingga 2002, dalam 4 (empat) tahap amandemen. Model perencanaan pembangunan nasional sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, baik GBHN maupun RPJPN, memuat materi-materi pembangunan disegala bidang kehidupan nasional, termasukdidalamnya pembangunan nasional bidang hukum.

Idealnya pembangunan hukum yang diselenggarakan secara sistemik, dalam pengertian dilakukan dengan suatu kerja perencanaan dan pengimplementasian serta evaluasi kinerja secara keseluruhan mengenai capaian-capaian pembangunan hukum, merupakan penjabaran secara esensial dari amanat konstitusi, sehingga tujuan ideal pembangunan hukum merupakan tujuan yang diinginkan oleh UUD Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis Republik Indonesia, dan bukan merupakan keinginan-keinginan sebagai hasil kompromi politis segelintir golongan atau pihak tertentu saja, sehingga berkecenderungan merugikan substansikepentingan nasional yang ada sebagai nilai-nilai, kaidah dan norma-norma dalam UUD 1945.

Hal ini bermakna bahwa arah kebijakan pembangunan bidang hukum dalam 6 (enam) GBHN di era orde baru dan 1 (satu) GBHN di era transisi dari orde baru menuju era refomasi, serta arah kebijakan pembangunan hukum dalam RPJPN dalam era pasca amandemen UUD Tahun 1945, seharusnya merupakan pengejawantahan dari amanat UUD Tahun 1945, sehingga terjaga konsistensi, relevansi dan kesinkronan antara nilai, kaidah dan noma-noma fundamental yang ada dalam UUD Tahun 1945 dengan formulasi kebijakan yang dibuat oleh sebuah kewenangan negara dalam format yuridis, dimana kebijakan itu harus tunduk pada ketentuan yang lebih tinggi dari kedudukannya.

Dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui UU No 12 tahun 2011, yang menjadi hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia yakni:⁷

- a. UUD 1945
- b. TAP MPR RI
- c. Undang-Undang/Perpu
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

⁷ Pasal 7 ayat (1) UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan tingkatan peraturan perundang-undangan tersebut, maka secara hierarki jelas disebutkan bahwa TAP MPR memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Undang-Undang, dalam hal ini, penulis berpendapat bahwa reformulasi pembentukan perencanaan pembangunan pada prinsipnya dapatlah dimasukkan kedalam TAP MPR RI sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam struktur peraturan perundang-undangan di Indonesia. Akan tetapi memang diperlukan pengkajian yang lebih komprehensif terhadap hal ini. Diperlukan pengkajian yang memuat landasan filosofis, yuridis formal, sosiologis, ekonomi dan politik agar dalam penatalaksanaan hal tersebut tidak menimbulkan persoalan yang baru.

Ketika MPR sebagai lembaga permusyawaratan, tidak memiliki wewenang lagi untuk menafsir dan menjabarkan pasal-pasal UUD 1945 dalam bentuk GBHN, maka Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai upaya berkesinambungan untuk merealisasikan tujuan nasional yaitu untuk melindungi, mencerdaskan dan mensejahterakan rakyat, dirubah sistem dan lembaga perencananya. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diatur dengan UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2007 yang berisi visi, misi, arah pembangunan nasional, dengan sistematika Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) per- 20 tahun dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN) per- 5 tahun. RPJMN disusun oleh Presiden dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden RI dengan tujuan meningkatkan taraf hidup, pemenuhan kecerdasan, dan kesejahteraan masyarakat.

Saat ini, dalam praktik pemerintahan, memang, RPJPN memiliki banyak kelemahan selama kedudukannya diatur dalam tingkat Undang-Undang, diantaranya:

- 1) Penyusunan dan pelaksanaan RPJPN dipandang lemah, karena *executive perspective*.
- 2) Terjadi inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJMN dengan RPJPN karena pergantian Presiden 5 tahun sekali.
- 3) RPJM Nasional tidak sinkron dengan Daerah, karena RPJM Daerah disusun menurut perspektif daerah.

Ketika hampir 17 tahun sistem ini berjalan, banyak pihak menilai bahwa tanpa GBHN sebagai otoritas tertinggi yang mengarahkan pembangunan bangsa, membuat negara ini bukan lagi Negara kesatuan, tetapi Negara dengan multy government. Kekuasaan ada dimana-mana (Pusat dan Daerah) yang dengan mudah dapat diselewengkan untuk kepentingan diri dan kelompok dalam bentuk praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

RPJM yang disusun dan dilaksanakan selama ini tidak menjawab secara komprehensif persoalan nasional yang dihadapi Indonesia, apalagi jika dikaitkan dengan konteks persaingan dan kemajuan negara-negara tetangga lainnya. Indonesia telah banyak mengalami kemunduran dalam pembangunan bangsa. Atas dasar itu, maka berbagai pihak mulai berpikir untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai panduan untuk kepala negara (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan.

Presiden tidak perlu membuat program baru, karena tugas presiden hanya melaksanakan GBHN yang telah disusun. Berbagai pihak banyak yang

menyesalkan penghapusan tugas MPR dalam menentukan GBHN, karena tanpa GBHN pembangunan Indonesia sulit diharapkan dapat berkesinambungan dan Indonesia tidak akan mampu menghadapi berbagai ancaman di masa depan.

GBHN sebagai aset bangsa kembali diperhitungkan dalam perannya sebagai pagar kehidupan bangsa. Hilangnya pagar kehidupan telah membuat bangsa ini dengan mudah dikuasai/dijajah tangan-tangan asing, dimana visi pembangunan cenderung hanyut dalam hiruk pikuk kepentingan asing sehingga kesejahteraan rakyat terabaikan. Pasca Reformasi, pembangunan bangsa Indonesia yang terlihat hanya pembangunan secara fisik tetapi pembangunan moral dan ideologi semakin tak terlihat. Maka itu, berbagai pihak meminta ruh dan jati diri pembangunan bangsa tetap berpijak pada aspirasi seluruh rakyat Indonesia yang dituangkan dalam sebuah haluan negara yang menjadi kompas pembangunan bangsa Indonesia baik pembangunan secara fisik ataupun pembangunan mental ideologi masyarakat Indonesia.

C. Formulasi Arah Kebijakan Pembangunan Nasional di Masa Depan berdasarkan teori sistem hukum

Dalam perwujudan cita-cita nasional, sudah seharusnya pemerintah Indonesia memiliki model pembangunan nasional yang dirancang secara komprehensif dan merata, memiliki korelasi dan konsistensi dalam perspektif yuridis dengan politik pembangunan, baik pembangunan nasional maupun pembangunan daerah.

Pada masa pemerintahan Joko Widodo dengan formulasi arah kebijakan pembangunan nasional menyusun arah kebijakan pembangunan nasional melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2015-2019. RPJMN 2015-2019 merupakan rencana pembangunan jangka menengah nasional periode 2015-2019 sebagai penjabaran dari visi dan misi Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla, dan juga merupakan rencana pembangunan jangka menengah ketiga dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Di tahun 2019 ini, Kembali Jokowi terpilih menjadi Presiden dan K.H. Prof. Makruf Amin menjadi Wakil Presiden maka secara politik, arah kebijakan Pemerintahan Presiden Joko Widodo pada periode pertama dapat dilanjutkan pada periode kedua. Akan tetapi hal yang berbeda, ketika Jokowi tidak terpilih menjadi presiden masa 2019-2024.

Selain untuk menjamin pencapaian visi dan misi Presiden, RPJMN sekaligus digunakan untuk menjaga konsistensi arah pembangunan nasional. Sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional, RPJMN merupakan acuan bagi Kementerian/Lembaga dalam menyusun Rencana Strategis (Renstra) masing-masing.

Penyusunan RPJMN 2015-2019 melalui proses yang cukup panjang, diawali dengan penyusunan Rancangan Teknokratik RPJMN 2015-2019 yang disusun berdasarkan hasil evaluasi pembangunan yang sedang berjalan dan kajian pendahuluan (background studies). Selanjutnya, Rancangan Teknokratik

disesuaikan dengan visi dan misi Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla menjadi Rancangan Awal RPJMN 2015-2019. Rancangan Awal ini kemudian didiskusikan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Regional yang dilaksanakan di Palu, Ambon, Mataram, Belitung, dan Tarakan.

Rancangan RPJMN 2015-2019 yang merupakan hasil perbaikan dari masukan Musrenbang Regional selanjutnya disempurnakan dalam forum Musrenbang Nasional, sehingga dihasilkan Rancangan Akhir RPJMN 2015-2019 ini. Berbagai pemangku kepentingan (stakeholders) pembangunan, yaitu kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, perguruan tinggi, partai politik, organisasi profesi, para ahli di berbagai bidang, dan organisasi masyarakat sipil terlibat aktif dalam proses penyusunan yang panjang tersebut.

Kedudukan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebagai instrumen hukum yang mengatur hal-hal lebih lanjut mengenai penyelenggaraan negara, pemerintahan dan pembangunan dari ketentuan UUD 1945 yang masih bersifat sangat umum. Materi yang diatur dalam undang-undang ini bersifat ketatanegaraan. Dari segi penyusunan undang-undang ini dapat dikatakan konsisten secara intern maupun ekstern. Hal tersebut dapat dilihat dari hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan serta bahasa.

Dalam Undang-Undang SPPN yang dirancang untuk menggantikan GBHN, sudah diterapkan prinsip hierarki dan teori pendelegasian kewenangan perundangan. Di mana undang-undang tersebut hanya menjabarkan secara garis besar, kaidah-kaidah yang bersifat abstrak mengenai penyusunan perencanaan pembangunan nasional untuk jangka panjang, menengah dan tahunan. Sementara itu dalam pelaksanaannya undang-undang ini masih memerlukan aturan yang bersifat lebih teknis sebagai bentuk rancangan riil dari perencanaan pembangunan. Undang-undang ini sifatnya hanya sebagai bahan pedoman dalam penyusunan perencanaan yang keberlakuannya tidak berdasarkan jangka waktu tertentu.

Permasalahannya adalah dapat saja UU No. 25 tahun 2004 berbenturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga terjadi inkonsistensi dan tumpang tindih peraturan secara horizontal. Di dalam esensi yang diatur maka bisa saja terjadi bahwa UU No. 25 tahun 2004 didalam ruang lingkup materi yang diatur belum begitu jelas, sehingga terjadi pengulangan norma yang telah diatur didalam peraturan perundangan yang mendelegasikan terhadap peraturan pelaksanaanya

Arah kebijakan pembangunan hukum dapat dipahami dengan lebih baik jika menggunakan pendekatan teori sistem hukum. Gagasan mengenai sistem hukum yang diadopsi dari Lawrence M. Friedman. Bahwa terdapat tiga komponen yang terdapat dalam sistem hukum, yakni struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum.⁸

⁸ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta: Kencana, 2009, Hal.

a. Struktur Hukum

Dalam hal ini, kedudukan pembentukan arah pembangunan nasional tidak tepatlah dikatakan hanya presiden yang mampu dan dapat membuatnya, sehingga harus ada kesepakatan atau konsensus bersama pemerintah Indonesia baik lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Hal ini perlu didudukkan kembali agar konsistensi struktur yang membentuk haluan negara harus merupakan representasi nasional bangsa Indonesia.

Amandemen UUD 1945 telah mengukuhkan bahwa tidak ada lagi istilah lembaga tertinggi negara dalam sistem kelembagaan negara Indonesia. Artinya, semua lembaga negara adalah perintah langsung konstitusi atau undang-undang. Hal ini berdampak pada, tidak ada dominasi kekuasaan yang bertumpu pada satu lembaga negara tertentu. Mekanisme check and balances yang dibangun didalam UUD 1945 adalah kontrol alamiah kepada masing-masing lembaga-lembaga negara.

Dalam hal penentuan, lembaga negara mana yang membentuk haluan negara maka harus ada konsensus nasional dalam penentuan lembaga negara pembuatnya karena haluan negara bukan melulu membicarakan program pembangunan pemerintah tetapi haluan negara memuat semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

b. Substansi Hukum

Haluan negara merupakan norma yang langsung dibawah konstitusi saat ini melalui Undang-Undang No. 25 tahun 2004 yang memuat norma-norma pembangunan nasional, tetapi norma tersebut tidak didasarkan atas arahan dari konstitusi, maka untuk itu, materi norma yang dalam UU No. 25 tahun 2004 sudah sepatutnya dimasukkan dalam konstitusi, sehingga penjabaran dalam undang-undang jelas karena perintah konstitusi.

Dalam hal materi, maka sebaiknya materi dalam UU Sistem Perencanaan Nasional harus berisikan kehendak seluruh rakyat Indonesia yang didelegasikan pada wakil-wakil rakyat yang ada dalam pemerintahan, sehingga diperlukan konsensus nasional untuk menyusun substansi haluan negara agar dapat konsisten, tidak berbenturan dan benar-benar menjadi motor penggerak kehidupan bernegara.

Ketika ketentuan mengenai Haluan negara diatur dalam hukum yang paling tinggi maka dengan demikian, kedudukan haluan negara adalah kehendak rakyat yang diatur dalam konstitusi.

c. Kultur (Budaya)

Menurut Friedman, budaya menjadi faktor penentu berhasil tidaknya sistem hukum itu diterapkan. Dalam hal ini, jika struktur dan substansi sudah jelas kedudukan dan materinya, maka kultur dari pemerintah dan masyarakat harus didudukkan kembali. Pemerintah selaku aparat negara yang melaksanakan pemerintahan harus memiliki mental ideologi yang baik dan sikap yang jujur, sehingga dalam mengelola negara dan pemerintahan tidak terjadi KKN. Serta masyarakat, harus mampu mendukung dan mengembangkan sikap kritis, mau terlibat serta mendukung penuh arah pembangunan nasional. Akhirnya kultur antara pemerintah dan rakyat dapat terjalin dengan baik dan akan secara

bersama-sama menguatkan pembangunan nasional Indonesia.

Penguatan terhadap karakter perilaku dan moralitas para pejabat publik dan elite politik sangat mempengaruhi tindakan-tindakan dalam pemerintahan negara. Oleh karena itu, penguatan politik demokratis harus konsisten, dan jangan sampai Indonesia terjebak pada politik oligarkhi dan sistem politik yang otoriter. Kepedulian rakyat terhadap situasi politik dan negara adalah representasi penguasaan rakyat pada pemerintahan agar situasi politik oligarkhi dan otoriter tidak terjadi.

D. Penutup

Rumusan arah kebijakan pembangunan nasional bidang hukum yang dimuat dalam perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang, sebaiknya merupakan rumusan yang lahir dari sebuah paradigma pembangunan hukum yang bersifat ideal. Bekenan dengan strategi penyusunan perencanaan pembangunan nasional yang berdimensi jangka panjang sebagai dokumen hukum, yang juga memuat perencanaan arah kebijakan pembangunan hukum nasional, status hirarkisnya secara yuridis seharusnya lebih tinggi dari sekedar UU, karena sifatnya merupakan pedoman bagi presiden yang terpilih, oleh karenanya perencanaan pembangunan nasional model haluan negara, apaka dengan format GBHN atau format lain, maka sebaiknya dipertimbangkan kembali untuk digunakan agar pembangunan Indonesia dapat terarah, berkelanjutan, berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Maka dari itu, ada beberapa hal yang direkomendasikan :

- a. Pertama, model pembangunan nasional dimasukan sebagai blue print pembangunan nasional secara merata melalui tingkatan peraturan perundang-undangan langsung dibawah konstitusi yakni Ketetapan MPR hal ini sesuai dengan amanah UU No 12 tahun 2011, dimana kembali dimasukkannya Ketetapan MPR Sebagai hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia
- b. Kedua, *down- top government* artinya model pembentukan pembangunan nasional harus disusun tidak hanya atas dasar visi dan misi personal presiden/wakil presiden yang sedang melaksanakan pemerintahan, jauh dari itu, maka harus memasukan semua kepentingan nasional dalam rancangan pembangunan artinya subsantasi materi RPJPN harus memuat kepentingan nasional bangsa Indonesia baik secara vertikal maupun horizontal (pemeritah pusat dan daerah), alangkah lebih baiknya dalam proses penyusuna Rencana pembangunan disusun atas kehendak masyarakat daerah yang kemudian diakomodir oleh pemerintah pusat sesuai dengan prinsip otonomi daerah dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia;
- c. Mengembalikan kedudukan Haluan Negara sebagai bahagian dari arah pembangunan bangsa secara nasional yang dengan jelas diatur dalam UUD 1945 sehingga kedudukan haluan negara jelas perintah dari konstitusi. Dengan masuknya Haluan Negara dalam UUD maka arah Rencana pembangunan nasional secara yuridis memiliki dasar yang kuat dan stabil, tidak sekedar diatur dalam undang-undang yang dapat dibenturkan dengan

konstitusi.

Daftar Pustaka

- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta: Kencana, 2009
- Bismar Nasution, Ario Wandatama, Khaerul Hidayat Tanjung, Juliandi Parlidungan Silalahi, (ed), *Perilaku Hukum dan Moral di Indonesia (Kumpulan Tulisan Dalam Memperinganti 70 Tahun Prof. Muhammad Abduh)*, USU Press, Medan, 2004
- Cholid Mahmud, *Reformulasi GBHN Menguatkan Kedudukan Pedoman Pembangunan Nasional*, Makalah ini untuk disampaikan FGD tentang “Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah”, Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Kamis, 6 sept 2012, 08.00 – 15.30, Hotel Phoenix, Yogyakarta
- Strong, C.F. *Konstitusi-konstitusi Politik Moderen*. Bandung: Nusa Media, 2010
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta; 2006
- Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Depok: Prenada Media, 2018
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Indonesia, Jakarta; 1983
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 2005
- Valina Singka Subeki, *Menyusun Konstitusi Transisi : Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Press, Jakarta, 2008.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Satriansyah Den Retno Wardana

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Proses terbentuknya negara Indonesia pada hakekatnya adalah perlawanan terhadap disparitas pembangunan dalam segala aspek kehidupan. Maka dari itu, dibentuklah suatu negara mandiri yang terlepas dari penjajahan yang secara berdikari menentukan hajat hidupnya sendiri. Negara di bentuk sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan bersama yang tertuang dalam konstitusi. Kesepakatan rakyat yang dituangkan dalam konstitusi memberikan gambaran tentang kehendak rakyat terkait tujuan dan cita-cita bersama yang harus di capai.

Namun, akar sosial, politik, budaya dan agama yang beragam di Indonesia memberikan warna tersendiri bagi terciptanya suatu sistem politik. Penerapan sistem pemerintahan presidensial dengan kombinasi multipatai dan negara Kesatuan yang menggunakan prinsip otonomi daerah menjadi wujud integralistik dari beragai konsep yang ada di dunia. Hal ini diterapkan di Indonesia merupakan upaya akomodasi dari pluralism yang mengakar di Indonesia. Namun dalam proses perjalananya, upaya pembangunan mengalami hambatan-hambatan serius, yang merupakan konsekuensi dari diterapkanya asas otonomi daerah dalam negara kesatuan. Lemahnya koordinasi dan penyatuan konsep dalam pembangunan menjadi tantangan dalam inkonsistensi penerapan prinsip sentralisasi yang merupakan hakikat dari negara kesatuan.

Maka dari itu, diperlukan suatu konsep untuk menjawab tantangan yang ada, disatu sisi pluralisme harus tetap di akomodir, namun percepatan pembangunan yang mengharuskan keselarasan konsep dan haluan (*platform*) juga harus di utamakan sebagai bentuk keseriusan negara dalam upaya pencapaian tujuan negara dan berbangsa. Analisis konsep dan idealisasi dengan jalan reformulasi kebijakan dan prinsip pembangunan harus dilakukan. Yang dimana

keseluruhannya itu harus juga di dasarkan kepada konsensus bersama.

B. Negara sebagai Konstruksi Pencapaian Pembangunan

Bangsa Indonesia, sebagai bangsa yang besar dengan limpahan kekayaan alam, budaya, dan sumber daya manusia yang melimpah, seharusnya mampu untuk menjadi bangsa yang bermartabat sebagaimana negara-negara lainnya. Namun, berdasarkan berbagai riset yang dilakukan, data menunjukkan pada tahun 2005 Indonesia menempati ranking 137 dari 159 negara dengan Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perception Indeks*) 2,2. Dari segi pelaksanaan *good governance* di negara Asia Tenggara pada tahun 2000 Indonesia menempati urutan terakhir dengan indeks 2,88 yang masuk dalam *poor governance*.¹ Dari sisi Indeks Pembangunan Manusia (IPM), pada 2018 Indonesia 71,39. Keseluruhan ini merupakan tanggungjawab yang timbul sebagai konsekuensi dari sebuah negara. Pada hakikatnya, negara memilik aturan dasar sebagai landasan hidup dan kesepakatan dasar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, yang lazim disebut sebagai konstitusi.

Secara sederhana Brian Thompson mengartikan konstitusi sebagai “... a document which contains the rules for the operation of an organization”. Konstitusi diartikan sebagai dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi.² Dan Ivo D. Duchacek menjelaskan, “identify the sources, purposes, uses and restrains of public power”.³ Konstitusi dalam konteks negara dalam struktur ketatanegaraan, menentukan susunan dan kedudukan organ negara, mengatur hubungan antar organ negara, dan mengatur hubungan antar organ negara dengan warga negara. Legitimasi konstitusi adalah dari rakyat, dikarenakan dasar keberadaan konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) diantara mayoritas masyarakat. Organisasi negara diperlukan agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Kata kuncinya adalah konsensus atau *general agreement*. Jika kesepakatan umum itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya revolusi dapat terjadi.⁴

Konsensus yang diwujudkan di dalam konstitusi dapat dipahami substansinya meliputi tiga hal, yaitu:⁵ (i) kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*), (ii) kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form institutions and procedures*) (iii) kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of*

¹ Jimly Ashidiqie, 2005, *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Cetakan Kedua, Malang: Setara Press, Hal.3

² Brian Thompson, 1997, *Textbook of Constitutional and Administrative Law*, Edisi-3, London: Balcstone Press ltd, Hal.3

³ Ivo D. Duchacek, 1987, *Constitution/Constitutionalism*, Oxford: Blackwell, Hal.142

⁴ Jimly, *Op.Cit.* Hal.6

⁵ William G Andrews, 1968, *Constitutions and Constitutionalism*, Edisi 3, New Jersey: Van Nostrand Company, Hal.12-13

the same philosophy of government), yang memuat cita-cita bersama untuk menegakan konstitusi dan konstitusionalisme disuatu negara, karena konstitusi merupakan cerminan kesamaan tujuan (*staatsidee*) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platform* atau *kalimatun sawa'* ditengah pluralisme dan kemajemukan.

Dalam konsteks Negara Indonesia, dasar negara Pancasila dijadikan sebagai prinsip dasar untuk mencapai tujuan negara. Lima prinsip dasar Pancasila yang berisi (i) Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii) Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, (iii) Persatuan Indonesia, (iv) Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Himat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan (v) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Sebagai dasar filosofis-ideologis untuk mencapai tujuan negara (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) meningkatkan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Yang selanjutnya dijabarkan secara operasional dalam ketentuan-ketentuan UUD 1945. Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi politik, ekonomi dan sosial. Sebagai konstitusi politik, UUD 1945 mengatur masalah susunan kenegaraan, hubungan antar Lembaga negara, dan hubungan dengan warga negaranya. Sebagai konstitusi ekonomi, mengatur bagaimana sistem perekonomian nasional seharusnya disusun dan dikembangkan. Dan sebagai konstitusi sosial mengatur tata kehidupan bermasyarakat.

C. Integrasi Pluralisme Pemerintahan Indonesia

Konsepsi sistem pemerintahan di Indonesia menunjukkan wujud konfigurasi yang mengarah kepada sistem presidensil, meskipun secara konseptual masih diintegrasikan dengan sistem parlementer. Dengan menggunakan teori Douglas V. Verney, Sembilan prinsip pokok sistem pemerintahan presidensil, yaitu: (i) adanya pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan, lembaga eksekutif dan lembaga legislatif (ii) presiden sebagai pimpinan eksekutif tunggal (iii) kepala pemerintahan sekaligus melekat dengan kepala pemerintahan (inheren) (iv) presiden mengangkat para menteri, dan bertanggungjawab kepada presiden (v) anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif, dan sebaliknya (vi) presiden tidak dapat membubarkan parlemen (vii) adanya prinsip supremasi konstitusi (viii) eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat (ix) kekuasaan tersebar secara tidak terpusat.⁶ Konstitusi Indonesia menggambarkan konfigurasi presidensilnya dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V tentang Kementrian Negara, yang menjabarkan tentang pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, masa jabatan presiden selama lima tahun (*fixed term*), presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat, presiden mengangkat dan memberhentikan menteri negara. Jika dilihat sistem pemerintahan sekarang,

⁶ Arend Lijpart, 1952, *Parliamentary versus Presidential Government*, London: Oxford University Press.

maka dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan presidensial yang lebih murni sifatnya.⁷ Hal ini merupakan hasil dari semangat reformasi birokrasi yang dijawantahkan melalui amendemen konstitusi UUD 1945. Sistem presidensial ini memberikan konsekuensi bahwa tampuk pemerintahan, kekuasaan dan kebijakan negara akan menjadi fokus presiden dalam kekuasaan eksekutif.

Komposisi penduduk yang beragam, kekayaan etnis, suku bangsa, agama, ras dan geografis wilayah yang luas membentuk kompleksitas yang membentuk pola pikir yang beragam, yang pada ujungnya akan menimbulkan berbagai ideologi yang tumbuh subur. Hal inilah yang secara sosiologis menjadi landasan penggunaan sistem kepartaian di Indonesia. Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 menjelaskan secara imperatif bahwa Indonesia menggunakan sistem kepartaian multipartai,⁸ sebagai wujud akomodatif pemerintah atas kemajemukan nusantara. Hal senada juga dapat dilihat dalam pengaturan konstitusi pada Pasal 6A ayat 2 dan 22E ayat 3 yang secara eksplisit menjelaskan bahwa Indonesia menggunakan sistem kepartaian multipartai.

Selain dari pada itu, timbul suatu problematika dalam konsep Negara Kesatuan Indonesia yang juga menggunakan prinsip pemerintahan daerah otonom. C.F. Strong yang dikutip Miriam Budiardjo, menyatakan bahwa ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan adalah: Pertama, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan kedua, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.⁹ Kekuasaan negara yang berbentuk kesatuan dapat diselenggarakan dengan cara terhimpun (*gathered*) secara sentralisasi (*centralized*),¹⁰ sehingga segala urusan diletakkan pada pemerintah pusat (*central government*), dan semua kewenangan pemerintah dilakukan oleh satu pusat pemerintahan (*single centralized government*), atau oleh pusat bersama-sama dengan organ yang dipencarkan di daerah-daerah.¹¹ Pemencaran itu menurut Bagir Manan sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met de deconcentratie*), dimana semua kewenangan menyelenggarakan pemerintah daerah, termasuk kewenangan organ-organ dalam membentuk peraturan perundang-undangan didasarkan atau sangat tergantung pada pemerintah (pusat).¹² Miriam Budiardjo kembali menegaskan bahwa hakekat negara kesatuan adalah kedaulatan tidak terbagi dan tidak dibatasi, dimana hal tersebut dijamin di dalam konstitusi. Meskipun daerah diberi kewenangan untuk mengatur sendiri wilayahnya, tetapi bukan berarti pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap berada ditangan pemerintah pusat. Pemerintah pusatlah yang sesungguhnya mengatur kehidupan setiap penduduk daerah.¹³

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, Hal.317

⁸ Moh. Mahfud MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Hal.51

⁹ Miriam Budiardjo, 2000, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, Hal.140

¹⁰ Abu Daud Busroh, 2001, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, Hal.145-146

¹¹ Martin H. Hutabarat, 1996, *Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan Jakarta, Hal.140

¹² F. Isjwara, 1996, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Bina Cipta, Hal.22

¹³ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.* Hal.63

Ni'matul Huda juga menyatakan hal senada bahwa kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah pusat, dan kewenangan pusat yang diberikan kepada daerah sangat terbatas.¹⁴ Hal ini lah yang membedakanya dengan negara federasi, dimana setiap negara bagian memiliki kekuasaan sendiri yang tidak dapat dicabut pemerintah federal.

Namun, di sisi lain, Indonesia juga menganut konsep desentralisasi. Logemann menjabarkan, desentralisasi berarti kekuasaan bertindak merdeka (*vrijie beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya, yaitu kekuasaan inisiatif yang disebut otonomi, yang oleh Van Vollenhoven dinamakan *eigenmeesterchap*.¹⁵ Berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁶ Hossein mengungkapkan bahwa local government dapat mengandung tiga arti, pertama berarti pemerintahan lokal yang sering kali dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu kepada organ yakni *council* dan *mayor* dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan kepada pemilihan. Kedua, mengacu pada fungsi pemerintahan lokal yang dilakukan pemerintah lokal. Ketiga, bermakna daerah otonom.¹⁷ Otonomi bukanlah proses pemerdekaan daerah (memisahkan kedaulatan), melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.¹⁸

Menurut Gerald S. Maryanov, desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi mata uang.¹⁹ G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli membagi empat tipe yaitu *deconcentration, delegation, devolution, and privatization*. Maksudnya, (a) Dekonsentrasi diartikan distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan, (b) Delegasi otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atau fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik, kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak dibawah control pemerintah, (c) Devolusi adalah penyerahan fungsi dan otoritas dari pemerintah pusat kepada daerah otonom, (d) swastanisasi adalah penyerahan otoritas dalam perencanaan dan tanggungjawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Dalam konteks Negara Kesatuan Indonesia, apabila dilihat dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat 1, negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik. Dalam negara kesatuan, terdapat asas bahwa segenap urusan negara yang tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah lokal sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap

¹⁴ Ni'matul Huda, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, Hal.1

¹⁵ E. Utrecht, 1966, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, Hal.47

¹⁶ Victor Situmorang, 1994, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, Hal.38

¹⁷ M.R. Khairul Muluk, 2007, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Malang: Bayumedia Publishing, Hal.10

¹⁸ Tim Laperla, 2001, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta: Laperla Pustaka Utama, Hal.154-155

¹⁹ Pheni Chalid, 2005, *Otonomi Daerah: Masalah Pemberdayaan dan Konflik*, Jakarta: Kemitraan, Hal.17

merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dinegara itu ialah pemerintah pusat. Negara kesatuan menjadi landasan batas dari isi pengertian otonomi. Dan kemudian berkembang aturan (*rules*) untuk mengatur keseimbangan tuntutan kesatuan dan otonomi. Dan muncul pula lah kepentingan *spanning* akibat tarik menarik antara kedua kecenderungan kesatuan dan otonom.²⁰

Prinsip persatuan mengakomodir keragaman suku, budaya dan agama, keragaman merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*) tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformed*). Hal ini juga senada dengan bentuk negara yaitu Negara Kesatuan (*unitary state*) sedangkan persatuan Indonesia merupakan prinsip dasar berbangsa yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*).²¹ Jika dilihat Pasal 4 ayat 1 UUD 1945, Indonesia menganut asas sentralistik, dalam arti presiden memegang penuh kekuasaan dan sebagai kepala pemerintahan. Sedangkan jika kita telisik mendalam pada Pasal 18 UUD 1945, sebelum amandemen mengandung prinsip; (a) kedaerahan (b) kemusyawaratan (c) penghargaan terhadap usul-usul daerah (kewenangan menjalankan pemerintahan, pengelolaan SDN/SDA, penghargaan terhadap kelembagaan dan penghargaan terhadap hukum masyarakat lokal). Adapun setelah di amandemen, asas penyelenggaraan pemerintah adalah; (a) desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya, (b) dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertical diwilayah tertentu (c) tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kab/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kab/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Menurut Pratikno, desentralisasi bukan merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang luas, masyarakat yang heterogen, sering kali menimbulkan dilema.²² Yang salah satunya adalah, dilematis terkait pembangunan, dimana sering kali mengalami dis-orientasi tujuan pembangunan antara pusat dan daerah, dan juga tidak adanya garis koordinasi yang jelas antara pusat dan daerah, bahkan Parlemen dengan Pemerintah Pusat. Meskipun demikian, alasan filosofis desentralisasi adalah sebagai berikut; (i) Indonesia adalah negara hukum, yang memiliki perencanaan kewenangan, salah satunya adalah otonom, (ii) Indonesia adalah negara demokrasi, yang menghendaki pelibatan rakyat, dan otonomi adalah perwujudannya dalam hal pemerintahan, (iii) Indonesia adalah negara pluralistik, dan otonomi adalah penghargaan terhadap pluralism itu, (iv) Indonesia adalah negara kesejahteraan, otonomi

²⁰ Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Jakarta: UNISKA, Hal.3

²¹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, Hal.78

²² Ni'matul Huda,... *Op.Cit.* Hal.94

adalah jalan untuk mempercepatnya.²³

D. Haluan Negara sebagai *Kalimatun Sawa'*

Untuk mengatasi permasalahan yang timbul akibat dari konsepsi sistem pemerintahan presidensial-multipartai, dilematika penggunaan otonomi dalam negara kesatuan, dan untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara (*staatsidee*) dengan sebaik-baiknya. Maka di perlukan suatu konsepsi yang mengakomodir pluralisme dalam konteks Negara Kesatuan Indonesia, yaitu dibentuknya suatu Haluan Negara yang mencerminkan akomodasi pluralisme yang bertujuan untuk mencapai tujuan negara dengan efektif dan efisien. Menurut Bagir Manan, sistem perencanaan pembangunan memiliki banyak manfaat, yaitu; (i) sebagai cara mewujudkan partisipasi demokratik dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, (ii) sebagai cara menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat banyak, (iii) sebagai cara menjaga efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan mengingat sumber-sumber dalam pembangunan terbatas.²⁴

Sebagaimana di paparkan di atas, bahwa konstitusi adalah suatu kesepakatan (*consensus*) yang pemberlakuannya berdasarkan teori kedalatan yang berlaku di masing-masing negara. Di balik konsensus tersebut, ideologi menjadi akar tumbuhnya konsensus, ideologi memberikan warna dan gambaran jalan apa yang akan di tempuh untuk mencapai tujuan dari kesepakatan itu. Yang kemudian tujuan tersebut harus di turunkan secara teknis-prosedural kedalam Batang Tubuh UUD 1945. Namun, pengaturan tersebut hanya menggambarkan abstraksi tujuan dan masih terlalu kaku untuk dilaksanakan. Maka dari itu, untuk memperjelas tujuan negara, diperlukan suatu tafsir yuridis formil untuk mengatur hal-hal yang lebih teknis-prosedural dalam pencapaian tujuan negara secara komprehensif dan tidak kaku. Jika boleh di analogikan pada khazanah pemikiran Islam, UUD 1945 adalah sebuah Matan dan Haluan Negara adalah *Syarah* nya.²⁵ UUD 1945 merupakan tulisan *Founding People* yang singkat, global dan sarat makna. Maka, Haluan Negara memuat penjabaran yang rinci dan komprehensif. Dikarenakan sifat dari Haluan Negara adalah tafsir komprehensi dari konstitusi, hal ini merupakan *kalimatun sawa'* dari pluralisme pemikiran dan tujuan negara dan bangsa Indonesia.

Jika dilihat dari negara-negara lainya dalam hal pemuatan haluan negara. Irlandia sejak 1937 telah mencantumkan *Directive Principles of State Policy* (DPSP) yang berisikan panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara dalam konstitusinya. Hal ini diikuti oleh negara-negara lainya

²³ Ibnu Tricahyo, 2010, *Hand Out Materi Mata Kuliah Hukum Pemerintahan Daerah*, Malang, FH UB.

²⁴ Bagir Manan, 2016, *Mewujudkan Masyarakat Madani Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah, Hal.2

²⁵ Nurcholis Madjid mengatakan ini sebagai pseudo ilmiah, Azhari Akmal Tarigan, 2007, *Islam Mazhab HMI: Tafsir Tema Besar Nilai Dasar Perjuangan Islam*. Pada Halaman Pengantar.

seperti Belgia, India, Filipina, Afrika, Selatan.²⁶ Filipina yang menganut sistem presidensial, dalam konstitusinya tahun 1987, ketentuan DPSP diatur dalam Pasal II dengan Judul *Declaration of Principles and State Policies*, yang berisikan *national economy and patrimony, land reform*. Konstitusi Filipina juga mengaskan perbedaan prinsip (*principles*) dan kebijakan (*policies*), prinsip digunakan sebagai aturan yang mengikat yang harus dipatuhi pemerintah dalam menjalankan pemerintahan, sedangkan kebijakan merupakan petunjuk bagi orientasi negara.²⁷ Brazil dan Korea Selatan juga melakukan hal yang sama, namun tidak secara tegas di jelaskan dalam konstitusinya.

Dalam konteks negara Indonesia pada zaman Orde Baru Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) di muat dalam Ketetapan MPR RI, hal ini dikarenakan pada waktu itu Indonesia menganut Supremasi Parlemen yang kuat. Menurut Jimly Asshiddiqie, sebelum perubahan UUD haluan negara mencakup pengertian; (i) haluan negara yang tercantum dalam UUD 1945 (ii) haluan negara yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR/S (iii) haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN dan (iv) haluan negara yang tertuang dalam UU APBN.²⁸ Selanjutnya Jimly juga menjelaskan bahwa haluan negara pasca amandemen juga masih berlaku pada peraturan perundang-undangan yang menunjukkan haluan dan pedoman pada penyelenggaraan negara. Namun, pada masa dewasa ini, setelah reformasi Indonesia menampakan diri dalam amandemen konstitusinya untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial, sebagaimana telah di jelaskan pada bagian sebelumnya. Maka dari itu, kedudukan Haluan Negara yang ditempatkan sebagai produk MPR dengan payung hukum Ketetapan MPR sudah tidak relevan lagi untuk dilakukan. Meskipun keberadaan Tap MPR masih di akui dalam hierarki perundang-undangan.²⁹ Oleh karena itu, kemungkinan yuridis yang masih diberikan UU secara hierarkis adalah, menempatkan Haluan Negara dalam struktur hierarki Undang-Undang (Pasal 7 ayat 1 point c).

Pembentukan Haluan Negara yang dimasukkan dalam perumusan UU, memang sedikit mengalami dilematis.. Jika pada pembuatan UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No.17 tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), meskipun dalam hal ini haluan negara sudah dimasukkan dalam hireraki UU. Namun, pelaksanaanya dibentuk melalui Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Me negah Nasional (RPJMN), hal ini dapat mengakibatkan pembangunan yang presiden sentris atau *executive minded*, yang dengan sendirinya menjadikan konsensus tujuan negara dapat terabaikan dengan pola fikir presiden. Terlebih lagi, karena bentuk regulasi yang sangat fleksibel,

²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2010, Hal 107.

²⁷ Harijanti, 2016, Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara, *Jurnal Majelis*, MPR RI, Edisi 4 tahun 2016 ,Hal.20

²⁸ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, Hal.18

²⁹ Lihat UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

presiden dapat merubahnya setiap saat sesuai dengan kebutuhan presiden.³⁰

Untuk mengatasi hal tersebut, ada beberapa hal yang harus dilakukan; pertama sudah sepatutnya dilakukan reformulasi penyusunan Haluan Negara, yang dimana letak paling bagi ideal haluan negara adalah pada Undang-Undang, dan secara prosedur pembuatan harus melibatkan DPD secara komprehensif dan juga melibatkan daerah otonom dalam pembahasan, hal ini guna mengakomodir pendapat daerah-daerah, karena implikasi pelaksanaan Haluan Negara yang sesungguhnya adalah daerah-daerah otonom. Hal ini lah yang harus diatur secara khusus dalam prosedur pembentukan haluan negara di dalam UU. Dimana, asas hukum khusus mengenyampingkan hukum umum (*lex specialis derogate legi generali*) harus diberlakukan dalam hal prosedur formil pembuatan Undang-Undang Haluan Negara. Kedua, secara substansial Haluan Negara mengatur hal hal yang prinsip dan kebijakan negara. Sedangkan peraturan dibawahnya tidak boleh mengatur kebijakan dan prinsip negara, hanya boleh mengatur persoalan teknis-prosedural saja. Sebagaimana SPPN yang memuat RPJPN dan RPJMN, harus dimuat sejajar dalam Undang-Undang (baik dalam satu UU ataupun di muat secara terpisah), jika memang diperlukan peraturan dibawahnya seperti peraturan presiden, hal tersebut hanya boleh mengatur teknis-prosedural pelaksanaan haluan negara. Hal ini dilakukan guna menjamin kepastian hukum dan pembangunan yang berkelanjutan dari dibentuknya haluan negara. Ketiga, dimungkinkannya hak pengujian materil dan formil (*constitucional review*) pada haluan negara yang dimuat dalam UU, dikarenakan haluan negara adalah turunan langsung dari konstitusi, maka nilai konstitusionalitasnya harus tetap terjaga dengan dimungkinkannya dilakukan uji materil terhadap materi muatan haluan negara.

E. Penutup

1. Kesimpulan

Negara sebagaimana Negara Indonesia adalah sebuah alat untuk mencapai tujuan bersama yang dihasilkan dari konsensus rakyat. Maka tujuan utama negara adalah untuk pencapaian cita-cita bersama (*staatsidee*) dengan efektif dan efisien. Ideologi negara Pancasila digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang kemudian dijabarkan secara teknis-prosedural dalam batang tubuh.

Konfigurasi sistem pemerintahan presidensil-multipartai dan konsep negara kesatuan yang mengakomodir asas otonomi daerah memberikan warna tersendiri dalam perjalanan pembangun negara dalam mencapai tujuan bersama. Hambatan dan rintangan yang dihasilkan atas pluralisme merupakan konsekuensi dari penerapan negara kesatuan yang mengakomodir asas otonomi daerah. Yang akibat konkretnya, dis-orientasi tujuan dan mis-konsepsi prinsip dan kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah.

³⁰ Rohi Sofia , 2013, Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, *Jurnal Politika*, Vol.4 No.1 April 2013 Hal.87

Dalam menghadapi masalah tersebut, penerapan Haluan Negara yang dituangkan dalam bentuk UU merupakan bentuk yang paling ideal. Pelibatan DPD dan Pemerintah Daerah Otonom secara komprehensif dalam pembentukan produk haluan negara menjadi bentuk penjelmaan haluan negara yang bersifat akomodatif terhadap pluralisme Indonesia, tanpa mengabaikan konsep negara kesatuan dan sistem pemerintahan presidensial.

2. Rekomendasi

Haluan Negara memang menjadi kebutuhan ditengah-tengah kemajemukan Indonesia, konsep yang di tawarkan dengan memuatnya dalam Undang-Undang dan pelibatan DPD bersama Pemda Otonom merupakan tawaran progresif tanpa mengganggu sistem pemerintahan presidensial dan konsep negara kesatuan, sembari mengakomodir pluralism dari daerah-daerah otonom.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

- Abu Daud Busroh, 2001, Ilmu Negara, Jakarta: Bumi Aksara.
- Arend Lijpart, 1952, Parlemtary versus Presidential Goverenment, London: Oxford University Press.
- Bagir Manan, 1993, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Jakarta: UNISKA
- Brian Thompson, 1997, Textbook of Constiutisional and Administrative Law, Edisi-3, London: Balcstone Press ltd
- E. Utrecht, 1966, Pengantar dalam Hukum Indonesia, Jakarta: Ichtiar
- F. Isjwara, 1996, Pengantar Ilmu Politik, Bandung: Bina Cipta
- Ivo D. Duchacek, 1987, Constitution/Constitutionalism, Oxford: Blackwell.
- Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-pokok Hukum Tata Negara, Jakarta: Bbhuana Ilmu Populer
- Jimly Asshiddiqie, 2005, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press
- Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi Ekonomi, Jakarta: Kompas Media Nusantara
- Jimly Ashidiqie, 2005, Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis, Cetakan Kedua, Malang: Setara Press
- Martin H. Hutabarat, 1996, Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan Jakarta
- Miriam Budiardjo, 2000, Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia
- Moh. Mahfud MD, 2014, Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: RajaGrafindo Persada

M.R. Khairul Muluk, 2007, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, Malang: Bayumedia Publishing,

Ni'matul Huda, 2010, Hukum Pemerintahan Daerah, Bandung: Nusamedia

Pheni Chalid, 2005, Otonomi Daerah: Masalah Pemberdayaan dan Konflik, Jakarta: Kemitraan

Victor Situmorang, 1994, Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah, Jakarta: Sinar Grafika

Tim Lapera, 2001, Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah, Jakarta: Lapera Pustaka Utama

William G Andrews, 1968, Constitutions and Constitutionalism, Edisi 3, New Jersey: Van Nostrand Company,

Jurnal

Harijanti, 2016, Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 tahun 2016

Rohi Sofia , 2013, Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Jurnal Politika, Vol.4 No.1 April 2013

Makalah

Bagir Manan, 2016, Mewujudkan Masyarakat Madani Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-Undang

UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Nadila Dwi Agustia, Fathan Shorih & Mahzaniar
Universitas Muslim Nusantara Al-Washliyah

A. Pendahuluan

GBHN atau yang disebut dengan garis-garis besar haluan negara menjadi salah satu isu sentral yang menjadi perbincangan ketatanegaraan pada saat ini. Dalam berbagai kesempatan sosialisasi empat pilar bernegara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional menjadi salah satu materinya. Hal tersebut tidak terlepas dari Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, yang menyebutkan “Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagian haluan penyelenggaraan negara”. Inilah cikal bakal “formal” merebaknya isu menghidupkan kembali GBHN, dimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD NKRI) Tahun 1945 Sebelum Perubahan menjadi salah satu kewenangan MPR (pasal 3) namun setelah dilakukannya Perubahan UUD NKRI Tahun 1945 kewenangan tersebut dihapuskan.

Dalam konteks negara kekeluargaan dengan demokrasi konsensus ala Indonesia, kebijakan dasar (rencana) pembangunan tidaklah diserahkan kepada Presiden sebagai ekspresi kekuatan majoritarian. Kebijakan dasar rencana pembangunan harus dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap. Karena itu, para *founding fathers* merumuskan UUD 1945 dengan menempatkan MPR sebagai lembaga perwakilan lengkap karena di dalamnya terdapat unsur DPR, utusan golongan dan utusan daerah, yang masing-masing unsur mencerminkan keterwakilan politik, fungsional dan teritorial, sehingga seluruh elemen masyarakat hendak dirangkul dan diberikan tempatnya di lembaga

perwakilan. Dengan demikian MPR diberikan kewenangan membuat GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional yang berkelanjutan sebagaimana terdapat dalam Pasal 3 UUD 1945 Sebelum Perubahan. “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara.”

Permasalahannya, setelah reformasi khususnya melalui Perubahan UUN 1945, lembaga perwakilan terlengkap yakni MPR sudah berganti model perwakilannya dengan kewenangan yang juga kurang memadai. MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, yang menunjukkan hanya memrepresentasikan perwakilan politik dan perwakilan daerah, sementara perwakilan fungsional ditiadakan. Sementara itu kewenangan yang bersifat strategis hanya mengubah UUD dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses impeachment. Dua kewenangan tersebut bersifat tidak pasti dan harus menunggu momentum perubahan undang-undang dasar dan penjatuhan Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, MPR hanya diberikan kewenangan yang bersifat seremonia berkaitan dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, terdapat kesenjangan antara kondisi ideal yang dicita-citakan dalam konsep negara kekeluargaan dengan ketentuan dalam Perubahan UUD Tahun 1945 khususnya berkaitan dengan kelembagaan MPR termasuk dalam pengimplementasian kewenangan MPR yang terbatas tersebut.

Dihapuskannya kewenangan MPR untuk membuat GBHN sendiri sejalan dengan perubahan sistem hubungan antara MPR dengan Presiden, dimana Presiden dipilih langsung oleh rakyat (direct popular vote) yang meniadakan hubungan tanggung jawab Presiden kepada MPR, sehingga GBHN sebagai instrumen pengukur pertanggung jawab Presiden tidak diperlukan lagi. Sebelum perubahan UUD Tahun 1945, kewenangan MPR membuat GBHN yang diformalkan dalam bentuk hukum Ketetapan (TAP) MPR, yang ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan tingkat tinggi di bawah UUD 1945 dan di atas UU, yang sejalan dengan kewenangan MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan GBHN dalam peraturan perundang-undangan tingkat tinggi. Oleh karena itu pelanggaran terhadap GBHN pun memberikan konsekuensi permintaan pertanggung jawaban dari MPR kepada Presiden dan Wakil Presiden.

Karena perubahan UUD 1945 dengan semangat memperkuat sistem presidensial dengan salah satu bentuknya Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka penghapusan kewenangan MPR membuat GBHN menurut Saldi Isra adalah suatu hal yang logis . apalagi MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi dan tidak memiliki kewenangan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, yang berakibat pada pertanggung jawaban pelaksanaan GBHN oleh Presiden dan Wakil Presiden kepada MPR. Menurut Saldi Isra, wacana menghidupkan kembali GBHN patut ditolak karena tidak sesuai lagi dengan bangunan sistem pemerintahan presidensial yang telah disepakati dipertahankan saat perubahan UUD 1945. Karena membayangkan GBHN dibuat MPR tentu saja menempatkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam posisi ini, GBHN yang dibuat MPR tentu saja akan menghadirkan pola sistem pertanggung jawaban Presiden kepada MPR. Kalau hendak mengembalikan pola lama, jalan

yang harus ditempuh kembali secara utuh pada pola hubungan antar lembaga sebelum perubahan UUD 1945 atau campakkan sistem presidensial.¹

Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini berjudul mengembalikan GBHN yang dikaitkan dengan sistem pemerintahan presidensial secara lebih komprehensif. Terutama untuk hukum GBHN dan implikasi pelanggaran yang mungkin terjadi. Dengan demikian diharapkan diperoleh gambaran kemungkinan adanya pembangunan model GBHN yang sejalan dengan sistem presidensial.

Adapun rumusan masalah yang hendak diteliti dalam tulisan ini adalah bagaimana bentuk hukum GBHN yang tidak bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial? Dan bagaimana implikasi hukum pelanggaran GBHN oleh Presiden agar tidak merusak bangunan sistem pemerintahan presidensial yang dianut?

B. Haluan Negara dan Sistem Pemerintahan Presidensial

Haluan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengandung arti arah dan tujuan atau pedoman. Bagi Jimly Asshiffiqie haluan negara merupakan pedoman arah bagi penyelenggaraan negara dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan, ataupun hukum. Dengan demikian istilah ini dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas, seperti tercermin dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, politik hukum, politik energi, politik pangan, dan sebagainya.²

Istilah haluan negara sendiri dipergunakan dalam UUD NKRI Tahun 1945 (Sebelum Perubahan) tepatnya Pasal 3 yang menyebut “MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara” dan Penjelasananya “...DPR senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh undang-undang dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat..”. dari kutipan tersebut, maka dapat diketahui bahwa haluan negara Indonesia dapat bersumber pada UUD NKRI Tahun 1945 dan adapula yang ditetapkan oleh MPR.

Menurut Bagir Manan keberadaan GBHN dalam UUD 1945 Sebelum Perubahan tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat. Manan mengatakan :

“keinginan para pendiri negara yang menetapkan dan menyusun UUD untuk menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan sistem garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekedar wujud sistem kerja atas perencanaan (planning system), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing.

Konteks kedaulatan menunjukkan bahwa ada berkaitan antara Pasal 3 dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Sebelum Perubahan.

¹ Isra, Saldi, Wacana Menghidupkan GBHN, *Jurnal Majelis*, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016

² Asshiddiqie, Jimly, *Pokok - Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2008

Sementara itu, berdasarkan pengalaman UUD 1945 Sebelum Perubahan, Jimly menyebutkan haluan negara mencakup pengertian :

- (1) Haluan negara yang tercantum dalam UUD 1945;
- (2) Haluan negara yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR/S;
- (3) Haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam ketetapan MPR tentang GBHN; dan
- (4) Haluan negara yang teruang dalam UU APBN.

Lebih lanjut Jimly mengatakan bahwa segala bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum juga berisi haluan, pedoman dan pegangan normatif yang harus dijadikan acuan dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara. Berdasarkan hal tersebut, maka Setelah Perubahan UUD 1945, haluan negara Indonesia meliputi UUD 1945, haluan negara Indonesia meliputi UUD 1945, TAP MPR yang masih berlaku, UU APBN dan peraturan perundang-undangan lainnya yang menunjukkan haluan dan pedoman dalam penyelenggaraan negara.³

Dengan dinormatifkannya berbagai macam haluan negara dalam bentuk hukum (peraturan perundang-undangan), maka dapat dikatakan bahwa haluan negara tersebut merupakan sebuah politik hukum (kebijakan hukum).

Bagis Manan menyebutkan politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang temporer. Politik hukum permanen atau tetap bagi Indonesia, antara lain : (i) ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia; (ii) sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945; (iii) tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Kalaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa; (iv) pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat; (v) hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat; (vi) pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan partisipasi masyarakat; dan (vii) hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat), terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi. Politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu kewaktu sesuai dengan kebutuhan. Seperti penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan, penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan kolonial, pembaruan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, penyusunan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.⁴

Adapun sistem UUD 1945 (Sebelum Perubahan) menghendaki suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis, spesifik dan terencana dari waktu kewaktu yang ditunjukkan adanya GBHN. Bagi Indonesia yang sedang membangun, politik hukum temporer lebih ditujukan pada pembaharuan

³ Asshiddiqie, Jimly, *Pokok - Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2008

⁴ Manan, Bagis, *Politik Perundang - Undangan*, Makalah, Jakarta, November 1993.

hukum untuk mewujudkan suatu sistem hukum nasional dan berbagai aturan hukum yang dapat memenuhi kebutuhan Indonesia yang merdeka, berdaulat menuju masyarakat yang adil dan makmur. Karena itu politik hukum temporer seiring juga dengan kebijakan dalam bidang ekonomi, politik, sosial dan lain-lain.

Dari konsep haluan negara tersebut, diperoleh pembelajaran bahwa haluan negara Indonesia dapat termuat di berbagai macam peraturan perundang-undangan. Yang menarik UUD 1945 Sebelum Perubahan memang menghendaki adanya haluan negara sebagai pedoman bagi Indonesia yang sedang membangun. Bentuk hukum haluan negara sebagai wujud perencanaan pembangunan dengan model GBHN yang berisikan panduan program kerja yang bersifat konkrit dan dapat dievaluasi sesuai dengan kebutuhan perkembangan pembangunan.

Sementara itu, jika berbicara mengenai sistem pemerintahan, maka konsep dasarnya, sistem pemerintahan dibedakan antara sistem pemerintahan parlementer dan sistem presidensial. Sistem pemerintahan parlementer menampilkan berbagai ciri utama. Pertama, ada dua kelembagaan eksekutif, yaitu eksekutif yang menjalankan dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan eksekutif yang tidak dapat diminta pertanggung jawaban atas penyelenggaraan pemerintahan. Eksekutif pertama biasanya disebut dengan kepala pemerintahan dan ada di tangan kabinet atau dewan menteri. Eksekutif kedua, adalah kepala negara, yaitu raja bagi kerajaan dan Presiden bagi republik. Pertanggungjawaban eksekutif kedua, dilaksanakan oleh eksekutif pertama. C.F. Strong menyebut *real executive* bagi eksekutif yang menjalankan dan bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan dan *nominal executive* bagi eksekutif yang tidak dapat diminta pertanggungjawaban dalam menjalankan pemerintahan. Kedua, kabinet atau dewan menteri bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, sedangkan kepala negara tidak dapat diganggu gugat (*can do no wrong*). Maksud bertanggung jawab eksekutif adalah eksekutif tersebut dapat dijatuhkan dengan mosi tidak percaya oleh badan perwakilan. Adapun negara yang sering menjadi rujukan sistem pemerintahan parlementer adalah Inggris.

Adapun sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu eksekutif. Fungsi kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head of state*) ada pula satu tangan dan tunggal (*single executive*). Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal dalam sistem presidensial tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, tetapi langsung kepada rakyat pemilih karena dipilih langsung atau dipilih melalui badan pemilih (*electoral college*). Karena itu masa jabatan Presiden biasanya tetap (*fixed*), dan hanya dapat dipertanggungjawabkan dalam jabatan melalui prosedur impeachment dengan alasan hukum. Adapun negara yang sering menjadi rujukan sistem pemerintahan presidensial adalah Amerika Serikat. dalam praktiknya, muncul varian dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan, baik di parlementer maupun presidensial. Bahkan muncul varian campuran antara parlementer dan presidensial seperti di Perancis.

Dari uraian tersebut, inti dari sistem pemerintahan adalah berkaitan dengan tata cara pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintah eksekutif dalam satu tatanan negara demokrasi. Berdasarkan korespondensi empirik yang dilakukan

M. Adnan Yazar Zulfikar terhadap 194 konstitusi negara-negara di dunia yang diunggah *Comparative Constitutions Project* dari *University of Texas*, menunjukkan bahwa setiap negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer mengatut pertanggungjawaban kepala pemerintahan kepada parlemen, sebaliknya kepala pemerintahan pada setiap negara yang menggunakan sistem presidensial tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif.⁵

Jika dilihat dari dua model sistem pemerintahan tersebut, maka sebagaimana telah diulas, sistem pemerintahan presidensial tidak menghendaki adanya pertanggungjawaban di tengah-tengah masa jabatan dalam urusan kebijakan. Hal tersebutlah yang membuat pola perencanaan pembangunan model GBHN berdasarkan UUD NKRI Tahun 1945 Sebelum Perubahan ditinggalkan. Walau demikian, ada pelajaran yang dapat diambil dari penjabaran diatas, bahwa bagi Indonesia yang sedang membangun (*development countries*), perencanaan pembangunan yang terencana model GBHN layak untuk dipertimbangkan.

Melalui UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJN), sebenarnya pembangunan berencana telah diakomodir dalam peraturan perundang-undangan. Walau demikian dilaksanakannya dibentuk melalui Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Dengan bentuk hukum Pepres, maka kedudukan Presiden sangat *power full* dalam menentukan perencanaan pembangunan jangka menengah 5 (lima) tahun (RPJMN). Hal ini yang di awal dikritik, karena perencanaan pembangunan menjadi Presiden sentris atau *executive minded* yang itu tidak sejalan dengan basis sosial rakyat Indonesia yang majemuk, beragam dengan sistem multi partai. Dengan hukum undang-undang untuk SPPN dan RPJN serta lebih khusus peraturan presiden (pepres) untuk RPJMN, maka bentuk regulasinya lebih fleksible, dimana Presiden setiap saat dapat mengubahnya sesuai dengan kebutuhannya. Fleksibilitas regulasi tersebut membuat sistem perencanaan pembangunan sangat mudah berubah sesuai dengan keinginan pemimpin yang terpilih dan sedang memimpin.

C. Sistem Presidensial yang Terpimpin Konstitusi dan Bentuk Hukum GBHN

Sebagaimana sempat diutarakan, sistem presidensial yang saat ini dianut di Indonesia merupakan pilihan terbaik sebagai bentuk penguatan derajat kedaulatan rakyat terutama berkaitan dengan pemilihan presiden yang langsung dilakukan oleh rakyat. Dengan demikian, presiden terpilih akan memiliki legitimasi yang tinggi serta memiliki ikatan (*bonding*) yang kuat dengan rakyatnya. Sebab itulah sistem presidensial ini masih layak dipertahankan.

Melalui pemilihan langsung, maka Calon Presiden dan Wakil Presiden dapat

⁵ Zulfikar, M. Adnan Yazar, Inhibisi Politik MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara, *Jurnal Majelis*, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016

memberikan janji kampanye dalam memimpin pemerintahan dan menyelesaikan persoalan bangsa, sebagai bahan jualan kepada rakyat sehingga menjadi referensi rakyat dalam memilih. Sebagaimana sempat diutarakan, hal inilah yang menjadi persoalan, karena janji kampanye tersebut sering kali tidak memperhatikan pembangunan berkelanjutan dan terlalu Presiden sentris.

Ardilafiza menyebut sistem perencanaan pembangunan setelah perubahan UUD 1945 sebagai sistem perencanaan pembangunan yang pragmatis. Alasannya visi dan misi calon Presiden adalah satu-satunya dasar pilihan rakyat dalam pemilihan umum. Tidak ada batasan yang mengarahkan atau membatasi visi dan misi calon Presiden, tidak juga konstitusi negara atau filosofis negara, apalagi berkelanjutan visi dan misi Presiden sebelumnya. Kebutuhan sesaat menyebabkan pembangunan negara semakin tidak tentu arah karena tidak adanya skala prioritas yang harus dilakukan.⁶

Padahal perencanaan pembangunan yang berkelanjutan sebagaimana telah disinggung berkaitan erat dengan kedaulatan rakyat. Bagir Manan menjelaskan sebab mengapa pelaksanaan kedaulatan rakyat perlu bimbingan tidaklah semata-mata didasarkan atas pertimbangan efektivitas, efisiensi ataupun ketertiban dalam berdemokrasi, melainkan pula didasarkan pada pertimbangan bahwa rakyat belum memiliki dasar-dasar dan syarat-syarat untuk menjalankan demokrasi yang kompleks. Berdemokrasi membutuhkan kematangan (*democratic maturity*).

Sistem perencanaan pembangunan memiliki banyak manfaat. Misalnya Bagir Manan mengungkapkan beberapa manfaat dari sistem perencanaan pembangunan, yaitu: pertama, sebagai cara mewujudkan partisipasi demokratik dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, terutama yang bertalian dengan pembangunan nasional; kedua, sebagai cara menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijadikan sesuai dengan kepentingan rakyat banyak; ketiga, sebagai cara menjaga efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan pembangunan nasional, mengingat sumber-sumber (*resources*) dalam pembangunan terbatas.

Banyak pihak yang menyebut model perencanaan pembangunan banyak dianut oleh negara-negara sosialis karena adanya dominasi negara dalam persoalan ekonomi dibandingkan negara-negara liberal yang lebih menyerahkan persoalan pembangunan ke mekanisme pasar. Hal tersebut memang menjadi diskursus mengenai hubungan antara peran negara dengan kondisi politik, ekonomi dan sosial. Namun demikian, menurut Bagir Manan, dalam perkembangan perbedaan tersebut tidak bersifat fundamental, karena di negara-negara baik dengan paham liberal maupun sosialis, perencanaan (*planning*) menjadi subsistem pengelolaan negara dan pemerintahan.

Bertalian dengan dasar kedaulatan rakyat, kematangan berdemokrasi serta

⁶ Ardilafiza, Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis – Garis Besar Haluan Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Majelis*, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016

model konsensus yang menjadi ciri demokrasi Indonesia, membutuhkan panduan pelaksanaannya. Karena itu, ide menghidupkan kembali GBHN sebagai panduan pembangunan menemui relevansinya. Pertanyaannya, bagaimana model penghidupan kembali GBHN yang masih sejalan dengan sistem presidensial yang hendak dianut?

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Konstitusi Ekonomi* yang menyebutkan adanya gejala umum beberapa negara di dunia memasukkan haluan negara dalam konstitusinya, konstitusi Irlandia sejak 1937 telah mencantumkan *Directive Principles of State Policy* (DPSP) yang berisikan panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara dan lain-lain. Sejak itu banyak negara yang mengikuti pencantuman DPSP dalam konstitusinya, seperti Belgia, India, Filipina, Afrika Selatan dan lain-lain. Menurut Asshiddiqie, terjadi tren perumusan DPSP dalam konstitusi negara-negara di dunia saat ini yang berisikan konstitusi ekonomi sekaligus konstitusi sosial.⁷

Yang menarik adalah model Filipina, mengikat Filipina menganut sistem presidensial yang artinya dapat menjadi contoh bagi Indonesia yang juga menganut sistem presidensial. Dalam Konstitusi Filipina 1987, ketentuan DPSP diatur dalam Pasal II dengan judul *Declaration of Principles and State Policies*, antara lain berisikan mengenai *national economy and patrimony*, persoalan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, land reform perkotaan dan perumahan, perburuhan, dan lain-lain. Konstitusi Filipina sendiri membedakan secara tegas antara prinsip-prinsip (*principles*) dan kebijakan-kebijakan (*policies*). Prinsip-prinsip dimaksudkan sebagai sebuah aturan yang mengikat (*bindingrules*) yang harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan berbagai tindakan, termasuk pembentukan atuaran, sedangkan kebijakan-kebijakan merupakan petunjuk (*guidelines*) bagi orientasi negara. Dalam praktiknya, perbedaan antara keduanya menjadi sumir karena tidak seluruh prinsip bersifat *self-executor* dan justru beberapa kebijakan menjadikan beberapa hak sebagai *justiciablerights*.

Negara Brazil yang juga menerapkan sistem presidensial, memiliki ketentuan yang berisikan DPSP walaupun tidak diberikan judul DPSP. Dalam Konstitusi Brazil disebutkan beberapa bab penting misalnya mengenai prinsip-prinsip fundamental dan jaminannya, hak sosial, kewarganegaraan, hak politik dan lain-lain yang banyak berisikan prinsip-prinsip haluan negara. Hal sama terdapat di Korea Selatan yang juga menganut sistem presidensial, dalam konstitusinya mengatur mengenai hal-hal yang bersifat haluan negara berkaitan dengan hak dan kewajiban warga negara serta pembangunan dalam bidang ekonomi (Konstitusi Korea Selatan). Tiga negara tersebut, baik Filipina, Brazil, dan Korea Selatan menjadi contoh negara yang menganut sistem presidensial yang juga mengatur prinsip-prinsip haluan negara dalam konstitusinya.

⁷ Asshiddiqie, Jimly, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2008

Tabel.
Perbandingan Negara Yang Menerapkan Haluan Negara

Negara	Sistem Pemerintahan	Haluan Negara
Irlandia	Sistem Parlementer	Disebutkan secara tegas dalam Pasal 45 Konstitusi Irlandia 2015 yang berjudul Directive Principles of Social Policy.
India	Sistem Parlementer	Disebutkan secara tegas dalam Bab IV Konstitusi India dengan judul Directive Principles of State Policy,
Filipina	Sistem Presidensial	Disebutkan secara tegas dalam Pasal II Konstitusi Filipina 1987 dengan Declaration of Principles and State Policies Principles.
Afrika Selatan	Sistem Campuran	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Afrika Selatan, namun beberapa pengaturan di dalamnya mengandung prinsip haluan negara.
Brazil	Sistem Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Brazil, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara
Korea Selatan	Sistem Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Korea Selatan, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara

Berdasarkan tabel ini maka perbandingan beberapa negara tersebut telah menunjukkan telah terjadi tren perumusan langsung, yang tidak menggantungkan pada sistem pemerintahan yang dianut. Dengan demikian, terjadi konvergensi yang menunjukkan perlunya haluan negara dalam pembangunan negara tersebut. Apabila dilihat hal tersebut tidak lain karena keterbutuhan negara-negara yang bersangkutan khususnya bagi negara berkembang.

Dengan melihat tren tersebut, maka menempatkan DPSP atau GBHN dalam konstitusi adalah suatu hal yang wajar. Karenanya, materi muatan konstitusi sebagaimana pendapat J.G. Stenbeek yang dikutip Sri Soemantri, yakni :

1. Jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; dan
3. Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental, sudah tidak cukup lagi.⁸

⁸ Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung 1987

Selain itu, menempatkan GBHN dalam UUD Tahun 1945 dianggap tepat jika dilihat dari basis sosial bangsa Indonesia. Sebagai negara kekeluargaan, maka sudah selayaknya pembangunan nasional tidak dirumuskan sendiri, tetapi harus dirumuskan bersama. Dengan demikian GBHN yang merupakan pedoman pembangunan berkelanjutan merupakan hasil konsensus bersama dari seluruh warga negaranya. Karenanya, selain menempatkan GBHN dalam UUD NKRI Tahun 1945, patut pula dipikirkan agar MPR dapat kembali merepresentasikan seluruh kelompok kepentingan yang ada, mengingat saat ini MPR yang dulu diidealkan para pendiri bangsa, menampung seluruh perwakilan baik politik, daerah maupun fungsional, sehingga ketika MPR melakukan permusyawaratan ia hendak menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham perseorangan dan golongan, sebagai pantulan dari semangat kekeluargaan dari pluralitas kebangsaan Indonesia dengan mengakui adanya “kesedrajan/persamaan dalam perbedaan”. Oleh karena itu perwakilan fungsional yang telah dihapuskan patut untuk diadakan kembali dengan model pengisian yang lebih jelas terukur.

Dengan menempatkan GBHN dalam UUD NKRI 1945, maka status hukum GBHN akan sangat kuat. Sesuai dengan ajaran supremasi konstitusi yang dianut Indonesia, maka kedudukan GBHN-pun menjadi supreme. Sejalan dengan sistem presidensil yang dianut Indonesia, maka Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam kampanye pemilihan umum, memberikan janji kampanye yang merupakan terjemahan dari GBHN yang tercantum dalam UUD NKRI Tahun 1945. Dengan demikian, istilah pembangunan yang maju-mundur alias poco-poco maka sistem presidensil yang dianut oleh konstitusi yang didalamnya termuat garis-garis haluan negara (GBHN).

Dari uraian tersebut, meletakkan GBHN dalam UUD Tahun 1945 dimana berisikan Directive Principles of State Policies dan rencana pembangunan jangka panjang, maka dengan sendirinya termuat politik hukum yang tetap dan temporer. Politik hukum yang temporer tersebut dapat berubah sesuai dengan perkembangan pembangunan. Akibat dari hal ini, maka proses perubahan UUD menjadi terlembagakan sesuai dengan capaian kebijakan temporer tersebut. Hal ini yang mungkin saja dapat menimbulkan perdebatan baru, mengingat konstitusi sebuah negara selayaknya tidak sering diubah.

D. Kesimpulan

Menghidupkan kembali GBHN dalam ketatanegaraan Indonesia tidak selalu bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensil yang dianut. Salah satu modelnya adalah dengan meletakkan GBHN sebagai Directive Principles of State Policies di dalam UUD Tahun 1945 dan tidak menjadikannya politik hukum yang tetap tidak perlu diubah dan juga menjadi politik hukum temporer (tidak tetap) khususnya berkaitan dengan pembangunan jangka panjang. Demikian dimungkinkan adanya pelembagaan Perubahan UUD setelah GBHN jangka panjang tersebut terlaksana misalnya 25 (dua puluh lima) atau 50 (lima puluh) tahun sekali. Model GBHN dalam UUD tersebut dapat diakomodir dengan cara melakukan Perubahan UUD NKRI Tahun 1945.

Adapun implikasi pelanggaran GBHN oleh Presiden dapat berupa sanksi sosial, politik dan hukum. Implikasi sosial dan politik dapat dikeluarkan oleh MPR, sehingga Presiden dianggap tidak cakap dan tidak pantas lagi menduduki jabatannya pada pemilihan berikutnya.

Daftar Pustaka

- Harjanti, Susi Dwi, Merumuskan Ulang Garis – Garis Besar Haluan Negara, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016.
- Asshiddiqie, Jimly, Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2008
- Isra, Saldi, Wacana Menghidupkan GBHN, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016
- Ardilafiza, Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis – Garis Besar Haluan Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016
- Sadono, Bambang, Reformulasi GBHN, Penguatan MPR, dan Penataan DPD, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016
- Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 2007
- Dewansyah, Bilal, Menempatkan GBHN Dalam Setting Sistem Presidensial Indonesia : Alternatif dan Konsekuensinya, Jurnal Majelis, Edisi 4 Tahun 2016
- Latif, Yudi, Pembukaan Undang - Undang Dasar Sebagai Cita Negara dan Cita Hukum, Jurnal Ketatanegaraan, Lembaga Pengkajian MPR RI, Vol.001, Desember 2016
- Manan, Bagar, Politik Perundang – Undangan, Makalah, Jakarta, November 1993.
- Zulfikar, M. Adnan Yazar, Inhibisi Politik MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016
- Soemantri, Sri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Alumni, Bandung 1987

Hendrawan Fahrezi Alqahar, Ria Afriska & Adawiyah Nasution
Universitas Muslim Nusantara Al-Washliyah

A. Pendahuluan

Wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional tidak terlepas dari rekomendasi Nomor 2 Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi MPR RI Masa jabatan 2019-2014, yang menyebutkan “melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan pelenggaraan negara.¹ Inilah cikal bakal “formal” merebaknya isu menghidupkan kembali GBHN, dimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) sebelum perubahan (asli) menjadi salah satu kewenangan MPR (pasal 3) namun setelah dilakukannya perubahan UUD 1945 kewenangan tersebut dihapuskan.

Wacana tersebut seolah memperoleh “gaungnya”, setelah presiden ke-5 RI sekaligus ketua Umum PDI-P Megawati Soekarno Putri dalam Rapat Kerja Nasional PDI-P, pada tanggal 10 s/d 12 Januari 2016 di Jakarta menyampaikan pidato yang menyindir model perencanaan pembangunan saat ini yang diibaratkan poco-poco.² Salah satu hasil Rapat kerja Nasional (Rakernas) PDI-P adalah adanya keinginan untuk kembali menghidupkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai politik hukum dalam bidang pembangunan nasional yang sistematis dan terencana. Putri kandung Presiden Soekarno itu menyebut istilah GBHN dengan sebutan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB).

PNSB adalah kerangka acuan sekaligus pedoman dalam pembangunan nasional jangka panjang tanah air. Usulan menghidupkan kembali GBHN atau

¹ Sadono, 2016:2

² <http://nasional.kompas.com/read/2016/01/10/16053561/kritik.demokrasi.indonesia.megawati.sebut.seperti.pocopoco>, diakses 24 Mei 2016

PNSB bermula dari keprihatinan Megawati saat melihat proses pembangunan ditanah air yang dinilainya berjalan tidak terencana dan tidak maksimal. Terhambatnya laju pembangunan nasional itu karena kebijakan politik hukum bidang pembangunan selalu berubah, terutama pasca pergantian kepemimpinan nasional, sehingga pembangunan nasional tidak berjalan maksimal. Megawati berdalih, penerapan pola PNSB akan membawa pembangunan berjalan lebih cepat, berkesinambungan dan terarah.

Silang pendapat muncul terhadap kritik megawati tersebut. Namun, sebagai pemimpin the rulling party. Saat ini, ide tersebut memperoleh sambutan yang cukup luas dari berbagai elemen masyarakat, khususnya lembaga-lembaga negara. Salah satu tanggapan yang menarik ditulis Yudi Latif dalam Harian Kompas 12 Februari 2016 berjudul Basis Sosial GBHN. Dalam tulisannya, Yudi Latif menggunakan pendekatan demokrasi mayotarian vs demokrasi konsensus dari pemikir ternama Arend Lijphart.³

Pada saat yang bersamaan, pasca absennya GBHN, sebagai landasan politik hukum pembangunan nasional, maka Era Reformasi ini bertumpu pada RPJPN. RPJPN tidak lain adalah visi-misi Presiden yang diutarakan saat kampanye pada pemilihan Presiden (Pilpres). Oleh karena itu sifatnya yang politis dan kompromi, maka dalam tataran pelaksanaan kerap terjadi inkonsistensi.

Bukan hanya itu RPJP juga memiliki keterbatasan, sebab konstitusi membatasi masa jabatan Presiden maksimal hanya 10 tahun. Belum lagi visi dan misi pemerintah satu sama lain tidaklah sama, sehingga tidak ada jaminan bagi pemerintah yang tengah berkuasa menjalankan kebijakan atau program yang sudah ditetapkan rezim sebelumnya. Pada titik inilah, pembangunan nasional tidak berjalan searah dan berkesinambungan.

Salah satu tujuan tujuan kemerdekaan bangsa Indonesia adalah menciptakan masyarakat yang adil dan dan makmur. Hal tersebut tertera dalam pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan para pendiri bangsa. Salah satu instrument yang bisa dilakukan untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur adalah dengan pembangunan, baik yang sifatnya mental maupun fisik. Dalam kaitannya dengan adanya pembangunan nasional, setiap pemerintahan memiliki kebijakan sendiri. Kebijakan tersebut dirancang khusus dengan tahapan dan sasaran pembangunan yang jelas.

Melihat GBHN dalam persiapan Indonesia menuju 2045 muncul pertanyaan yang mendasar dan sangat fundamental untuk ditelisik lebih mendalam. Dimana permasalahannya adalah apakah Wacana Menghidupkan Kembali GBHN adalah langkah yang tepat untuk diambil?

B. Pembahasan

Haluan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengandung arti arah tujuan atau pedoman.⁴ Bagi Jimly Asshiddiqie haluan negara sama dengan policy

³ Yudi Latif, Basis Sosial GBHN, Harian Kompas 12 Februari 2016. <http://print.kompas.com/baca/2016/02/12/basis-sosial-GBHN>, diakses 24 mei 2016

⁴ <http://badanbahasa.kemendikbud.go.id/kbbi/index.php> diakses 24 mei 2016

atau kebijakan.⁵ Haluan negara merupakan pedoman arah bagi penyelenggara negara. Haluan negara dapat berupa haluan politik baik dibidang ekonomi, kebudayaan ataupun hukum. Dengan demikian istilah ini dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas, seperti tercermin dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, politik hukum, politik energi, politik pangan dan sebagainya.

Istilah haluan negara sendiri dipergunakan dalam UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan) tepatnya pasal 3 yang menyebut “MPR menetapkan UUD dengan garis-garis besar dari pada haluan negara” dan penjelasannya “DPR senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden dan jika dengan menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan Undang-Undang dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari tulisan tersebut maka diketahui bahwa haluan negara indonesia dapat bersumber pada UUD NRI tahun 1945 dan ada pula yang ditetapkan MPR

Menurut Bagar Manan keberadaan GBHN dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat. Manan menyebutkan “keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD untuk menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan garis-garis besar dari pada haluan negara bukan sekedar wujud system kerja atas dasar perencanaan (*planning system*). Tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing.⁶

Adapun system UUD 1945 (sebelum perubahan) menghendaki suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis, spesifik, terencana dari waktu ke waktu yang ditunjukkan dengan adanya GBHN. Bagi indonesia yang sedang membangun, politik hukum yang temporer lebih ditujukan pada pembaharuan hukum untuk mewujudkan suatu sistem hukum nasional dan berbagai aturan hukum yang dapat memenuhi kebutuhan indonesia yang merdeka, berdaulat menuju masyarakat indonesia adil dan makmur. Karena itu politik hukum temporer ini seiring juga dengan kebijakan dalam bidang ekonomi, politik, sosial dan lain-lain.

Dari konsep haluan negara tersebut, diperoleh pelajaran bahwa haluan negara Indonesia dapat termuat diberbagai macam peraturan perundang-undangan. Yang menarik UUD 1945 sebelum perubahan memang menghendaki adanya haluan negara sebagai pedoman bagi indonesia yang sedang membangun. Bentuk hukum haluan negara sebagai wujud perencanaan pembangunan dengan model BGHN yang berisikan panduan program kerja yang bersifat konkrit dan dapat dievaluasi sesuai kebutuhan perkembangan pembangunan.

Dengan menempatkan GBHN dalam UUD NRI tahun 1945, maka kedudukan hukum GBHN menjadi sangat kuat alias supreme. Atas dasar itu maka pelanggaran terhadap GBHN harus memiliki dampak atau implikasi yang jelas. Baik itu implikasi politik, sosial, dan hukum.

⁵ Asshiddiqie, 2010: 17

⁶ Manan dalam harijanti, 2016: 18-19

Secara politik dan sosial pelanggaran terhadap GBHN akan membuat presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya kehilangan legitimasinya, sehingga presiden dan pimpinan lembaga-lembaga negara tersebut dianggap tidak mampu menjalankan GBHN sehingga tidak layak untuk dipilih kembali pada pemilihan berikutnya. Melalui mekanisme ini pula akan terbentuk budaya malu (*shame culture*) bagi pemimpin bangsa, seperti presiden ke-3 Indonesia, Habibie yang menolak mencalonkan kembali menjadi presiden karena pidato pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR pada tahun 1999. Dalam konteks ini, implikasi politik dan sosial terhadap pelanggaran GBHN bersifat tidak mengikat atau hanya sebuah seruan moral.

MPR sebagai wujud perwakilan seluruh kelompok masyarakat yang ada dapat diberikn kewenangan memberikan penilaian atas kinerja Presiden maupun lembaga-lembaga negara lainnya dalam menjalankan GBHN. Untuk menghindari transaksi politik, maka penilaian tersebut harus dilakukan dengan menggunakan ukuran yang jelas dan secara terbuka. Penggunaan ukuran yang jelas untuk melihat rasionalitas anggota MPR dalam memberikan penilaian. Dilakukan secara terbuka untuk menutup transaksi politik yang sangat mungkin muncul.

Yang menjadi soal adalah implikasi hukum pelanggaran GBHN khususnya oleh presiden. Apakah pelanggaran GBHN secara hukum dapat berimplikasi pada perjatuhan presiden? Padahal sesuai dengan prinsip sistem presidensial yang dianut oleh negara Indonesia. Masa jabatan presiden adalah tetap (*fixed term*) dalam rangka mendukung eksekutif yang kuat dan stabil.⁷ Hal tersebut sejalan bahwa presiden bukan bagian dari lembaga perwakilan sehingga presiden tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dari jabatannya oleh lembaga perwakilan. Begitu pulak sebaliknya, presiden pun tidak dapat membubarkan lembaga perwakilan. Dalam sistem presidensial, presiden hanya dapat diberhentikan pada masa jabatan karena alasan hukum dalam proses *impeachment*.⁸

Tanpa terasa reformasi tahun 1998 sudah berjalan selama lebih dari 21 tahun lebih. Orde reformasi memberikan kebebasan berpendapat, partisipasi warga negara, kebebasan pers dan partai politik untuk tumbuh dan berkembang. Selama orde reformasi kehidupan demokrasi ditanah air berkembang. Presiden hingga kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi menggunakan MPR seperti era Orde Baru.

Namun demikian demokrasi politik yang berkembang tidak selalu sejalan dengan demokrasi ekonomi. Gerakan reformasi yang hanya terfokus dalam bidang politik seolah melupakan pembangunan dalam bidang ekonomi. Pada era reformasi kebijakan pembangunan nasional berjalan tidak terarah. Sporadis bahkan terkadang terjadi paradoks. Program pembangunan nasional berpijak pada visi-misi presiden terpilih yang paling banter hanya bisa menjalankan program tersebut selama 10 tahun saja.

⁷ Strong, 1996: 364

⁸ Manan, 2006: 37

Begitu penguasa berganti, tidak ada kewajiban bagi penguasa baru untuk menjalankan program atau kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah terdahulu. Visi-misi presiden yang tuangkan dalam RPJPN tidak selamanya berjalan konsisten. Terkadang, ditengah jalan terjadi inkonsistensi, utamanya karena intervensi politik. Persoalan lain yang juga menjadi ganjalan adalah ketidaksinkronan pola pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah tingkat II yang dipilih langsung oleh rakyat terkesan tidak tunduk (mengembangkan) kepada pemerintah pusat.

Menurut Kusmito Gunawan, kesan pembangkangan itu dapat dilihat dari banyaknya rancangan peraturan daerah (Raperda) yang tidak dilaporkan pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah pusat.⁹

Melihat berbagai persoalan seperti itu, muncullah kerinduan untuk kembali menghidupkan GBHN sebagai pedoman dalam pembangunan nasional terencana. Megawati menyadari, bahwa ide mengembalikan MPR menjadi lembaga tertinggi negara, akan menimbulkan reaksi pro dan kontra. Namun demikian, megawati berharap kepada publik tanah air, supaya tidak berburuk sangka dan dapat mengedepankan dialog.

Menurut Jafar Hafsah, MPR yang memiliki kewenangan melantik pasangan presiden dan wakil presiden serta melakukan amandemen konstitusi, hendaknya berkedudukan lebih tinggi, dari lembaga tinggi negara lain. Melalui amendemen kelima UUD 1945, bisa saja porsi dan kewenangan MPR dikembalikan lagi menjadi lembaga tertinggi negara seperti amanah UUD 1945. Pengembalian kedudukan MPR tersebut juga akan menguntungkan, karena MPR bisa menjagi lembaga pengayom lembaga-lembaga tinggi negara. Apabila terjadi hubungan kurang harmonis di antara lembaga-lembaga tinggi negara, maka MPR bisa jadi penengah.

Baginya GBHN bukan identik dengan Orde Baru, sebab GBHN adalah cita-cita para pendiri bangsa yang dirumuskan dalam UUD 1945 pra amendemen. Dalam pasal 33 UUD 1945 pra amendemen, MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki tugas dan kewenangan merumuskan dan menetapkan GBHN sebagai kebijakan politik hukum nasional, termasuk didalamnya dalam bidang pembangunan nasional

Pasca abesnya GBHN dalam sistem tata negara ditengah air, bangsa Indonesia tidak memiliki arah dan pedoman jelas dalam merancang kebijakan pembangunan nasional yang terarah, berkesinambungan dan kontinyu.¹⁰

C. Penutup

Berkaca dari situasi yang kompleks diatas, saat ini muncul pemikiran diparlemen untuk membangkitkan kembali GBHN sebagai solusi arah pembangunan guna mengejar ketertinggalan dari negara lain. Namun demikian

⁹ Kusminto Gunawan, Perda bermasalah, buah otonomi keablasan, hukum online, 23 oktober 2007; <http://hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalah-buah-otonomikeablasan>

¹⁰ <http://poskotanews.com/2016/02/11/pentingnya-gbhn/>

bukan perkara mudah untuk menghidupkan GBHN sebagai haluan politik pembangunan nasional.

Langkah awal untuk menghidupkan GBHN adalah dengan mengembalikan fungsi dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Stigma GBHN sebagai produk Orde Baru harus dibuang jauh-jauh. Partai politik yang berada diparlemen harus mengikis egosentris dan memikirkan kehidupan bangsa dan negara dalam jangka panjang.

Dalam lintasan sejarah perjalanan bangsa Indonesia, para pendiri bangsa (*founding father*) sudah merumuskan kehadiran sebuah lembaga tertinggi ditanah air yang merupakan penjelmaan dari kedaulatan rakyat. Disampaikan Bung Karno pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945.

Untuk mewujudkan negara Indonesia yang maju pada 2045 dan selaras dengan amanat pembukaan UUD 1945 dan Pancasila sila ke-5 dan melihat bahwasanya GBHN memiliki banyak sisi positif yang baik untuk coba dibahas lebih dalam oleh pemangku kekuasaan negara dan yang memiliki kewenangan atasnya agar jika ditemukan formulasi yang tepat dari petunjuk haluan negara maka negara akan lebih memiliki rencana-rencana besar dan langkah-langkah yang tepat untuk diimplementasikan setiap generasi ke generasi.

Daftar Pustaka

Bahaudin, Menghidupkan Kembali GBHN : Komparasi BHN dengan RPJPN sebagai kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan, Pascasarjana Universitas Bhayangkara Jakarta raya hal. 86

Mei Susanto, wacana menghidupkan kembali GBHN dalam sistem presidensial Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung hal. 428

Kusminto Gunawan, Perda bermasalah, buah otonomi kebablasan, hukum online, 23 oktober 2007;
<http://hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalah-buah-otonomikebablasan>

<http://poskotanews.com/2016/02/11/pentingnya-gbhn/>

Manan, 2006: 37

Strong, 1996: 364

Manan dalam Harijanti, 2016: 18-19

Sadono, 2016:2

[http://nasional.kompas.com/read/2016/01/10/16053561/kritik.demokrasi.indonesia.a.megawati.sebut.seperti.pocopoco,diakses 24 Mei 2016](http://nasional.kompas.com/read/2016/01/10/16053561/kritik.demokrasi.indonesia.a.megawati.sebut.seperti.pocopoco,diakses%2024%20mei%202016)

Asshiddiqie, 2010: 17

<http://badanbahasa.kemendikbud.go.id/kbbi/index.php> diakses 24 Mei 2016

Reformulasi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Penetapan Garis Besar Haluan Negara

Rizki Rahayu Fitri & Muhammad Taufik Nasution
Yayasan Rumah Konstitusi Indonesia

A. Pendahuluan

Lembaga-lembaga Negara memiliki fungsi strategis dalam upaya mewujudkan tujuan Negara. Dalam konteks Negara Republik Indonesia, pemerintah terdiri dari lembaga-lembaga Negara yang diatur sepenuhnya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, menurut UUDNRI 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mulai dari supremasi MPR berubah pada sistem kedaulatan rakyat yang diatur pada UUD NRI. Undang-undang itulah yang menjadi dasar atau rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Aturan dalam UUD NRI 1945 mengatur dan membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui dalam berbagai lembaga Negara yang melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan rakyat menurut wewenang, tugas dan fungsinya. Kedudukan setiap lembaga Negara bergantung pada wewenang, tugas dan fungsinya yang diatur dalam UUD NRI 1945.¹

Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, lembaga perwakilan (parlemen) di Indonesia atau yang disebut dengan istilah Lembaga Tertinggi Negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, selain adanya Lembaga Tinggi Negara, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pertimbangan Agung dan dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) disebutkan bahwa salah satu kewenangan MPR adalah untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pasca amandemen kewenangan MPR mengalami perubahan, yaitu hanya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden

¹ Ismatullah, Deddy, Dan Saebani, Beni Ahmad., 2018, *Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan Di Negara Republik Indonesia*, Cetakan Ke-2, Edisi Revisi, Bandung: Pustaka Setia, Hal. 122

dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Gagasan dalam meniadakan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi Negara secara konseptual ingin menegaskan, bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang menjalani kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik Negara dan pemerintahan (tidak termasuk lembaga kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat,² hal ini merupakan MPR ialah refresentatif dari rakyat itu sendiri dan dipilih secara langsung melalui pemilihan umum oleh rakyat. Masalah kedudukan MPR sesungguhnya sudah jelas dalam UUDNRI 1945 beserta penjelasan umumnya. Menurut teori ilmu Hukum Tata Negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD, disebut "*legal power*".
2. *No rival authority*, tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.³

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memiliki kewenangan untuk menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, hal ini yang termaktub dalam Pasal 3 ayat (3) UUD NRI 1945, MPR selaku lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, dan penjelasan UUD NRI 1945 bahwa kekuasaan Negara yang tertinggi berada di tangan MPR. MPR adalah lembaga Negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitative melainkan enusiatif yang bersumber dari Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dalam amandemen Undang-undang Dasar 1945 yang ketiga pada tahun 2001, Pasal 3 berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara" diubah menjadi Pasal 3 Ayat (1) yang menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar". Sejak saat itu konsep dan istilah GBHN tidak ada lagi dalam perencanaan pembangunan di Indonesia.⁴

Sejak berdirinya Republik Indonesia, telah ada pengakuan bahwa MPR merupakan satu-satunya lembaga Tertinggi Negara, bahkan oleh majelis sendiri menyebutnya sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Kenyataannya, dalam praktik ketatanegaraan MPR adalah lembaga yang lemah di banding eksekutif yang

² Huda, Ni'matul., 2008, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, Cetakan 1, Edisi 1, Jakarta: Rajawali Pers, Hal. 226-227

³ Nazriyah, Riri., 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, Hal 78

⁴ Subkhan, Imam, 2014, *Gbhn Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia Gbhn And The Change Of Indonesia Development Planning*, *Jurnal Aspirasi* Vol. 5 No. 2, Hal 139

berada pada posisi yang paling kuat. Belum pernah anggota Majelis sebagai Lembaga Tertinggi Negara meminta pertanggungjawaban dari presiden yang di angkat, padahal MPR berwenang untuk itu.⁵ Walaupun secara teoritis bahwa MPR merupakan penjelmaan rakyat namun, majelis dimata rakyat saat itu adalah lain. Rakyat seakan-akan kurang percaya dengan tindakan atau pengawasan MPR terhadap masalah kenegaraan bagaimana tidak, kebanyakan konsep dasar putusan-putusan MPR, seperti halnya Rancangan Garis-garis Besar Haluan Negara, datangnya dari pihak pemerintah sedangkan “pekerjaan” MPR hanyalah menyetujui lalu menetapkan dalam bentuk ketetapan atau keputusan, kemudian diberikan cap MPR.⁶

Setelah mengkaji desain MPR hasil perubahan UUD 1945, maka dapat disimpulkan bahwa keanggotaan yang muncul ketika keanggotaan DPR dan DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, menjadikan MPR tidak lagi sebagai lembaga yang berdiri sendiri,⁷ tetapi terbentuknya dikarenakan kehadiran DPR dan DPD dalam process pemilihan Umum di Indonesia. Meskipun kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN telah dihapus dari konstitusi, MPR masih memiliki sejumlah kewenangan oleh UUD 1945 (perubahan), tetapi kewenangan yang diberikan terhadap MPR bersifat insidental. Seperti kewenangan dalam mengubah UUD, memilih wakil presiden apabila terjadi kekosongan hukum terhadap wakil presiden, memilih presiden dan wakil presiden apabila presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau apabila tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, sifatnya insidental.⁸

Melalui perubahan UUD 1945, status MPR diubah dari organ atau alat kelengkapan Negara yang di anggap sebagai lembaga tertinggi menjadi sejajar dengan lembaga pemerintahan yang lain. MPR bukan lagi satu-satunya lembaga yang menyelenggarakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Wewenang MPR pun di ubah. Ketentuan baru tidak mengenal GBHN yang selama ini ditetapkan MPR. MPR juga tidak lagi memilih presiden dan wakil presiden karena pemilihan presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Hal ini merupakan konsekuensi dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam perjalanannya, seluruh GBHN yang ditetapkan pada masa orde baru diformat dengan bentuk rumusan yang sama, khususnya dalam hal Tujuan Pembangunan Nasional. Adapun format kesamaan rumusan dimaksud adalah :

Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur baik materiil maupun spirituil dengan berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka, berdaulat dan bersatu dalam suasana peri kehidupan bangsa dan negara yang aman, tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia

⁵ Nazriyah, Riri, *Op, Cit*,

⁶ *Ibid*

⁷ Ni'matul Huda, *Op. Cit*,

⁸ *Ibid*

yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Adapun GBHN yang ditetapkan dalam bentuk TAP MPR selama orde baru adalah TAP MPR No.IV/MPR/1973, TAP MPR No.IV/MPR/1978, TAP MPR No.II/MPR/1983, TAP MPR No.II/MPR/1988, TAP MPR No.II/MPR/1993, dan TAP MPR No.II/MPR/1998. Kemudian dalam perjalanan berikutnya, yaitu seiring dengan terjadinya reformasi pada tahun 1998, maka seiring dengan itu pula telah terjadi perpindahan kekuasaan dari era orde baru menuju era reformasi. Pada awal reformasi, MPR melalui sidang umum MPR tanggal 19 Oktober 1999 telah berhasil menetapkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004. Adapun maksud dan tujuan ditetapkannya GBHN kali ini adalah dalam rangka memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan.⁹

Pola pembangunan nasional ini merupakan rangkaian program-program pembangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu yang berlangsung secara terus-menerus untuk mencapai tujuan yang pada hakikatnya ialah kesejahteraan dan kemakmuran material dan spiritual yang adil dan merata itu, serta harus memiliki suatu pengarah. Tujuan Negara percuma hanya dicantumkan dalam pembukaan UUD NRI 1945, jika tidak disertai suatu pengarah atau pedoman yang positif, untuk menjadi pegangan setiap badan dan pejabat pemerintahan, baik dibidang legislatif, eksekutif maupun bidang yudikatif. Bahkan tujuan Negara atau tujuan nasional yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945 itu, adalah suatu tujuan yang sukar di ukur berapa luas dan besarnya apalagi dengan angka (unquantified), namun begitu tujuan itulah yang menentukan arah (*direction*) kemana kehidupan bernegara dan pemerintahan itu dijalankan.¹⁰

Ketika GBHN di hapus dari kewenangan MPR dan dari Ketetapan MPR maka tujuan pembangunan nasional di tetapkan atau dibentuk dalam sebuah produk legislasi yang dibuat oleh badan legislatif Republik Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Keberadaan RPJP sebagai pengganti ruh dari GBHN sampai saat ini menjadi isu aktual bagi masyarakat Indonesia dalam menjalankan tujuan Negara, RPJP yang merupakan dokumen yang menggantikan GBHN merupakan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan UU No. 17 Tahun 2007. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, selanjutnya disebut RPJP Nasional, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025, ditetapkan dengan

⁹ Simamora, Janpatar., 2016, Urgensi Keberadaan Gbhn Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Litigasi*, Vol. 17 (2), Hal. 3444

¹⁰ Solly Lubis, M., 1982, *Ketatanegaraan Republik Indonesia Suatu Pengantar Studi Tentang Kehidupan Nasional*, Universitas Dharma Agung, Hal. 236-237

maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak. Dokumen ini kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan dokumen rencana pembangunan tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Dihapuskannya pembentukan GBHN dinilai akan kembali menciptakan pembangunan nasional yang tidak terarah, oleh sebab itu guna terlaksananya penyelenggaraan pembangunan nasional Indonesia yang terarah, DPR telah menetapkan UU No. 17 Tahun 2007 untuk menggantikan peranan GBHN di masa lalu. UU No. 17 Tahun 2007 mengatur arah dan strategi pembangunan jangka panjang selama 25 (dua puluh lima) tahun. Berdasarkan pada pola dasar pembangunan nasional, disusunlah Pola Umum Pembangunan Jangka sebagai usaha pengarahan dalam melaksanakan pembinaan dan pembangunan bangsa pada umumnya demi tercapainya cita-cita nasional. Namun penghapusan tujuan pembangunan nasional dalam sebuah bentuk GBHN dan di gantikan ke RPJP ternyata tidak membawa dampak yang signifikan, dikarenakan RPJP yang di bungkus rapi dalam produk legislasi ternyata memiliki ketidaksinambungan antara pusat dan daerah serta tujuan yang tidak terarah dan tidak sistematis membuat masyarakat gerah, hal inilah yang menjadikan GBHN lebih layak untuk dikembalikan dalam rangka pembangunan nasional.

Berdasarkan uraian di atas permasalahan yang hendak dikaji adalah, Apa Urgensi dari Keberadaan GBHN Sebagai Petunjuk dan Arah Penyelenggaraan Negara?

B. Urgensi Keberadaan GBHN Sebagai Petunjuk dan Arah Penyelenggaraan Negara

Sebagai lembaga negara tertinggi pada masa itu, MPR adalah sebagai pemegang kedaulatan rakyat, dan sebagai pemegang kedaulatan rakyat, MPR mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, sehingga MPR juga mempunyai wewenang untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir apabila Presiden dan Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara. Berdasarkan struktur ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen), MPR sebagai lembaga negara tertinggi menetapkan kebijakan tentang garis-garis besar daripada haluan negara, dan melalui garis-garis besar daripada haluan negara ini pemerintahan dijalankan. Garis-garis besar daripada haluan negara merupakan pedoman pemerintah (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan, dan oleh sebab itu, Presiden dalam menjalankan pemeritahan berpedoman pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Apabila Presiden melanggar garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dapat

diberhentikan oleh MPR dan MPR sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, berarti tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi. Keputusan-keputusan MPR tidak dapat dibatalkan atau diubah oleh kekuasaan lembaga tinggi negara yang lain.¹¹ GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap 5 (lima) tahun. Maksud dari adanya penetapan GBHN yaitu untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaan yang bertujuan untuk mewujudkan kondisi yang diinginkan oleh rakyat Indonesia, baik dalam jangka sedang 5 (lima) tahun, maupun dalam jangka panjang 25 (dua puluh lima) tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa Indonesia seperti apa yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat tercapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.¹²

Salah satu urgensi utama mengapa sangat perlu mereformulasikan GBHN ialah bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia pasca reformasi mengalami kekacauan, tidak ada arah dan saling berbenturan antara pusat dan daerah. Selain itu mereka juga menyoroti soal kesinambungan program-program pembangunan yang bisa jadi mengalami keterputusan ketika terjadi pergantian pemerintahan. Kemudian Indonesia tidak memiliki perencanaan pembangunan nasional secara menyeluruh yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif serta pemerintah daerah. Pengaturan secara khusus terhadap lembaga negara yang lain menyebabkan permasalahan baru. bahwa menghidupkan GBHN tidak hanya terkait mengenai perencanaan nasional saat ini tetapi juga terkait dengan sistem ketatanegaraan. Terdapat beberapa dampak yang perlu dipertimbangkan: Pertama, Alasan menghidupkan GBHN, diantaranya:

1. Karena tidak adanya GBHN itu maka pembangunan di Indonesia tidak akan berjalan dengan baik pada jangka panjang, GBHN sebagai acuan kerja pemerintahan secara berkesinambungan, terutama untuk menata sistem demokrasi.
2. Berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan memperkuat nasionalisme serta mendorong sinkronisasi peran antarlembagaan baik unsur lembaga perwakilan rakyat, kementerian dan lembaga-lembaga lainnya agar terbangun integrasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang berdimensi kerakyatan dan partisipatif.
3. GBHN juga akan membantu presiden yang sedang bertugas maupun calon presiden di periode selanjutnya agar "stay on track" dalam menjalankan tugas dan wewenangnya untuk kemajuan bangsa.
4. Saat ini Indonesia tidak memiliki perencanaan pembangunan nasional secara menyeluruh yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial serta

¹¹ Fitri, Rizki Rahayu & N.A.M Sihombing, Eka., 2019, Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Rencana Pembangunan Nasional, *Jurnal Restitusi*, Volume I Nomor 1, Januari – Juli, Hal. 45

¹² Fitri, Rizki Rahayu., 2019, Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Rencana Pembangunan Nasional, *Skripsi*, Medan: Program Studi Sarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Hal. 25

pemerintah daerah.¹³

GBHN dulu diamanatkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 (urutan pertama) dan diwadahi dalam sebuah ketetapan MPR (urutan kedua). Dalam konteks dan perspektif seperti inilah, pemikiran dan keputusan untuk menghidupkan kembali GBHN menemukan alurnya. Negara ini memerlukan GBHN dengan konsensus yang lebih kuat, sehingga lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. GBHN dan RPJP serta produk turunannya masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Mendudukkan RPJP atau GBHN, dengan demikian tidaklah menjadi persoalan selagi ada beberapa prasyarat untuk mengakomodasi kelebihan keduanya, yaitu: (1) ada jaminan bahwa proses pembangunan akan memperkuat dan memperluas partisipasi masyarakat; (2) posisi hierarkis pedoman pembangunan nasional, apapun namanya, harus memiliki posisi mengikat bagi siapapun kepala eksekutif yang terpilih, baik yang terpilih; dan (3) pertimbangan efisiensi dan efektivitas yang bersifat teknokratik tetap perlu menjadi rujukan selagi tidak menyisakan persoalan dalam partisipasi masyarakat.¹⁴

Dalam lampiran Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 (UU No. 17 Tahun 2007), dijelaskan bahwa dengan didasarkan pada kondisi bangsa Indonesia saat ini, tantangan yang dihadapi dalam duapuluh tahunan mendatang dengan memperhitungkan modal dasar yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dan amanat pembangunan yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka telah ditetapkan visi pembangunan nasional tahun 2005-2025, yaitu:¹⁵ “Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur”. Visi pembangunan nasional tahun 2005-2025 ini diarahkan pada pencapaian tujuan nasional, seperti tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Visi pembangunan nasional ini harus dapat diukur sehingga dapat diketahui tingkat kemandirian, kemajuan, keadilan dan kemakmuran yang ingin dicapai. Tidak efektifnya mekanisme kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan RPJPN dan/atau RPJMN. Sebagaimana diketahui bahwa sampai saat ini, tidak ada mekanisme lain yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam melaksanakan fungsi kontrol terhadap Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN selain melalui pemilihan umum. Melalui pemilihan umum, masyarakat diberikan hak untuk menilai efektifitas kinerja kerja Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN dengan cara memilih kembali Presiden yang bersangkutan (kalaupun memang mencalonkan diri kembali) jika dirasa kinerja kerjanya dilaksanakan secara efektif. Sebaliknya,

¹³ Ilham Putuhena, M., 2019, Re Thinking GBHN (Misi Menghidupkan Yang Telah Mati), *Jurnal Rechtsvinding Online*, Hal. 3

¹⁴ Sulaksono, Tunjung., 2016. “Relevansi Dan Revitalisasi GBHN Dalam Perencanaan Pembangunan”. Makalah. Disampaikan Dalam FGD Kerjasama Antara CEPP UMY Dan MPR RI: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Model GBHN. Yogyakarta. Hal 5

¹⁵ Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJPN).

masyarakat pun memiliki hak untuk tidak memilih kembali Presiden yang bersangkutan jika dirasa kinerja kerjanya dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN tidak dilaksanakan secara efektif.¹⁶

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar menjamin bahwa perubahan tersebut terjadi dengan cara teratur. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, implementasi dari fungsi hukum hanya dapat diwujudkan apabila hukum dijalankan oleh sesuatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum tersebut. Berdasarkan pendapat Mochtar tersebut, terdapat dua fungsi hukum yang penting dalam upaya melakukan pembangunan nasional, yaitu sebagai dasar hukum dan kendali atas kekuasaan. Undang-Undang Dasar 1945 adalah suatu konstitusi yang merupakan hukum dasar dan sumber hukum sebagai kendali yuridis setiap hukum, undang-undang, peraturan-peraturan yang lebih rendah tingkatnya, tetapi saat ini Indonesia tidak memiliki rambu-rambu kendali politis yang ditentukan oleh hukum. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan langkah yang penting, karena GBHN merupakan garis kendali politis dan hukum bagi pengelola Negara dalam membuat perencanaan, kebijakan dan pelaksanaan pembangunan Indonesia.¹⁷

perencanaan, kebijakan dan pelaksanaan pembangunan Indonesia haruslah berdasarkan Keadilan dan kemakmuran dan mencerminkan pada semua aspek kehidupan, dalam pengertian bahwa semua rakyat mempunyai kesempatan yang sama dalam meningkatkan taraf kehidupan; memperoleh lapangan pekerjaan; mendapatkan pelayanan sosial, pendidikan dan kesehatan; mengemukakan pendapat; melaksanakan hak politik; mengamankan dan mempertahankan negara; serta mendapatkan perlindungan dan kesamaan di depan hukum. Dengan demikian, bangsa adil berarti tidak ada diskriminasi dalam bentuk apapun, baik antar individu, gender, maupun wilayah.¹⁸

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

¹⁶ Harry Setya, Nugraha., 2019, Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Vej* Volume 5, Nomor 1, Fakultas Hukum, Universitas Mulawarman, Samarinda, Hal. 207

¹⁷ Atmasasmita, Romli., 2012, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing: Yogyakarta, Hal. 46.

¹⁸ *Ibid.*

dengan kebijakan pemerintah pusat sebagai bentuk penentangan strategis.¹⁹ Berkaitan dengan ini, K.C. Wheare pernah mengingatkan, mengapa konstitusi perlu ditempatkan pada kedudukan yang tinggi (*supreme*), supaya ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Perubahannya harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan dan pertimbangan yang mendalam.

Berkenaan dengan *ius constituendum* GBHN dan kewenangan pembentukannya, perlu di sampaikan beberapa hal. Pertama, GBHN yang dikonstruksi dalam tulisan ini bukanlah GBHN versi masa lalu (Demokrasi Terpimpin maupun Orde Baru) karena hal tersebut sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini (reformasi). Sebagaimana diketahui, GBHN pada masa lalu itu hanya berupa pidato Presiden yang diberi bentuk hukum dengan Ketetapan MPR. Ketetapan MPR Nomor.1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara isinya berasal dari pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1959, 28 Agustus 1959, 30 September 1960, dan 10 November 1960. Untuk masa-masa selanjutnya pada masa Orde Baru, GBHN ini memang berasal dari pidato Presiden yang diberi bentuk hukum dengan Ketetapan MPR. Dengan kata lain, *ius constituendum* GBHN merupakan haluan negara yang diterjemahkan kembali dan disesuaikan dengan dinamika ketatanegaraan Indonesia saat ini.

Kedua, ke depan materi muatan GBHN haruslah memuat norma-norma dasar yang mengarah pada cita-cita dan tujuan nasional yang sifatnya memberikan arahan kepada lembaga-lembaga negara terutama lembaga penyelenggara pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, secara substansial haluan negara itu harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang dibentuk berdasarkan cita-cita dan tujuan nasional. Norma-norma dasar haluan negara inilah yang kemudian nantinya harus dijadikan sebagai sumber dan arahan bagi lembaga-lembaga negara dalam merumuskan visi, misi, dan tujuannya, terutama bagi Presiden dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan. Ketiga, kewenangan membentuk GBHN haruslah berada di tangan MPR yang dilaksanakan bersama-sama dengan Presiden dengan seluruh pimpinan lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat. Layaknya pembentukan suatu undang-undang, rancangan GBHN harus mendapat persetujuan bersama oleh aktor-aktor pembentuk untuk kemudian disahkan dan ditetapkan menjadi GBHN. Konstruksi pembentukan demikian ini menurut penulis akan lebih membuat GBHN yang akan dibentuk kedepannya benar-benar dapat menjadi suatu haluan dasar kehidupan bernegara yang murni hadir sebagai kehendak rakyat seperti halnya hakekat GBHN secara materil itu sendiri;

Keempat, produk GBHN ditetapkan melalui Ketetapan MPR. Sebagaimana

¹⁹ Subkhan, Imam.,2014, Gbhn Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia, *Aspirasi* Vol. 5 No. 2, Hal. 140

diketahui bahwa pasca dilakukannya perubahan UUD 1945, MPR tidak boleh dan tidak akan lagi menerapkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), kecuali dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD. Dengan kata lain, TAP MPR yang dikeluarkan kini haruslah bersifat kongkrit dan individual, atau dalam bahasa hukum biasa kita kenal dengan istilah keputusan yang bersifat *beshickking*. Namun oleh karena dalam tulisan ini ius *contituendum* kewenangan penetapan GBHN berada ditangan MPR setelah mendapat persetujuan bersama, maka kedepan perlu sekiranya dibuka suatu ruang bagi MPR untuk kembali memiliki kewenangan dalam mengeluarkan suatu ketetapan yang sifatnya “mengatur”, “khusus” ditujukan untuk menetapkan GBHN seperti halnya ketika MPR menetapkan UUD atau perubahan UUD.²⁰

GBHN tetap dibutuhkan, karena saat ini tidak ada arah yang jelas dalam membangun Indonesia, oleh sebab itu kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN perlu dikembalikan, demi mewujudkan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Salah satu argumentasi utama atau alasan perlunya menghidupkan GBHN didasarkan pada pandangan bahwa pasca reformasi ternyata perencanaan pembangunan di Indonesia mengalami kekacauan, tidak ada arah dan adanya benturan kebijakan atau kepentingan antara pusat dan daerah, dan GBHN yang dulu diamanatkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 (urutan pertama) dan diwadahi dalam sebuah ketetapan MPR (urutan kedua), sehingga dalam konteks dan perspektif seperti ini, pemikiran dan keputusan untuk menghidupkan kembali GBHN menemukan alurnya.²¹

C. PENUTUP

1. Simpulan

Meremformulasikan GBHN ke dalam UUD NRI 1945 bukanlah sebuah hal yang bertentangan dengan Konstitusi Republik Indonesia, ini merupakan sebuah celah untuk memperbaiki arah dan tujuan pembangunan nasional yang saat ini belum optimal pelaksanaannya. Mengingat pentingnya GBHN dikembalikan sebagai arah dan tujuan pembangunan Indonesia guna untuk menghindari tumpang tindih kebijakan yang terjadi antar kementerian maupun kelembagaan pemerintahan, maka ketika kewenangan menetapkan GBHN yang merupakan pernyataan keinginan rakyat sebagai tolak ukur penyelenggara negara serta pemerintahan dalam mewujudkan cita-cita bangsa, harus dikembalikan kewenangan itu kepada MPR, karena MPR merupakan refresentatif rakyat Indonesia.

Pelaksanaan RPJP saat ini yang tidak memilki kesinambungan anantara pusat dan daerah merupakan sebuah celah untuk mengembalikan ruh GBHN menjadi kewenangan MPR dalam penetapannya. Perlunya reformulasi GBHN merupakan tujuan Negara yang termaktub dalam alinea UUD NRI 1945, hal tersebut tidak dapat di bantah pelaksanaannya sebagai tujuan pembangunan nasional yang terarah dan memiliki pola pembangunan yang terstruktur

²⁰ Harry Setya , Nugraha, Op.Cit

²¹ Fitri, Rizki Rahayu & N.A.M, Eka Sihombing, Op.Cit

antara pusat dan daerah. Pilihan ide dengan cara revitalisasi GBHN harus dilakukan dengan cara perubahan atau amandemen UUD NRI Tahun 1945, terutama terkait dengan wewenang dan tugas MPR, sedangkan saat ini pendekatan yang ada dalam RPJP Nasional dan RPJM Nasional, terutama yang terdapat dalam kerangka berfikir ilmiah, dengan cara melibatkan unsur-unsur pemerintahan dan masyarakat harus diadopsi dalam proses penyusunan dan penetapan GBHN, dan hal ini dilakukan untuk menghindari proses penyusunan dan penetapan GBHN yang sarat politis dan melulu top-down seperti ketika zaman Orde Baru.

2. Saran

Mengingat arti penting GBHN sebagai kerangka kerja yang terperincikan dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia, dan guna menghindari tumpang tindih kebijakan antar kementerian atau kelembagaan pemerintahan, maka:

- a. Kewenangan untuk menetapkan GBHN yang merupakan pernyataan keinginan rakyat sebagai acuan utama dalam penyelenggaraan negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa, harus dikembalikan kepada MPR, karena MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.
- b. Selain mengembalikan kewenangan menetapkan GBHN kepada MPR, maka hal penting yang diperlukan dalam membangun Indonesia adalah pengamalan Pancasila yang terbebas dari dogma dan simbol yang didoktrin selama Orde Baru.

Daftar Pustaka

a. Undang-undang

Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJPN).

b. Buku

Atmasasmita, Romli., 2012, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing: Yogyakarta

Huda, Ni'matul., 2008, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, Cetakan 1, Edisi 1, Jakarta: Rajawali Pers

Ismatullah, Deddy, Dan Saebani, Beni Ahmad., 2018, *Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan Di Negara Republik Indonesia*, Cetakan Ke-2, Edisi Revisi, Bandung: Pustaka Setia,

Nazriyah, Riri., 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press

Subkhan, Imam, 2014, *Gbhn Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia Gbhn And The Change Of Indonesia Development Planning*, *Jurnal Aspirasi* Vol. 5 No. 2

Solly Lubis, M., 1982, *Ketatanegaraan Republik Indonesia Suatu Pengantar Studi Tentang Kehidupan Nasional*, Universitas Dharma Agung

c. Jurnal

Harry Setya, Nugraha., Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Vej Volume 5, Nomor 1, Fakultas Hukum, Universitas Mulawarman, Samarinda, 2019.

Ilham Putuhena, M., Re Thinking GBHN (Misi Menghidupkan Yang Telah Mati), Jurnal Rechtsvinding Online, 2019.

Simamora, Janpatar., Urgensi Keberadaan Gbhn Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Litigasi, Vol. 17 (2), 2016

Subkhan, Imam., Gbhn Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia, Aspirasi Vol. 5 No. 2, 2014.

d. Makalah

Fitri, Rizki Rahayu., Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Rencana Pembangunan Nasional, Skripsi, Medan: Program Studi Sarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2019.

Sulaksono, Tunjung., "Relevansi Dan Revitalisasi GBHN Dalam Perencanaan Pembangunan". Makalah. Disampaikan Dalam FGD Kerjasama Antara CEPP UMY Dan MPR RI: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Model GBHN. Yogyakarta, 2016.

Kebijakan Politik Hukum Berwawasan GESI dalam Haluan Negara

Nurhilmiyah

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Perumusan suatu kebijakan dalam haluan Negara tidak bisa dilepaskan dari hubungan hukum dan politik. Secara teoritis hubungan hukum dengan politik/kekuasaan harusnya bersifat fungsional, artinya hubungan ini dilihat dari fungsi-fungsi tertentu yang dijalankan diantara keduanya. Terdapat fungsi timbal balik antara hukum dengan kekuasaan, yaitu kekuasaan memiliki fungsi terhadap hukum, sebaliknya hukum juga memiliki fungsi terhadap kekuasaan.

GBHN atau Garis Garis Besar Haluan Negara merupakan pernyataan dari keinginan rakyat seluruh Indonesia yang ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu lima tahun. Tetapi setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 mengalami perubahan mendasar sekaligus berimplikasi dengan tugas dan fungsi MPR maka, GBHN dinyatakan tidak berlaku lagi.¹

Indonesia memiliki kerangka kebijakan yang kuat untuk peningkatan kesetaraan gender, dan juga telah membuat komitmen nyata dalam pembangunan yang inklusif terhadap disabilitas. Serangkaian kebijakan dan peraturan yang relevan telah diterbitkan guna mendukung tercapainya kesetaraan gender dan disabilitas. Pada tingkat kebijakan tertinggi, hal ini mencakup pernyataan kesetaraan semua orang dalam Konstitusi Republik Indonesia, ratifikasi Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW*) pada tahun 1984, dukungan suara bagi Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat (*UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*) pada tahun 2007, dan ratifikasi Konvensi PBB

¹ Imam Mahdi, Reformulasi Sistem Perencanaan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara, *Jurnal Al Ijarah Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 2, Nomor 1 Tahun 2017, hlm. 1

tentang Hak-hak Kaum Penyandang Disabilitas (*UN Convention on the Rights of Person with Disabilities*) pada tahun 2011.²

Kemitrasejajaran yang harmonis antara pria dengan wanita menurut Menteri Negara Peranan Wanita (1998) adalah suatu kondisi hubungan kedudukan dan peranan yang dinamis antara pria dengan wanita. Pria dan wanita mempunyai persamaan kedudukan, hak, kewajiban dan kesempatan, baik dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara maupun dalam kegiatan pembangunan di segala bidang³ Diperlukan sudut pandang yang arif untuk membenahi carut marut definisi kesetaraan gender, yaitu dengan memandangnya sebagai hubungan kerjasama yang saling melengkapi. Walaupun laki-laki dan perempuan memiliki peran yang berbeda namun bisa bersatu dalam mencapai tujuan bersama.⁴

Lalu bagaimana kebijakan berwawasan GESI (*Gender Equality and Social Inclusion*) dalam haluan Negara kita?

B. Kebijakan Politik Hukum Berwawasan GESI

Berkenaan dengan istilah kebijakan (*policy*), istilah ini memiliki keragaman arti. Terdapat perbedaan pendapat di kalangan para ahli tentang pengertian kebijakan. Jelasnya, konsep kebijakan itu sulit untuk dirumuskan dan diberikan makna yang tunggal, atau dengan kata lain, sulit bagi kita untuk memperlakukan konsep kebijakan tersebut sebagai sebuah gejala yang khas dan konkret, terutama bila kebijakan itu kita lihat sebagai suatu proses yang terus berkembang dan berkelanjutan mulai dari proses pembuatan sampai implementasinya.

Terdapat perbedaan “penekanan” tentang kebijaksanaan di antara para ahli. Sebagian dari mereka melihat kebijakan sebagai suatu perbuatan, sedangkan yang lain melihat sebagai suatu sikap yang direncanakan (suatu rencana) dan juga suatu tindakan. Para ahli juga berbeda pendapat berkaitan dengan tujuan dan sarana, bahkan ada yang tidak lagi menyebut baik tujuan maupun sarana.⁵

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Sebagai seorang yang mendalami sosiologi hukum, tidaklah mengherankan apabila Satjipto Rahardjo lebih menitikberatkan definisi politik hukumnya dengan menggunakan pendekatan sosiologis. Hal tersebut bisa dilihat dari pernyataannya bahwa politik hukum digunakan untuk mencapai

² KOMPAK, http://kompak.or.id/userfiles/publication/download/20170224_KOMPAK_GESI_Strategy_2017-18_ID_FINAL1.pdf, diakses pada 20 September 2019

³ Wayan Sudharta, Peranan Wanita Dalam Pembangunan Berwawasan Gender, *Jurnal Studi Jender Srikandi*, Volume 3 Nomor 1, Januari 2003, hlm. 2

⁴ Nurhilmiyah, Merefleksi Emansipasi Kartini, *Kumpulan Jurnal Dosen Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, 2017, http://jurnal.umsu.ac.id/index.php/kumpulandosen/article/view/1282/pdf_154, diakses 27 Agustus 2019

⁵ Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Cet. I, Jakarta: Sinar Grafika), hlm. 14-15 dalam Imam Syauckani dan A. Ahsin Thohari, 2007, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Edisi 1, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 23-24

suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁶

Kesetaraan Gender adalah hak, tanggung jawab dan kesempatan yang sama bagi perempuan, laki-laki, anak perempuan dan anak laki-laki. Kesetaraan gender dapat dicapai pada saat perilaku, aspirasi dan kebutuhan perempuan dan laki-laki yang berbeda sama-sama dihargai dan dipertimbangkan.

Inklusi sosial adalah proses untuk meningkatkan kemampuan, membuka kesempatan dan mengembalikan martabat individu/kelompok yang sebelumnya dirugikan akibat atribut identitas seperti: gender, disabilitas, suku dan ras minoritas yang menghambat keterlibatan dan peran aktifnya dalam masyarakat. Inklusi sosial dapat membantu dalam mencapai beberapa tujuan pembangunan antara lain: mempromosikan hak-hak universal dan kemampuan; menjamin kebutuhan dasar terpenuhi; mendorong partisipasi penuh; dan mengakui serta menghargai identitas: bebas dari diskriminasi.

Kesetaraan gender dan inklusi sosial atau GESI ini membutuhkan ruang di haluan Negara kita untuk bisa memperoleh tempat yang layak dalam haluan Negara, dapat ditemukan pula di masing-masing tingkatan peraturan perundang-undangan kita dan bisa diimplementasikan di seluruh sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Haluan Negara yang ditetapkan tersebut merupakan produk perencanaan pembangunan nasional yang merepresentasikan kehendak seluruh rakyat Indonesia. MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD yang mewakili kepentingan politik rakyat dan daerah merupakan rumah kebangsaan yang merepresentasikan seluruh kehendak rakyat Indonesia.

Menurut Emy Susanti, GESI adalah sebuah konsep yang membahas relasikuasa yang tidak setara yang dialami oleh orang-orang atas dasar gender, ketidakmampuan (kemiskinan dan disabilitas), usia, lokasi, kasta / etnis, bahasa dan agen atau kombinasi dari dimensi-dimensi ini. Fokus pada kebutuhan untuk tindakan menyeimbangkan kembali relasikuasa ini, mengurangi kesenjangan dan memastikan persamaan hak, peluang, akses dan menghormati semua individu tanpa memandang identitas sosial mereka.⁷

Kebijakan politik hukum yang berwawasan GESI berarti suatu perbuatan atau tindakan untuk mencapai tujuan maupun sarana yang mengimplementasikan konsep yang membahas relasikuasa yang tidak setara yang dialami oleh masyarakat, yang terdiri dari orang-orang atas dasar gender, ketidakmampuan (kemiskinan dan disabilitas), usia, lokasi, kasta / etnis, bahasa dan agen atau kombinasi dari dimensi-dimensi ini.

Haluan Negara sebagai produk yang dihasilkan dari suatu proses kerakyatan dalam prinsip permusyawaratan/perwakilan merupakan penggambaran dari kekhasan sistem demokrasi Indonesia. Proses musyawarah dan gotong royong yang menghiasinya membuat Haluan Negara mengikat terhadap seluruh entitas bangsa sebagai suatu keputusan bersama tidak hanya terhadap Presiden. Diperlukan suatu *guiden principle* dalam skema pembangunan nasional.

⁶ *Ibid*

⁷ Emy Susanti, http://simlitabmas.ristekdikti.go.id/unduh_berkas/Implementasi%20Istu%20Gesipdf, diakses pada tanggal 20 September 2019

Haluan Negara dibutuhkan untuk melengkapi landasan-landasan pembangunan nasional yang telah dimiliki oleh bangsa Indonesia. Pertama, Landasan Ideal Pembangunan Nasional terdapat dalam Pancasila sebagai ideologi negara. Kedua, Landasan Konstitusional Pembangunan Nasional juga sudah termaktub dalam UUD 1945. Hanya landasan operasional pembangunan nasional yang belum tersedia dan sudah seharusnya termaktub dalam sebuah haluan negara. Dengan demikian, sejatinya Haluan Negara merupakan suatu instrumen kunci Negara Pancasila yang kita anut dalam mengarungi samudera peradaban dunia agar tidak kehilangan arah dan jati diri.⁸

C. Kebijakan Berwawasan GESI dalam Haluan Negara

Rumusan politik hukum nasional dapat juga ditemukan dalam TAP MPR, seperti TAP MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, terutama BAB IV. Pada bab itu disebutkan tentang arah kebijakan bidang hukum yang terdiri dari 10 butir, salah satunya mencantumkan tentang wawasan GESI, sebagai berikut:

“Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.”⁹

Komitmen kebijakan negara terkait politik hukum berwawasan GESI berdasarkan data yang diperoleh KOMPAK (Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan) pada tahun 2017-2018, dapat dilihat pada:

1. Ketentuan UUD 1945 Pasal 27:

Ayat (1): Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum (...)

Ayat (2): Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 28H:

Ayat (1): Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Ayat (2): Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Ayat (3): Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Pasal 28I:

Ayat (2): Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

⁸ Eko Ibnu Hayyan, Haluan Negara dan Konsepsi Bernegara Indonesia, <https://news.detik.com/kolom/d-4671881/haluan-negara-dan-konsepsi-bernegara-indonesia>, diakses pada tanggal 21 September 2019.

⁹ TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

Pasal 34:

Ayat (2): Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

2. Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women–CEDAW) Ditandatangani oleh Indonesia: 29 Juli 1980. Diratifikasi oleh Indonesia dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW), pada tanggal 13 Sep 1984.

Pasal 14:

Ayat (2): Negara-negara Pihak wajib membuat langkah-tindak yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan di daerah pedesaan, dan menjamin bahwa mereka ikut serta dalam dan menikmati manfaat dari pembangunan pedesaan atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan, khususnya menjamin kepada perempuan pedesaan hak:

- (a). Untuk berpartisipasi dalam perluasan dan implementasi perencanaan pembangunan di semua tingkat;
 - (b). Untuk memperoleh fasilitas pemeliharaan kesehatan yang memadai, termasuk penerangan, penyuluhan dan pelayanan dalam keluarga berencana;
 - (c). Untuk mendapat manfaat langsung dari program jaminan sosial;
 - (d). Untuk memperoleh segala jenis pelatihan dan pendidikan, baik formal maupun non-formal, termasuk yang berhubungan dengan pemberantasan buta huruf fungsional, serta manfaat semua pelayanan masyarakat dan pelayanan penyuluhan guna meningkatkan ketrampilan teknik mereka;
 - (e). Untuk membentuk kelompok-kelompok swadaya dan koperasi supaya memperoleh peluang yang sama terhadap kesempatan-kesempatan ekonomi melalui kerja dan kewiraswastaan;
 - (f). Untuk berpartisipasi dalam semua kegiatan masyarakat;
 - (g). Untuk dapat memperoleh kredit dan pinjaman pertanian, fasilitas pemasaran, teknologi tepat-guna, serta perlakuan sama pada landreform dan urusan-urusan pertanahan termasuk pengaturan-pengaturan tanah pemukiman;
 - (h). Untuk menikmati kondisi hidup yang memadai, terutama yang berhubungan dengan perumahan, sanitasi, penyediaan listrik dan air, transportasi dan komunikasi.
3. Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional (PUG). Instruksi ini mengharuskan pengarusutamaan isu-isu gender dalam lembaga negara dan program-programnya pada semua tahap pembangunan: yakni perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi.
 4. Ketentuan Undang-Undang No.23 Tahun 2004 tentang Penghapusan kekerasan dalam Rumah Tangga

Definisi kekerasan dalam rumah tangga termasuk: kekerasan fisik, psikis, seksual dan penelantaran keluarga, dan mengkriminalisasi perkosaan dalam pernikahan. Pelecehan seksual dikriminalisasi dan hak-hak korban diakui secara eksplisit.

5. Undang-Undang No.40 Tahun 2008 tentang Penghapusan diskriminasi ras dan etnis. Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan berhak atas perlindungan terhadap setiap bentuk diskriminasi ras dan etnis.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 67 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah
7. Undang-Undang No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Indonesia atas UNCPRD Pengesahan Konvensi PBB mengenai Hak Penyandang Disabilitas (United Nation Convention on the Rights of Persons with Disabilities) adalah momentum untuk mengubah paradigma dalam penanganan isu disabilitas dari pendekatan medis dan sosial menuju perspektif hak asasi manusia.
8. Surat Edaran Bersama 2012: Strategi nasional untuk percepatan pengarusutamaan gender melalui perencanaan dan penganggaran responsif gender. Strategi nasional ini dirumuskan dan diedarkan oleh empat kementerian dalam nomor surat yang berbeda sebagai berikut:
 - a. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional: 270/M.PPN/11/2012
 - b. Kementerian Keuangan: SE-33/MK.02/20123.
 - c. Kementerian Dalam Negeri: 050/4379A/SJ4.
 - d. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak: SE 46/MPP-PA/11/2012
9. Peraturan Pemerintah No.43 Tahun 2014
Pasal 1, ayat 1: pelaksanaan kegiatan dalam pembangunan desa diputuskan berdasarkan pertimbangan kesetaraan gender.
10. UU No. 6/2014 tentang Desa
Bab 2 tentang Kepala Desa Pasal 26: demokrasi dan kesetaraan gender sebagai salah satu kewajiban kepala desa.
Paragraf (4); Pasal 63 ayat b: kesetaraan gender dalam Badan Permusyawaratan Desa
Penjelasan bagian no.7 tentang non-diskriminasi terhadap kelompok etnis, agama dan kepercayaan, ras, kelompok masyarakat serta gender dalam Peraturan Desa.
11. RPJMN 2015-2019. RPJMN memberikan penegasan tentang pembangunan inklusif bagi perempuan, penyandang disabilitas, kelompok masyarakat adat minoritas dan kelompok masyarakat rentan lainnya.
12. Peraturan Pemerintah No.75/2015 dan Instruksi Presiden tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM). Dalam RANHAM ini terdapat kelompok-kelompok rentan termasuk, perempuan, penyandang disabilitas dan masyarakat adat minoritas sebagai penerima manfaat utama dalam pemenuhan hak asasi manusia di semua bidang pembangunan seperti: sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya.
Dokumen ini mencakup arahan yang sangat jelas bagi semua Kementerian terkait dan sektoral pada tingkat lokal untuk melaksanakan agenda nasional

Hak Asasi Manusia ini.

13. Pedoman perencanaan dan penganggaran yang responsif terhadap disabilitas, 2015. Pedoman ini dikembangkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional yang memberikan arahan bagi kementerian dan lembaga pemerintah dalam mengintegrasikan isu-isu disabilitas dalam program/kegiatan perencanaan dan penganggaran mereka.
14. Peraturan Menteri Koperasi dan UMKM No. 7 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis tentang Pembangunan di bidang Koperasi dan UMKM.
15. Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Disabilitas. Berdasarkan proses ratifikasi, pemerintah Indonesia kemudian menetapkan undang-undang baru tentang disabilitas yang terdiri dari 22 hak penyandang disabilitas dan 4 hak tambahan bagi perempuan penyandang disabilitas.

Dapat ditambahkan pula mengenai perlindungan hukum terhadap perempuan berhadapan dengan hukum sebelum lahirnya PERMA Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum.¹⁰ Menurut Pasal 1 PERMA Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum, perempuan berhadapan dengan hukum adalah perempuan yang berkonflik dengan hukum.

Ada 3 (tiga) pihak perempuan yang berkonflik dengan hukum tersebut: a. Perempuan sebagai korban b. Perempuan sebagai saksi c. Perempuan sebagai pihak Pasal 2 PERMA Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum memuat asas yang mestinya ditaati hakim dalam mengadili perkara perempuan berhadapan dengan hukum. Asas-asas tersebut adalah, asas penghargaan atas harkat dan martabat manusia; asas non diskriminasi; asas kesetaraan gender; asas persamaan di depan hukum; asas keadilan; asas kemanfaatan; dan asas kepastian hukum.

Diperlukan melakukan penyadaran dan pengarusutamaan gender yang dapat dilakukan mulai dari tingkat pusat sampai di tingkat lokal, yang dapat dilakukan di dalam kelembagaan tradisional yang ada di dalam masyarakat.¹¹

D. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Kebijakan politik hukum berwawasan GESI dalam haluan Negara kita dapat ditemukan pada sejumlah peraturan perundang-undangan.
- b. Berdasarkan penelusuran hasil penelitian terdahulu terkait implementasi regulasi berwawasan GESI, salah satunya adalah; kurangnya pemahaman yang memadai tentang pengarusutamaan gender di masyarakat; dan tidak adanya keberlanjutan diskusi

¹⁰ Nurhilmiah, Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Berhadapan Dengan Hukum Sebelum Dan Sesudah Lahirnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan Dengan Hukum, Volume 4, Nomor 2, Tahun 2019, hlm. 214

¹¹ Endang Lestari Hastuti, Hambatan sosial budaya dalam pengarusutamaan Gender di Indonesia, Jurnal SOCA (Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian), Volume 5, Nomor 2 Juli 2005 hlm. 733

mengenai efektivitas peraturan perundang-undangan sejenis.

2. Rekomendasi

- a. Penting untuk memfokuskan pada sosialisasi keberadaan segenap peraturan perundang-undangan yang berwawasan GESI di seluruh wilayah Indonesia.
- b. Urgen untuk melakukan penyadaran dan pengarusutamaan gender yang dapat dilakukan mulai dari tingkat pusat sampai di tingkat lokal, yang dapat dilakukan di dalam kelembagaan tradisional yang ada di dalam masyarakat serta melanjutkan kajian-kajian dan penelitian-penelitian di berbagai bidang tentang implementasi regulasi yang berwawasan GESI.

Daftar Pustaka

- Endang Lestari Hastuti, Hambatan sosial budaya dalam pengarusutamaan Gender di Indonesia, *Jurnal SOCA (Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian)*, Volume 5, Nomor 2, Juli 2005.
- Eko, Ibnu Hayyan, Haluan Negara dan Konsepsi Bernegara Indonesia, <https://news.detik.com/kolom/d-4671881/haluan-negara-dan-konsepsi-bernegara-indonesia>, diakses pada tanggal 21 September 2019.
- Emy, Susanti, 2017, http://simlitabmas.ristekdikti.go.id/unduh_berkas/Implementasi%20Isu%20GesI.pdf, diakses pada tanggal 20 September 2019.
- Imam, Mahdi, Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara, *Jurnal Al Ijarah Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 2, Nomor 1 Tahun 2017.
- Imam, Syaukani dan A. Ahsin, Thohari, 2007, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Edisi 1, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- KOMPAK, Strategi Kesetaraan Gender dan Inklusi Sosial, http://kompak.or.id/userfiles/publication/download/20170224_KOMPAK_GESI_Strategy_2017-18_ID_FINAL1.pdf, diakses pada 20 September 2019.
- Nurhilmiah, Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Berhadapan Dengan Hukum Sebelum Dan Sesudah Lahirnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan Dengan Hukum, Volume 4, Nomor 2, Tahun 2019.
- , Merefleksi Emansipasi Kartini, *Kumpulan Jurnal Dosen Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, 2017, http://jurnal.umsu.ac.id/index.php/kumpulandosen/article/view/1282/pdf_154, diakses 27 Agustus 2019.
- Republik Indonesia, TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
- Wayan, Sudharta, Peranan Wanita Dalam Pembangunan Berwawasan Gender, *Jurnal Studi Jender Srikandi*, Volume 3 Nomor 1, Januari 2003.

Penerapan Directive Principles of State Policies (DPSP) sebagai Redesain Kebijakan Haluan Negara

Irvin S.T Sihombing
DSS & Associates Law Firm

A. Pendahuluan

Sejak Reformasi 1998 harus diakui telah terjadi perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹ MPR yang semula adalah lembaga tertinggi negara, kini kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lainnya. Dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara, maka peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum tata Negara Indonesia, maka tidak lagi mengenal istilah Ketetapan (Tap) MPR sebagai peraturan (regelling). Tap MPR yang semula kedudukannya berada pada derajat kedua setelah UUD 1945, kini tidak bisa lagi ditemui. Memang masih dimungkinkan adanya Tap MPR, namun sifatnya bukan lagi sebagai peraturan (regelling) melainkan sebagai penetapan (beschikking), seperti ketetapan tentang penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden berhalangan tetap.²

Pada saat yang bersamaan, pasca absennya GBHN, sebagai landasan politik hukum pembangunan nasional, maka Orde Reformasi bertumpu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). RPJPN tidak lain adalah visi-misi Presiden yang diutarakan saat kampanye pada Pemilu Presiden (Pilpres). Oleh karena sifatnya yang politis dan kompromi, maka dalam tataran pelaksanaan kerap terjadi inkonsistensi.³

Bukan hanya itu RPJP juga memiliki keterbatasan, sebab konstitusi membatasi masa jabatan Presiden maksimal hanya 10 tahun. Belum lagi Visi dan

¹ Damos Dumoli Agusman Indonesia Dan Hukum Internasional: Dinamika Posisi Indonesia Terhadap Hukum Internasional, *Jurnal Opinio Juris*, Vol. 15 Januari – April 2014, hal. 95.

² *Ibid.*

³ RUU RPJP 2005-2025 Akan Tentukan Visi Misi Presiden Di Masa Depan, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15924/ruu-rpjp-20052025-akan-tentukan-visi-misi-presiden-di-masa-depan/>, diakses pada tanggal 15 September 2019.

misi pemerintah satu sama lain tidaklah sama, sehingga tidak ada jaminan bagi pemerintahan yang tengah berkuasa menjalankan kebijakan atau program yang sudah ditetapkan rezim sebelumnya. Pada titik inilah, pembangunan nasional tidak berjalan searah dan berkesinambungan.⁴

Berbeda dengan GBHN baik di masa Orde Lama dan Orde Baru. Hal itu dikarenakan GBHN ditetapkan oleh MPR, yang saat itu kedudukannya sebagai lembaga tertinggi di tanah air. Karena kedudukannya yang konstitusional itu, maka setiap penguasa atau pemerintah baru, wajib menjalankan program pembangunan yang sudah ditetapkan MPR.

Dalam kaitannya dengan perkembangan kehidupan politik, bangsa Indonesia di era reformasi tumbuh menjadi negara ketiga⁵ terbesar yang menerapkan sistem demokrasi dengan pemilihan langsung. Kebebasan berpendapat, berorganisasi, mengeluarkan pendapat dan kebebasan pers, serta partisipasi warga dijamin penuh oleh konstitusi. Rakyat memiliki daulat penuh untuk memilih siapa pemimpinnya. Mulai dari Presiden, Gubernur, Bupati, Wali Kota semuanya dipilih langsung oleh rakyat.

Namun demikian apakah perkembangan dalam bidang politik tersebut sejalan dengan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi? Apakah cita-cita mewujudkan masyarakat adil, makmur dan sejahtera sesuai dengan Pancasila sudah terwujud? Ataukah sebagian besar rakyat hanya menjadi penonton saja di tengah gegap gempitanya laju pembangunan nasional yang kini tengah berjalan? Deretan pertanyaan itulah yang mendesak untuk dijawab oleh para pemangku kepentingan.

Sejauh ini masih ada ketimpangan atau gap antara kelompok masyarakat yang kaya dan miskin, kesenjangan antar wilayah, termasuk juga kesenjangan dalam kepemilikan tanah. Isu tanah menjadi salah satu sumber konflik di Indonesia.⁶ Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) menunjukkan bahwa sekelompok kecil warga (sekitar 0,2 % dari total penduduk) telah menguasai 56% aset nasional, dimana 87 % aset tersebut dalam bentuk tanah. Hal tersebut merupakan potret ketimpangan yang luar biasa, yang sewaktu-waktu berpotensi pecah menjadi konflik sosial, kemiskinan dan konflik sumber daya alam.⁷

Partisipasi politik yang digemborkan dalam tataran empiris, ternyata tidak berbanding lurus dengan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi. Rakyat sering disuguhi konflik politik yang terbuka yang tampak dalam tayangan televisi. Pertanyaannya, apakah tarik-menarik kepentingan politik yang muncul di depan

⁴ Bahaudin, Menghidupkan Kembali Gbhn: Komparasi GBHN dan RPJPN Sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional Dalam Bidang Pembangunan, *Jurnal Keamanan Nasional* Vol. Iii, No. 1, Mei 2017, Hal. 87.

⁵ Awaludin, Konsepsi Negara Demokrasi Yang Berdasarkan Hukum. Pemingkatan Ini Didasarkan Pada Jumlah Penduduk, Dimana Posisi Pertama Diduduki India, Kedua Amerika Serikat Dan Ketiga Indonesia. *Jurnal Academica Fisip Untad* Vol. I 2009, hal. 56.

⁶ Marzuki Suparman, Disampaikan dalam Workshop Hak-Hak Masyarakat Asli di Lombok: 21-23 Oktober 2008, hal. 4.

⁷ Sudjatmiko Budiman, 2013, *Pembangunan Yang Menyingkirkan*, Jakarta: Puspipajak, hal.151.

publik tersebut memberi sumbangan pada pencapaian tujuan nasional.

Meskipun GBHN tidak lagi digunakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, namun beberapa tahun terakhir wacana tentang pentingnya GBHN kembali mencuat. Beberapa kali MPR melalui Badan Pengkajian MPR melakukan kegiatan bersama para akademisi hukum untuk mengkaji seberapa penting dikembalikannya GBHN diwujudkan.⁸ Dari sekian kali kajian yang dilakukan tersebut, terlihat seakan Badan Pengkajian MPR telah menganggap bahwa GBHN menjadi hal yang penting untuk diwujudkan. Hal ini setidaknya dapat dilihat dengan dibentuknya panitia ad-hoc yang ditugaskan untuk mempersiapkan materi pokok-pokok haluan negara melalui rapat paripurna tahunan MPR tahun 2018.⁹

Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini hendak membedah permasalahan menghidupkan kembali GBHN yang dikaitkan dengan sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian diharapkan diperoleh gambaran kemungkinan adanya pembangunan model GBHN yang sejalan dengan sistem presidensial.

B. Pembahasan

Pasca dihilangkannya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lahirlah apa yang dinamakan sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional kedepannya.¹⁰ Berkenaan dengan mekanisme penyusunan RPJP tersebut, proses penyusunannya dimulai dari penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, dilanjutkan dengan

⁸ Harry Setya Nugraha, Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Vej* Volume 5, Nomor 1, 191, hal. 4.

⁹ Kesepakatan untuk membentuk panitia ad-hoc guna menyiapkan materi-materi pokok haluan negara sebelumnya diputuskan dalam rapat gabungan MPR pada tanggal 24 Juli 2018. panitia ad-hoc tersebut beranggotakan 45 anggota yang berasal dari seluruh fraksi di DPR dan kelompok DPD serta diketuai oleh Ahmad Basarah. Baca: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180816113421-32-322723/Dua-Panitia-AdHocuntuk-Bahas-Gbhn-Dan-Tap-Mpr-Dibentuk>, di akses pada 15 September 2019.

¹⁰ Penjelasan ketentuan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang notabenehnya merupakan dasar hukum pembentuk RPJP, dikatakan bahwa “dengan tiadanya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sangat diperlukan. hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang memerintahkan penyusunan RPJP Nasional yang menganut paradigma perencanaan yang visioner, maka RPJP Nasional hanya memuat arahan secara garis besar baca juga Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. disebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional disusun sebagai penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional. dengan demikian, dokumen ini lebih bersifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar, sehingga memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya.

musyawarah perencanaan pembangunan, dan diakhiri dengan penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Proses tersebut keseluruhannya berlangsung di pemerintah. Setelah rancangan akhir rencana pembangunan tersebut selesai, proses selanjutnya ada di tangan DPR bersama-sama dengan Presiden untuk kemudian disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.¹¹

Berdasarkan uraian singkat mengenai RPJPN di atas, bahwa pada prinsipnya semangat pembentukan RPJPN sejalan dengan pembentukan GBHN, yakni keduanya sama-sama menginginkan agar negara Indonesia memiliki arah pembangunan nasional yang jelas dalam sistem pemerintahannya. Namun demikian, penulis melihat beberapa kelemahan terhadap konsep RPJPN tersebut. Beberapa kelemahan RPJPN sebagaimana penulis maksud dijelaskan di dalam alinea-alinea berikut ini.

Pertama, aktor pembentuk yang tidak representatif. Berkenaan dengan hal ini, sebagaimana dikatakan di awal bahwa sebagai arah pembangunan nasional, RPJPN dibuat oleh Presiden yang dikemudian dibahas, dan disetujui bersama-sama dengan DPR untuk selanjutnya menjadi undang-undang. Setelah RPJPN tersebut disahkan, maka Presiden memiliki tanggung jawab secara penuh untuk melaksanakannya. Pertanyaan yang kemudian muncul, sudahkan RPJPN tersebut benar-benar merepresentasikan kehendak rakyat sekaligus dapat menjadi bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat secara ideal jika yang membuatnya hanyalah Presiden? Meskipun pada prinsipnya Presiden saat ini terpilih melalui pemilihan umum oleh rakyat secara langsung, bukan berarti pula seluruh program yang diusung oleh Presiden ketika masa kampanye merupakan program yang menjadi kehendak rakyat untuk dijalankan ke depannya. Kalaupun kemudian setelah dibuat oleh Presiden lalu dilakukan pembahasan terhadap RPJPN dan disahkan bersama-sama dengan DPR, bukankah keduanya merupakan kelembagaan politik (*political representation*) yang bisa jadi dalam pembahasannya terjadi suatu transaksi-transaksi politik yang justru berpotensi menciderai hati rakyat? Jika kita konsisten dengan hakekat rencana pembangunan nasional secara materil yang notabenehnya merupakan kehendak rakyat, tentu hal ini menjadi suatu permasalahan.

Kedua, aktor pelaksana yang tidak berkaitan dengan hakikat pelaksana kedaulatan rakyat. Di awal telah dikatakan bahwa dengan perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula menyatakan bahwa “kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” membawa konsekuensi dasar bahwa kini seluruh lembaga negara (khususnya lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945) merupakan aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Dengan begitu, praktis seluruh lembaga negara sebagaimana dimaksud memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan hal-hal apa saja yang menjadi kehendak rakyat yang terangkum dalam suatu haluan dasar pembangunan nasional.

¹¹ Harry Setya Nugraha, *Op.Cit*, Hal. 15.

Namun dalam praktiknya kini, RPJPN yang ada saat ini hanya merupakan arah pembangunan nasional yang ditujukan kepada Presiden sebagai satu dari sekian banyak aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini tentu menjadikan tidak adanya interkoneksi antara arah pembangunan nasional dan aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karenanya, jika kita konsisten pada hakikat kedaulatan dan seluruh lembaga negara sebagaimana dimaksud merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, sudah barang tentu kini kita harus memikirkan bagaimana caranya agar ada suatu haluan negara yang benar-benar memiliki interkoneksi yang baik antara hakikat kedaulatan rakyat dan lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Ketiga, tidak efektifnya mekanisme kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan RPJPN dan/atau RPJMN. Sebagaimana diketahui bahwa sampai saat ini, tidak ada mekanisme lain yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam melaksanakan fungsi kontrol terhadap Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN selain melalui pemilihan umum. Melalui pemilihan umum, masyarakat diberikan hak untuk menilai efektifitas kinerja kerja Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN dengan cara memilih kembali Presiden yang bersangkutan (kalaupun memang mencalonkan diri kembali) jika dirasa kinerja kerjanya dilaksanakan secara efektif. Sebaliknya, masyarakat pun memiliki hak untuk tidak memilih kembali Presiden yang bersangkutan jika dirasa kinerja kerjanya dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN tidak dilaksanakan secara efektif. Model pengawasan yang semacam ini menurut penulis bukanlah model pengawasan yang ideal. Sudah selayaknya setiap saat jika diperlukan terdapat suatu mekanisme yang dapat dilaksanakan untuk mengontrol agar pelaksanaan RPJPN dan/atau RPJMN tetap dapat berjalan secara efektif. Hal inilah yang sampai saat ini belum ditemukan formulasinya. Sementara di satu sisi, model pengawasan yang seperti itu menurut penulis menjadi suatu kebutuhan.

Kelemahan-kelemahan yang penulis sampaikan tersebut yang pada akhirnya mengantarkan pada gagasan perlunya MPR diberikan kembali kewenangan dalam membentuk GBHN ternyata juga disampaikan oleh beberapa pakar hukum. Kaelan misalnya, ia menyampaikan bahwa:¹²

Kurun Waktu RPJP Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun. Adapun pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) yaitu periode 5 tahunan dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia, misalnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010, Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014, yang kemudian pelaksanaannya dilakukan oleh Presiden.

Di sinilah letak kelemahan sistem perencanaan dan pelaksanaan pembangunan menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah

¹² Kaelan, Reformulasi GBHN; Perpektif Filosofis Dan Yuridis. Makalah Dalam Acara Focus Group Discussion Kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI Dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016, hal. 5-6.

reformasi. Karena RPJP Nasional yang merupakan acuan umum pembangunan nasional ditetapkan dengan Undang-Undang, sedangkan RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden, sedangkan pelaksanaannya adalah Presiden sendiri. Jikalau reformasi kekuasaan pemerintahan negara terutama untuk menciptakan kondisi *checks and balances*, maka justru perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional tidak mewujudkan mekanisme *checks and balances*. Jikalau RPJP ditetapkan dengan Undang-Undang, dalam kenyataannya yang aktif menyusun dan menentukan adalah Presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan. Apalagi pelaksanaan secara konkrit pembangunan nasional dalam RPJM Nasional yang disusun dan direncanakan oleh Presiden dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Konsekuensinya jikalau terjadi ketidaksesuaian dengan rencana pembangunan atau bahkan menyimpang dari rencana pembangunan, atau minimal tidak mengalami progres yang signifikan, maka tidak akan ada kontrol kekuasaan atau sanksi yuridis yang jelas, karena ditentukan oleh suatu peraturan yang dihasilkan oleh kekuasaan Presiden itu sendiri.

Directive Principle of State Policy berisi prinsip arahan penyelenggaraan Negara yang dijadikan rujukan bagi setiap penyelenggaraan pemerintah yang bersifat operasional.¹³ Di Indonesia sendiri *Directive Principle of State Policy* telah tergambarkan melalui berbagai kebijakan pemerintah. Salah satu contoh misalnya terdapat dalam bidang pendidikan. Berdasarkan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.¹⁴ Ketentuan ini menjadi acuan wajib dalam konstitusi dalam menentukan besaran anggaran pendidikan di Anggaran Pendapatan Belanja Negara (“APBN”) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (“APBD”).

Implementasinya kembali ditegaskan dalam Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (“UU 2/2003”) dan Putusan MK Nomor 24/PUU-V/2007 bahwa besaran dana pendidikan minimal sebesar 20 persen dari APBN dan APBD selain biaya pendidikan kedinasan. Apabila dicermati, aturan ini merupakan panduan bagi pemerintah untuk memenuhi tanggung jawabnya dalam memenuhi hak pendidikan yang layak bagi warga negara melalui kebijakan anggaran.

Ketentuan tersebut sebenarnya dapat dikatakan sebagai sebuah haluan negara, walaupun tidak diberikan judul “Garis- Garis Besar Haluan Negara”. Dari sinilah, cikal bakal GBHN yang termuat dalam Konstitusi Indonesia telah ada. Selain itu, menempatkan GBHN dalam UUD 1945 dianggap tepat jika dilihat dari basis sosial bangsa Indonesia. Sebagai negara kekeluargaan, maka sudah selayaknya pembangunan nasional tidak dirumuskan sendiri, tetapi harus dirumuskan bersama. Dengan demikian GBHN yang merupakan pedoman pembangunan berkelanjutan merupakan hasil konsensus bersama dari seluruh warga negaranya.

¹³ Jimly, Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta : Kompas, Hal. 102-103.

¹⁴ Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”) Menyatakan : negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Dengan menempatkan GBHN dalam UUD NRI 1945, maka status hukum GBHN akan kuat. Sesuai dengan ajaran supremasi konstitusi yang dianut Indonesia, maka kedudukan GBHN-pun menjadi supreme. Sejalan dengan sistem presidensial yang dianut Indonesia, maka Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam kampanye pemilihan umum, memberikan janji kampanye yang merupakan terjemahan dari GBHN yang tercantum dalam UUD NRI 1945. Dengan demikian, setelah terpilihpun, Presiden dan Wakil Presiden akan bekerja sesuai dengan janji kampanye yang selaras dengan GBHN, sehingga pembangunan berkelanjutanpun dapat dilaksanakan. Atas dasar hal tersebut, maka sistem presidensial yang dianut adalah sistem presidensial yang dipimpin oleh konstitusi yang didalamnya termuat garis-garis besar haluan negara (GBHN).

GBHN yang termuat dalam konstitusi selain bersifat prinsip dan petunjuk, juga dapat berisikan rencana pembangunan jangka panjang nasional (misalnya 25 tahun atau 50 tahun). Dengan demikian, maka tujuan pembangunan nasional dalam jangka panjang secara berkelanjutan dapat lebih terencanakan. Sementara itu, berkaitan dengan rencana jangka pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) untuk jangka waktu 5 tahunan yang bersifat lebih teknis, merupakan manifestasi janji kampanye Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih dalam pemilihan umum. Agar tidak melenceng dari GBHN yang termuat dalam konstitusi, maka RPJMN haruslah dibentuk dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan badan perwakilan rakyat, sehingga akan lebih mudah melakukan pengawasan terhadap pembentukan RPJMN tersebut.

Dari segi keberlanjutan, konsep perencanaan pembangunan model GBHN lebih memiliki daya laku jangka panjang Hal ini karena GBHN tidak akan berpengaruh keberlakukannya meskipun terjadi pergantian Presiden. Dengan demikian akan ada jaminan pemenuhan dan konsistensi pelaksanaan dokumen perencanaan yang telah dibuat dan tidak menyesuaikan diri dengan selera pemimpin yang baru.

Dengan menempatkan GBHN dalam UUD NRI Tahun 1945, maka kedudukan hukum GBHN menjadi sangat kuat alias supreme. Atas dasar itu pelanggaran terhadap GBHN harus memiliki dampak atau implikasi yang jelas. Baik itu implikasi politik, sosial maupun hukum. Secara politik dan sosial pelanggaran terhadap GBHN akan membuat Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya kehilangan legitimasinya, sehingga Presiden dan pemimpin lembaga-lembaga negara tersebut dianggap tidak mampu menjalankan GBHN sehingga tidak layak untuk dipilih kembali pada pemilihan berikutnya. Melalui mekanisme ini pula akan terbentuk budaya malu (shame culture) bagi pemimpin bangsa.

MPR sebagai wujud perwakilan seluruh kelompok masyarakat yang ada dapat diberikan kewenangan memberikan penilaian atas kinerja Presiden maupun lembaga-lembaga negara lainnya dalam menjalankan GBHN. Untuk menghindari transaksi politik, maka penilaian tersebut harus dilakukan dengan menggunakan ukuran yang jelas dan secara terbuka. Penggunaan ukuran yang jelas untuk melihat rasionalitas anggota MPR dalam memberikan penilaian. Dilakukan secara terbuka untuk menutup transaksi politik yang sangat mungkin muncul.

C. Penutup

Menghidupkan kembali GBHN dalam ketatanegaraan Indonesia tidak selalu bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut. Salah satu modelnya adalah dengan meletakkan GBHN sebagai *Directive Principles of State Policies* di dalam UUD 1945 dan tidak menjadikannya sebagai alat pertanggungjawaban bagi Presiden dan Wakil Presiden. GBHN inipun dapat menjadi politik hukum yang tetap yang tidak perlu diubah dan juga menjadi politik hukum temporer (tidak tetap) khususnya berkaitan dengan pembangunan jangka panjang. Dengan demikian dimungkinkan adanya pelembagaan Perubahan UUD NRI setelah GBHN jangka panjang tersebut terlaksana misalnya dalam 25 (dua puluh lima) atau 50 (lima puluh) tahun sekali. Model GBHN dalam UUD 1945 tersebut dapat diakomodir dengan cara melakukan Perubahan UUD 1945. Adapun implikasi pelanggaran GBHN oleh Presiden dapat berupa sanksi sosial, politik dan hukum. Implikasi sosial dan politik dapat dikeluarkan oleh MPR, sehingga Presiden dianggap tidak cakap dan tidak pantas lagi menduduki jabatannya pada pemilihan berikutnya.

Daftar Pustaka

Buku

Sudjatmiko Budiman, 2013, *Pembangunan Yang Menyingkirkan*, Jakarta: Puspijak.

Jimly, Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta : Kompas.

Jurnal

Damos Dumoli Agusman *Indonesia Dan Hukum Internasional: Dinamika Posisi Indonesia Terhadap Hukum Internasional*, *Jurnal Opinio Juris*, Vol. 15 Januari – April 2014.

Bahaudin, *Menghidupkan Kembali Gbhn: Komparasi GBHN dan RPJPN Sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional Dalam Bidang Pembangunan*, *Jurnal Keamanan Nasional* Vol. Iii, No. 1, Mei 2017, Hal. 87.

Awaludin, *Konsepsi Negara Demokrasi Yang Berdasarkan Hukum. Pemingkatan Ini Didasarkan Pada Jumlah Penduduk, Dimana Posisi Pertama Diduduki India, Kedua Amerika Serikat Dan Ketiga Indonesia*. *Jurnal Academica Fisip Untad* Vol. I 2009.

Harry Setya Nugraha, *Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Vej* Volume 5, Nomor 1, 191, hal. 4.

Makalah

Marzuki Suparman, *Disampaikan dalam Workshop Hak-Hak Masyarakat Asli di Lombok: 21-23 Oktober 2008*.

Kaelan, *Reformulasi GBHN; Perpektif Filosofis Dan Yuridis*. *Makalah Dalam Acara Focus Group Discussion Kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI Dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016*.

Website

RUU RPJP 2005-2025 Akan Tentukan Visi Misi Presiden Di Masa Depan,
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15924/ruu-rpjp-20052025-akan-tentukan-visi-misi-presiden-di-masa-depan/>.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180816113421-32-322723/dua-panitia-adhocuntuk-bahas-gbhn-dan-tap-mpr-dibentuk>.

Restorasi Kedaulatan Rakyat terhadap Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Presidensial

Fajaruddin

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Secara garis besar, kedaulatan adalah kekuasaan, pengertian kedaulatan di sampaikan beberapa ahli, salah satunya adalah Jean Bodin (Perancis), menyebutkan bahwa;

Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi (*souvereine*) atau *sovereignty* (bahasa Inggris) Thomas Hobbes dalam bukunya *Leviathan*, mengemukakan konsep kedaulatan merupakan konsep yang sangat penting dalam filsafat politik dan hukum. Konsep kedaulatan inilah yang membedakan antara negara dengan organisasi lainnya. Kedaulatan adalah jiwa dari lembaga politik yang dinamakan Negara oleh Hobbes disimbolkan sebagai monster kebal yang tak terkalahkan yang bernama "*Leviathan*" ("*Binatang buas*"). Berseberangan dengan Hobbes, J. J. Rousseau bapak ajaran kedaulatan rakyat, memaknai konsep kedaulatan sebagai simbol dari kehidupan masyarakat yang tertib dan tenteram bagi pergaulan hidup manusia.¹

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 yang berbunyi "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" ini merupakan rakyatlah yang memiliki peran besar dalam Negara tetapi untuk menyuarakan suaranya dibentuklah lembaga legislatif yang dapat mewakili aspirasi-aspirasi masyarakat, lembaga tersebut disebut dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), seperti yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 setelah amandemen.

Kedaulatan rakyat dalam UUD NRI 1945 dinyatakan secara tegas baik di

¹ Wiyono, Suko., Makalah, Kedaulatan Rakyat Dan Wewenang MPR Dalam Dinamisasi Penyelenggaraan Negara Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Hal. 1

dalam pembukaan UUD NRI 1945 maupun di dalam batang tubuh, terdapat dalam alinea ke-4 antara lain menyatakan “maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat” serta dalam Pasal 1 ayat (2), sebelum perubahan UUD NRI 1945 kedaulatan rakyat tidaklah berada di tangan rakyat melainkan berada di tangan MPR yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum amandemen.²

Hal tersebut diatas menjadikan paham kedaulatan rakyat menjadikan paham kedaulatan Negara, yang biasa dianut oleh Negara totaliter. Perubahan dari rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, membawakan Negara Indonesia mengacu kepada sistem kedaulatan Rakyat yang diatur berdasarkan UUD NRI 1945. UUD NRI 1945 yang menjadi pedoman dalam menentukan bagian-bagian dari kedaulatan rakyat, yang pelaksanaannya diserahkan kepada badan/lembaga, sekaligus keberadaan atau wewenang, tugas, serta fungsinya, kemudian disisi lain selebihnya dikembalikan kepada rakyat melalui pemilihan umum.

Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR), merupakan refresentasi rakyat Indonesia yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan atau wakil presiden serta memberhentikan presiden dan atau wakil presiden menurut UUD, hal ini terdapat dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) setelah amandemen, merujuk kepada UUD naskah asli bahwa kewenangan majelis salah satunya ialah menetapkan GBHN yang merupakan tujuan pembangunan nasional yang pelaksanaannya berada di tangan MPR. MPR yang merupakan lembaga tertinggi Negara pada saat itu memiliki kendali atas pelaksanaan GBHN dalam mencapai tujuan pembangunan nasional. Tujuan pembangunan nasional yang fundamental dalam GBHN terdapat dalam pembukaan UUD NRI 1945 yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, GBHN memiliki tanggungjawab dalam pelaksanaan mencerdaskan masyarakat Indonesia.

Ketika MPR memegang kekuasaan tertinggi dalam lembaga Negara letak kedaulatan rakyat tidak berada pada rakyat namun berada di tangan MPR sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UUD sebelum amandemen. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu lembaga yang mengalami perubahan mendasar dalam hal kedudukan, fungsi dan perannya pasca amandemen UUD 1945. Sebelum amandemen, MPR merupakan lembaga tertinggi Negara dengan kewenangannya menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Setelah amandemen, kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, tetapi berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga Negara lainnya yaitu sebagai lembaga Negara, dan fungsinya terbatas pada satu kewenangan rutin yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum, selebihnya merupakan kewenangan insidental MPR, seperti memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar,

² Yuswalina, 2016, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Malang: Setara Press, Hal. 38

mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta kewenangan insidental lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.³

Setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia pun telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat, Jimly Asshiddiqie mengemukakan, kedaulatan rakyat Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam MPR yang terdiri dari DPR dan DPD; Presiden dan Wakil Presiden; dan kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa undang-undang dasar dan undang-undang (fungsi legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui MPR, DPR dan DPD. Di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, pelembagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum setiap 5 tahun sekali.⁴

Wacana kedaulatan rakyat di Indonesia senantiasa mengacu salah satunya pada tradisi bangsa Indonesia. Acuan pada tradisi ini dapat dipastikan tumbuh seiring dengan pembentukan semangat kebangsaan yang berkembang selama masa pergerakan kemerdekaan. Namun demikian secara intrinsik, acuan terhadap tradisi pada dasarnya telah melekat dalam masyarakat pendukung budaya tertentu.⁵ Berarti salah satu kebebasan masyarakat dalam menyelesaikan permasalahan dan dengan meluapkan aspirasinya melalui asas atau teori kedaulatan rakyat.

Setelah dilakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebagai implikasi dari perubahan UUD NRI 1945, maka Presiden terpilih begitu hati-hati dan merasa begitu penting mengakomodasi kalangan partai politik dalam jajaran kabinet. Tampaknya, presiden menyadari sepenuhnya akan dampak buruk yang akan muncul sebagai konsekuensi sistem pemerintahan presidensiil yang multi partai, yakni kemungkinan terjadinya kebuntuan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sistem kepartaian majemuk dalam pemerintahan presidensiil merupakan salah satu perdebatan klasik dalam kajian ilmu politik dan hukum tata Negara, Ahli perbandingan politik, seperti Juan J.

³ Novira Maharani Sukma, Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Dengan Sistem Presidensial, *Jurnal Unigal*, Volume 5 No. 2 - September 2017.

⁴ *Ibid*

⁵ Rokhim, Abdul. 2011. Pemilihan Umum Dengan Model "Parliamentary Threshold" Menuju Pemerintahan Yang Demokratis Di Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Vol. 7, No. 14, Hal. 91

Linz mengingatkan secara institusional, demokrasi presidensiil adalah pilihan berisiko, apalagi bagi Negara yang baru mengalami fase transisi demokrasi. Sebagai konsekuensi logis pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif dalam presidensiil. Linz tak hanya menggaris bawahi kemungkinan munculnya legitimasi demokratis ganda (*dual democratic legitimacy*), akan tetapi juga pemerintahan terbelah (*the divided government*), yang berimplikasi pada konflik dan instabilitas demokrasi presidensiil sendiri.

Senada dengan Linz, Scott Mainwaring menyatakan dengan tegas bahwa pemerintahan presidensiil dengan sistem presidensiil dengan sistem multi partai merupakan kombinasi yang sulit dan dilematis. Hal ini terjadi jika presiden terpilih tak berasal dari partai politik yang memperoleh kekuatan mayoritas di lembaga legislative.

Mainwaring mengemukakan tiga kelemahan koalisi multipartai dalam sistem presidensiil; pertama dalam sistem parlementer, koalisi partai politik yang memilih menteri dan perdana menteri. Karena itu mereka bertanggung jawab kepada pemerintah. Dalam pemerintahan presidensiil pemerintah membentuk sendiri kabinetnya dan partai politik punya komitmen yang rendah dalam mendukung presiden; kedua, berbeda dengan sistem parlementer, dalam sistem pemerintah presidensiil, anggota legeslatif mempunyai menteri didalam kabinet tak sepenuh hati mendukung pemerintah; Ketiga, secara umum keinginan partai politik membubarkan koalisi lebih kuat dalam pemerintahan presidensiil.⁶

Dari rangkaian perjalanan sistem pemerintahan Indonesia, apabila dikatakan sistem pemerintahan presidensiil, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Begitupun, apabila dikatakan sistem parlementer, tidak terdapat mekanisme pembagian kekuasaan yang jelas, bahkan cenderung mengadopsi kedua sistem. Sistem pembagian kekuasaan yang dianut itu tidak terpisah antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya. Sehubungan dengan hal tersebut, Ismail Suny berpendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat kelengkapan negara yang tertinggi di suatu negara. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, pada umumnya dibedakan kedalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensial dan parlementer, diluar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran atau kuasa parlementer atau kuasa presidensiil, ada juga menyebut sistem referendum.

Sistem presidensial menempatkan presiden sebagai kepala negara sekaligus menjadi kepala eksekutif. Presiden bukan dipilih oleh Parlemen, tetapi bersama Parlemen dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Karena itu Presiden tidak bertanggungjawab kepada Parlemen, sehingga Presiden dan kabinetnya tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Sebaliknya presiden pun tidak membubarkan parlemen. Kedua lembaga ini melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan konstitusi dan berakhir masa jabatannya.

⁶ Sirajudin dan Winardi., 2015, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jatim: Setara Press, Hal. 63

Dikalangan pakar sistem pemerintahan diartikan sebagai sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga Negara. Dalam konsep hukum tata Negara sistem pemerintahan merupakan suatu sistem hubungan antara lembaga legeslatif dan elsekutf. Ismail Suny menginterpretasikan bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara antara alat-alat perlengkapan Negara tertinggi di suatu Negara.⁷

Berdasarkan pemaparan di atas, adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, kedaulatan rakyat dalam perumusan haluan negara terhadap Urgensi i gbhn dalam sistem presidensial.

B. GBHN sebagai Haluan Negara

GBHN, merupakan sebuah sistem perencanaan pembangunan nasional yang lahir atas kesepakatan bersama sebagai penjabaran tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD Tahun 1945. Sedangkan RPJPN cenderung berupa perencanaan pembangunan nasional dari pemerintah yang sedang berkuasa, yang cenderung berubah seiring dengan pergantian pemerintahan.

Suatu perencanaan pembangunan yang tidak konsisten dan mudah berubah dan berganti sulit untuk dapat mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang diharapkan. Kenyataannya pada era reformasi, pembangunan yang dilakukan berdasarkan atas multi pemerintahan. Setiap ganti pemerintahan ganti pula program pembangunannya. Sulitnya koordinasi pembangunan merupakan masalah yang dihadapi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan di bawah sistem RPJPN.⁸

Sebagai gantinya, pedoman penyelenggaraan pembangunan adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) selama 20 tahun sebagaimana dituangkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007, sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dari segi nomenklatur, penamaan antara GBHN dengan kedua UU tersebut merupakan dua hal yang berbeda. Tetapi jika dilihat dari segi isi materi muatan antara UU dan GBHN, substansi yang terkandung antara keduanya berbeda.

GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan merupakan keputusan bersama dan lebih merupakan penjabaran dari tujuan negara yang hendak dicapai. Sementara itu, RPJPN adalah sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh pemerintah (eksekutif) dan cenderung merupakan penjabaran visi dan misi presiden yang sedang memerintah.⁹

Namun harus diakui bahwa RPJPN belum mampu dibangun sebagai konsepsi yang lebih operasional agar tujuan dan proses pembangunan tidak terombang-ambing oleh tarik menarik kepentingan dari berbagai pihak.

Disinilah keberadaan RPJPN belum mampu mengimbangi atau menggantikan keberadaan GBHN sebagai penunjuk arah maupun kompas bagi perjalanan

⁷ *Ibid*

⁸ Novira Maharani Sukma, *Op.Cit*

⁹ *Ibid*

Bangsa Indonesia ke depan. Bahkan salah satu alasan sejumlah pihak yang pro terhadap upaya menghidupkan kembali GBHN didasarkan fakta yang diperoleh di lapangan yang menunjukkan bahwa baik Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) maupun RPJP tidak mampu memberikan solusi untuk menyatukan visi pembangunan di seluruh tingkatan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat.¹⁰

Sejumlah catatan permasalahan yang berkaitan dengan sistem perencanaan pembangunan pasca reformasi, diantaranya sebagai berikut:¹¹

- a. Proses reformulasi RPJPN dan RPJPMN dinilai lemah, karena executive perspective.
- b. Terdapat proses inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJPN dan RPJPMN dikarenakan proses politik, yaitu proses pergantian presiden 5 tahun sekali.
- c. RPJPMN masih kurang bisa sinkron dengan RPJMD yang ada di daerah. Orientasi RPJPM (baik yang ada di pusat dan di daerah) adalah refleksi dari visi misi politik pemimpin yang terpilih dalam proses pemilu, yang terkadang kenyataannya menunjukkan bahwa orientasi politik Presiden dengan orientasi Kepala Daerah berbeda. Dengan tidak adanya sinkronisasi mengenai perencanaan pembangunan Nasional dengan perencanaan pembangunan di daerah, maka berdampak pada tidak efektifnya perencanaan pembangunan mencapai tujuan negara yang ada di dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke empat dan tidak efisiennya anggaran belanja negara.¹²

C. Penguatan Sistem Pemerintahan

Berkaitan dengan sistem pemerintahan, lazimnya dapat di klasifikasikan dalam 2 sistem yang utama dan ditambah dengan sistem campuran, yakni, (1) sistem pemerintahan presidensial, (2) sistem pemerintahan parlementer, sedangkan sistem campuran yang kadang-kadang disebut quasi parlementer atau quasi presidensiil. Sementara itu ada juga yang menyebut sistem ketiga dengan sistem referendum. Berdasarkan pengamatan Jimly Asiddiqie, terdapat empat (4) model sistem pemerintahan yang dianut diberbagai belahan dunia, yaitu: model Inggris (parlementer), model Amerika Serikat (presidensial), model Perancis (campuran), dan model Swiss (sistem kolejal). Sementara Denny Indrayana menyebutkan bahwa ada lima sistem pemerintahan, yaitu sistem presidensiil, parlementer, kolejal, sistem monarki dan sistem campuran. Menurut Jimly Asiddiqie, keuntungan sistem pemerintahan presidensiil adalah untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Namun sistem ini juga mempunyai kelemahan yaitu cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya besar. Untuk itu diperlukan pengaturan konstitusional yang mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang sudah

¹⁰ Novira Maharani Sukma, Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Gbhn Dengan Sistem Presidensial, *Jurnal Unigal*, Volume 5 No. 2 - September 2017.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

dibawa sejak lahir oleh pemerintahan presidensial. Ciri-ciri atau prinsip-prinsip yang terdapat dalam sistem presidensial menurut Mahfud MD:

- a. Kepala Negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif),
- b. Pemerintah tidak bertanggungjawab atas parlemen (DPR),
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden,
- d. Eksekutif dan legeslatif sama-sama kuat.¹³

Berdasarkan kondisi tersebut, apabila Presiden ganti maka ganti pula visi misi atau perencanaan pembangunannya. Hal ini berdampak pada perencanaan pembangunan yang menjadi tidak konsisten dan tidak terarah. Oleh karena itu, dibutuhkan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Namun wacana untuk mengembalikan GBHN tidak serta merta produknya seperti GBHN yang lampau yang tidak sesuai dengan sistem presidensial di Indonesia. Model GBHN yang baru, atau yang akan dibentuk nantinya harus mengalami berbagai pembaruan dan sinkronisasi agar sesuai dengan sistem presidensial.¹⁴

Wacana untuk menghidupkan GBHN kembali diharapkan perencanaan pembangunan nasional di Indonesia menjadi lebih terarah dan konsisten, karena setiap Presiden pasti membawa visi misi tersendiri. Sehingga kedepannya visi misi yang diusung harus disesuaikan dengan GBHN. Dan nantinya GBHN yang baru, atau apapun namanya nanti, materi di dalamnya tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Karena bagaimanapun juga, konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam hierarki tata urutan perundang-undangan di negara Indonesia. GBHN yang baru merupakan pedoman yang harus disertai sanksi agar mendapat kekuatan hukum yang tegas sehingga diharapkan akan selalu ditaati oleh para pihak. Karena kita menganut sistem presidensial maka presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen.¹⁵

Apabila nanti GBHN baru model presidensial ini dihidupkan kembali sebagai dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang, maka keberadaan SPPN dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 perlu ditinjau ulang, untuk setidaknya mengubah beberapa hal, diantaranya:¹⁶

- a. Menghapus keberadaan RPJPN agar tidak bertabrakan dengan GBHN atau haluan negara yang baru.
- b. Ketentuan RPJPMN perlu ditata ulang, misalnya dengan menempatkannya dalam bentuk Undang-Undang yang berkorelasi dengan merencanakan anggaran, agar DPR dapat melakukan fungsi pengawasannya menjadi lebih efektif.

Upaya memunculkan kembali GBHN dalam sistem presidensial di Indonesia, jangan sampai hanya menimbulkan kesan mengganti nama saja dari RPJPN ke GBHN model yang baru. Dengan bentuk TAP MPR, GBHN yang baru akan menjadi alat kendali untuk mengukur tingkat keberhasilan dan ketepatan perencanaan pembangunan jangka menengah (RPJPMN) yang diberi bentuk dalam produk Undang-Undang. TAP MPR secara teoritik merupakan

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

staatsgerundgezets (aturan dasar bernegara), sama seperti Undang-Undang, namun kedudukannya setingkat dibawah UUD NRI Tahun 1945 (Hamid S. Attamimi, 1990). Artinya, masyarakat dapat menilai nantinya apakah RPJPMN yang dibuat nantinya bertentangan dengan GBHN atau tidak, dengan melalui uji materiil.¹⁷

Ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensial, adalah:¹⁸

1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD'45;
2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, presiden bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif; dan
4. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Sejak awal perumusan MPR merupakan lembaga yang didesain sebagai lembaga tertinggi, jadi MPR tidak kalah pentingnya, selain hubungan DPR dengan Presiden. Oleh karena itu, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) juga perlu diberdayakan, dengan diadakannya pengaturan yang lebih jelas dan tegas pengaturan tentang wewenang dan tanggung jawab antara DPR dan MPR.

Berdasarkan ketentuan UUD1945, kedaulatan rakyat merupakan lembaga yang meliputi kekuatan sosial politik, utusan daerah dan golongan dilembagakan di dalam MPR, untuk melakukan kedaulatan rakyat atas nama rakyat. Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Frase “sepenuhnya” harus diartikan tidak terbagi dengan lembaga lain, akan tetapi kita bertendensi mengambil alih kekuasaan rakyat (akibat dari penjelmaan seluruh rakyat). MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat berkedudukan lebih tinggi dari lembaga lainnya dan tidak membagi kedaulatannya dengan lembaga lain sehingga pengaturan tentang kedudukan dan susunan MPR, ditetapkan oleh MPR sendiri.¹⁹

MPR yang ditetapkan terdiri atas DPR dan DPD yang masing-masing dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.Selain itu, Presiden dan Wakil Presiden dipilih sebagai satu pasangan secara langsung oleh rakyat dan dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu.Kemudian Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, secara struktural sistem pemerintahan secara ketatanegaraan sangat berbeda dengan UUD NRI 1945 sebelum perubahan. Banyak perbaikan dan penegasan fungsi serta kewenangan

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nuansa Nusa Media, Bandung, 2004, hlm. 381.

¹⁹ Ahmad Yani, Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 15 No.2 - Juli 2018.

dari lembaga tertentu, perubahan UUD NRI 1945 juga melahirkan lembaga negara baru yang secara kelembagaan tergolong lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi.²⁰

Memahami kedudukan MPR dan eksistensi GBHN, maka pemikiran untuk kembali kepada GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional adalah logis. Meskipun kembali kepada GBHN hanya dapat ditempuh dengan mengamandemen kembali UUD 1945.²¹

GBHN dan RPJPN sebagai dua model perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang, merupakan panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat bangsa Indonesia. Perbedaannya dua kebijakan pembangunan nasional tersebut dibuat atau disusun dalam bentuk atau format yuridis yang berbeda. GBHN pada sepanjang pemerintahan Orde Baru disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi, dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk undang-undang.²²

D. Penutup

Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi, yang dimiliki seluruh Rakyat Indonesia, letak kedaulatan rakyat berada pada MPR sebagai representatif rakyat. MPR yang menjalankan mandate dari rakyat dengan sistem pemilihan Umum. Rakyat mempercayai wakilnya sebagai anggota legislatif dengan amanat untuk menjaga dan menjalankan aspirasi rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” ini merupakan rakyatlah yang memiliki peran besar dalam Negara tetapi untuk menyuarakan suaranya dibentuklah lembaga legislatif yang dapat mewakili aspirasi-aspirasi masyarakat, lembaga tersebut disebut dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), seperti yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1), setelah amandemen. Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga tertinggi yang memegang kedaulatan rakyat pada saat sebelum amandemen UUD NRI 1945, kewenangan majelis saat itu ialah menetapkan GBHN, ketika UUD NRI 1945 diamandemen kewenangan majelis pun untuk menetapkan GBHN di hapus. Pasca amandemen UUD NRI 1945 MPR memiliki kewenangan, mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan atau wakil presiden serta memberhentikan presiden dan atau wakil presiden menurut UUD. Hal ini merupakan sebuah gagasan baru hasil reformasi.

Selanjutnya, dalam pemerintahan presidensiil anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat setiap 5

²⁰ Ahmad Yani, Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 15 No.2 - Juli 2018.

²¹ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 76.

²² Imam Subkhan, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5 No. 2, Desember 2014.

tahun sekali dengan sistem demokrasi (pesta rakyat) melalui partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan. Sistem pemerintahan presidensiil, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Begitupun, apabila dikatakan sistem parlementer, tidak terdapat mekanisme pembagian kekuasaan yang jelas, bahkan cenderung mengadopsi kedua sistem. Sistem pembagian kekuasaan yang dianut itu tidak terpisah antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya.

Dalam sistem pemerintahan Presidensiil yang menganut asas demokrasi serta Luber Jurdil dan setiap pasangan calon dipilih melalui pemilihan umum setiap 5 tahun sekali, haruslah menjunjung tinggi dan merapkan teori kedaulatan rakyat, rakyat merupakan pemilik kedaulatan yang sesungguhnya, kendatinya dalam pemerintahan presidensiil eksekutif dan legeslatif haruslah memiliki pola pikir yang sejalan dalam menetapkan dan menjalankan tujuan pembangunan nasional. Dengan cara: mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, bukan berarti MPR dikembalikan sebagai lembaga tertinggi namun tetap sejajar, dan presiden bukan sebagai mandataris dari MPR.

Daftar Pustaka

Buku

C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nuansa Nusa Media, Bandung, 2004,

Jimly Asshiddiqie, 2007, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika

Sirajjudin dan Winardi., 2015, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jatim: Setara Press,

Yuswalina, 2016, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Malang: Setara Press

Jurnal

Ahmad Yani, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 15 No.2 - Juli 2018.

Imam Subkhan, *GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5 No. 2, Desember 2014.

Nazriyah, R., 2017, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol 47 No. 1

Novira Maharani Sukma, *Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Gbhn Dengan Sistem Presidensial*, *Jurnal Unigal*, Volume 5 No. 2 - September 2017.

Rokhim, Abdul., 2011, *Pemilihan Umum Dengan Model "Parliamentary Threshold" Menuju Pemerintahan Yang Demokratis Di Indonesia*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Vol. 7, No. 1

Makalah

Wiyono, Suko., *Makalah, Kedaulatan Rakyat Dan Wewenang MPR Dalam Dinamisasi Penyelenggaraan Negara Menurut Uud Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Ekonomi Berbasis Konstitusi dan Perlunya Haluan Pembangunan "Model GBHN"

Didin S. Damanhuri

Tenaga Ahli Ekonomi Lembaga Ketahanan Nasional RI

Tujuan bernegara bangsa Indonesia, tercantum dalam Sila Kelima Pancasila: "Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Dan ini diperkokoh secara konstitusional dalam batang tubuh Konstitusi UUD'45 sebagai penjabarannya. Menurut banyak studi (Damanhuri, 1990; Mubyarto, 2001; Swasono, 2005), "Ideologi Ekonomi Indonesia" tertuang dalam pasal-pasal ekonomi UUD 1945, terutama pasal-pasal 27 (ayat 2), 33 (ayat 1,2 dan 3) dan 34 (ayat 1). Jika dirangkaikan secara bebas, maka ketentuan-ketentuan itu berbunyi : "*Sistem ekonomi Indonesia (SEI) disusun sebagai usaha bersama berdasar asas "kekeluargaan", dimana: (1) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup rakyat banyak dikuasai negara, (2) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, (3) Tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, dan (4) Fakir, miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, yang dikembangkan sebagai Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat.*

Dengan mazhab Ekonomi berbasis Konstitusi seeperti tersebut di atas, kita bisa mengevaluasi proses pembangunan yang berlangsung. Mengapa ? Karena Pembangunan Ekonomi hingga sekarang di negeri ini secara empiris masih mengandung paradox. Yakni di satu pihak pernah mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi secara konsisten dari 1970 sampai 1998 (masa Orde Baru), yakni sekitar 7% per tahun. Tapi masih menghadapi permasalahan pengangguran terbuka sekitar 5%, setengah pengangguran lebih dari 40%. Kemudian, kemiskinan *extreme* 1997 sekitar 13% (sementara penduduk yang berpenghasilan 2\$/hari yang menurut World Bank termasuk kategori miskin, masih lebih dari 50%) dan menghadapi Problem Ketimpangan antara golongan pendapatan, dimana meski Rasio Gini Konsumsi sekitar 0,32 (*relative* dalam ketimpangan sedang), tapi ketimpangan antar Wilayah (Jawa-Luar Jawa, juga Indonesia bagian

Barat dibandingkan bagian Timur) sangat buruk.

Juga pada di era Reformasi dalam 3 dasawarsa terakhir inipun keadaannya belum banyak berubah. Sementara pertumbuhan ekonomi lebih rendah, yakni sekitar 5% rata-rata per tahun. Pengangguran terbuka sekitar 5-6% dan setengah pengangguran lebih dari 30%, kemiskinan extreme sekitar 12% (sementara, penduduk yang berpendapatan 2USD/hari masih sekitar 51%). Tapi Ketimpangan jauh lebih buruk, yakni dengan rasio Gini konsumsi tahun 2013 angkanya 0,413 (ketimpangan buruk, sementara rasio Gini Pendapatan bisa di atas 0.5 atau ketimpangan sangat buruk) dan Ketimpangan antar wilayah yang masih tetap juga sangat buruk.

Dengan rumusan yang merupakan Mazhab Pemikiran Ekonomi berbasis Konstitusi seperti diungkapkan di atas, seyogyanya dapat mengoreksi dan lebih mampu menyalurkan antara target pencapaian pertumbuhan ekonomi yang tinggi di satu pihak, dan saat yang sama akan lebih mampu menyelesaikan problem Kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan yang merupakan problem ketidakadilan sosial. Mengapa ? Karena dengan Ekonomi berbasis UUD 1945 tersebut, berarti arah pembangunan harus lebih berorientasi kepada penciptaan kesempatan kerja (mengurangi pengangguran terbuka maupun setengah pengangguran serta kemiskinan), pencapaian sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (bukan kemakmuran orang per orang yang banyak menimbulkan ketimpangan) seperti diperintahkan oleh pasal 33 UUD NRI 1945 ayat 3.

Dari perspektif para Pemikir Pembangunan Ekonomi juga terdapat advokasi yang mendukung terhadap pentingnya di Negara-Negara Berkembang tak hanya melulu meraih pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Bahwa Pembangunan Ekonomi untuk Negara-negara berkembang, menurut Michael P.Todaro dalam bukunya yang telah menjadi klasik "*Development Economic in Third World*" (1986), bukan hanya sekedar mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tapi juga memecahkan problem Kemiskinan, Pengangguran dan Ketimpangan yang seringkali menjadi penghambat kemajuan dan "pertumbuhan berkelanjutan". Dengan mengutip pendapat Tokoh Pemikir Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga tersebut, bagi Indonesia menjadi sangat penting dalam mengevaluasi proses pembangunan yang lalu, kini maupun yang akan datang.

Masalahnya, bagaimana merevitalisasi Ekonomi berbasis konstitusi tersebut masuk ke dalam Peraturan Perundang-Undangan, RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), Kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah-Daerah serta melaksanakannya secara konsisten dan sistematis. Hingga terakhir ini misalnya menurut hasil penelitian ada lebih 200 UU yang kurang sesuai dengan UUD45. Juga ada *Lettre of Intent* IMF yang kemudian menjadi White Paper yang masih dipakai dalam Perencanaan Pembangunan sehingga terjadi terus disvestasi (baca: menjual) BUMN-BUMN potensial seperti bank-bank BUMN, PT Garuda dan lain-lain. Yang mencolok adalah UU Bank Indonesia (BI) dan UU Perbankan. Keduanya absen dari klosul pertimbangan yang mencatumkan pasal 27 UUD 1945. Akibatnya, tak ada keharusan bagi BI dan perbankan nasional mendorong penciptaan kesempatan kerja seluas-luasnya.

Di samping itu, juga absennya prinsip financial inclusion yang memungkinkan kalangan usaha kecil dan menengah (UKM) mendapat akses memadai atas perbankan nasional. Tak kurang pentingnya adalah UU Lalu Lintas Devisa yang kini tengah menghadapi Judicial Review di Mahkamah Konstitusi yang diajukan Muhammadiyah. UU ini membebaskan devisa hasil ekspor disimpan di luar negeri. Akibatnya, sekitar 150 milyar USD dana di luar negeri itu tidak bisa digunakan memperkuat likuiditas perbankan nasional. Maka, di samping kondisi ini memperlemah posisi rupiah, juga semakin memperkecil peluang UKM memperoleh akses perbankan. Di samping itu, UU Migas juga bermasalah, karena memberi peluang divestasi Pertamina hingga di atas 51%. Suatu saat, sebagai konsekuensinya, harga minyak dan gas (migas) bisa ditentukan aktor-aktor pasar di luar negeri. Dan masih banyak yang lain-lain termasuk yang terjadi di daerah-daerah, misalnya APBD-APBD yang masih sebagian besar habis untuk anggaran Rutin, padahal menurut pasal 23 ayat 2 UUD45, bahwa Anggaran itu ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kalau upaya koreksi itu tidak segera dilakukan, maka akan memperlemah tingkat kemandirian dan keberdaulatan ekonomi nasional sehingga menyulitkan pencapaian tujuan nasional untuk menciptakan Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Sementara, Model Pembangunan yang diwujudkan ke dalam Peraturan perundang-Undangan, RPJM, Kebijakan Pusat maupun Daerah-Daerah yang berbasis Konstitusi UUD NRI 1945 serta dilaksanakan secara konsisten dan sistematis, akan menciptakan "pertumbuhan berkelanjutan" yang pada gilirannya akan dapat memperkokoh Ketahanan Nasional. Cuma kelemahan sekarang, dimana RPJMN hanya dikembangkan dari Visi dan Misi Presiden Terpilih sehingga tingkat comprehensiveness, partisipasi stakeholder dan legitimasi mandat rakyat terhadap platform pembangunan menjadi rendah. Dengan begitu, apabila terjadi penyimpangan dari Presiden terhadap RPJMN tidak jelas pertanggungjawabannya.

Oleh karena itu, "Model GBHN" seperti masa lalu akan jauh lebih mendalam content-nya, jauh lebih luas partisipasi para elite strategis-nya serta jauh lebih legitimate mandat rakyat-nya terhadap platform pembangunan. Oleh karena itu, dengan model GBHN tersebut, pertanggungjawaban Presiden baik terhadap ketaatan terhadap Konstitusi-UUD45 maupun terhadap aspirasi rakyat, akan jauh lebih jelas, semoga.

Rahmat Ramadhani

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria (UUPA) memiliki pengertian tidak hanya sebatas tanah, melainkan juga meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Bahkan menurut Prof. Boedi Harsono ruang angkasa juga termasuk didalamnya, dimana di atas bumi dan air mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam dan hal-hal lain yang berhubungan dengan hal tersebut.¹

Beranjak dari pengertian tersebut di atas, dasar filosofis pengelolaan sumber daya alam/agraria sebagai kepunyaan bersama bangsa Indonesia adalah menyangkut penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber daya agraria haruslah digunakan 'untuk sebesar-besarnya kemakmuran untuk rakyat' sebagaimana diamanahkan dalam UUD 1945 Pasal 33 Ayat 3. Makna yang terkandung dibalikinya adalah adanya keadilan bagi rakyat terhadap pengelolaan sumber daya agraria tersebut.

Pada prakteknya pengelolaan agraria dan sumber daya alam tidak dapat dilepaskan dari berbagai kepentingan. Hal ini sejalan dengan peningkatan angka populasi manusia yang berbanding terbalik dengan angka ketersediaan akan tanah yang lebih cenderung bersifat statis. Kepentingan-kepentingan yang muncul dalam persoalan pengelolaan agraria dan sumber daya alam dipandang sebagai sebuah fenomena sosial yang menggambarkan bahwa hukum dilihat sebagai

¹ Boedi, Harsono, 2007, Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Universitas Trisakti, Hal: 34-35 dalam Makalah Ari S. Hutagalung, Perspektif Hukum Persoalan Agraria: Solusi Terhadap Disharmoni dan Disintergrasi Pengaturan, disampaikan dalam Simposium Dewan Guru Besar Universitas Indonesia: Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat, Kampus Universitas Indonesia, Depok, 2010 Hlm. 33.

hasil perkembangan historis masyarakat tempat hukum itu berada, dimana isi hukum ditentukan oleh perkembangan adat istiadat masyarakat sepanjang sejarah; isi hukum ditentukan oleh sejarah masyarakat tempat hukum itu berlaku.²

Sejarah panjang pembangunan politik hukum agraria di Indonesia terpapar dari histori pembentukan hukum agraria nasional yang terangkum dalam hukum positif berwujud UUPA. Ditilik dari sejarahnya, muatan UUPA sebagai sebuah sistem menganut sistem Hukum Agraria Barat, Sistem Feodal dan Sistem Hukum Adat.³ Hal ini lah menjadi alasan munculnya desakan mereformasi hukum agraria nasional yang sudah cukup lama dibicarakan. Desakan tersebut disasarkan kepada terarahnya pengaturan-pengaturan berbagai kepentingan terhadap pengelolaan agraria dan sumber daya alam sebagaimana disebutkan di atas. Dalam aspek politik, desakan pembaharuan hukum agraria nasional merupakan sebuah alat pencapaian maksud dan tujuan tertentu dalam konteks kepentingan pengelolaan agraria dan sumber daya alam.

Menghilangnya Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai blueprint pembangunan dalam segala aspek kehidupan negara Indonesia dinilai turut melemahkan pembangunan politik hukum agraria Indonesia. Kedudukan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) yang menggantikan posisi GBHN dalam mengarahkan pembangunan nasional dalam skala panjang sebagaimana terjabar dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) seakan juga tidak berpihak pada pembaharuan dan pembangunan politik hukum agraria nasional.

Naifnya, penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang disusun oleh kepala pemerintahan mulai dari presiden sampai dengan kepala daerah sebagai turunan dari RPJP masih juga terlihat kurang berpihak kepada pola pembangunan dan pembaharuan politik hukum agraria nasional. Al hasil, politik hukum agraria nasional seolah stagnan dan kehilangan arah. Persoalan keagrariaan di Indonesia termasuk politik hukum pertanahan seakan hanya sebatas penerbitan sertifikat hak atas tanah belaka.

Padahal jauh dari hal tersebut banyak persoalan penting yang harus dipugar melalui pembangunan politik hukum agraria termasuk pengelolaan agraria Indonesia sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu bagaimana pengaruh GBHN dalam penguatan politik hukum agraria Indonesia?

B. Pembahasan

Negara didefinisikan sebagai suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan yang tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya, dimana kekuasaan dimaksud adalah kemampuan seseorang atau kelompok untuk mempengaruhi perilaku seseorang atau kelompok lain, sesuai dengan keinginan

² Bernhad Limbong, 2012, *Hukum Agraria Nasional*, Jakarta: Margaretha Psutaka, Hlm. 31.

³ *Ibid.*,

para pelaku.⁴ Sedangkan politik adalah usaha menggapai kehidupan yang baik.⁵ Politik juga diartikan sebagai suatu strategi atau upaya untuk merebut dan mempertahankan kekuasaan.

Sementara untuk melihat defenisi hukum banyak para ahli yang menafsirkannya, hal tersebut menunjukkan bahwa benar adanya hukum sulit untuk didefinisikan. Namun demikian, secara umum hukum dapat diartikan sebagai himpunan peraturan-peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dengan tujuan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang mempunyai ciri memerintah dan melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi mereka yang melanggarnya.⁶

Sesuai dengan definisinya, hukum kerap dipandang sebagai sebuah alat kekuasaan.⁷ Sehingga aturan hukum yang diproduksi oleh Negara materinya kerap bernuansa politik, atau dengan arti kata lain banyak kalangan yang menyatakan bahwa “hukum merupakan produk politik” walau pernyataan ini mengundang kontroversi, sebab dari pernyataan tersebut terkesan bahwa hukum diposisikan sebagai subsistem kemasyarakatan yang ditentukan oleh politik.⁸

Korelasi antara Negara, Politik dan Hukum terpapar dalam sebuah Undang-Undang Dasar (UUD) suatu Negara, dimana UUD dimaksud suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan, UUD juga menentukan batas-batas berbagai pusat kekuasaan tersebut dan memaparkan hubungan-hubungan di antara mereka.⁹

Dalam konteks agraria korelasi tersebut jelas terlihat dari isi Pasal 33 ayat 3 UUD 1945; “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hal demikian berarti juga bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di bumi tersebut adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Oleh karenanya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

GBHN sejatinya hadir sebagai fundamen dasar pembangunan politik hukum agraria yang telah terwujud sebelumnya, tanpa hal tersebut pembangunan politik hukum agraria tidak akan tersentuh dan bahkan hanya sebatas life service elit penguasa yang mengatasnamakan kepentingan rakyat terhadap pengelolaan sumber daya agraria termasuk persoalan tanah.

Jika dilihat dari isinya sebenarnya arah kebijakan pembangunan hukum agraria nasional yang dituliskan dalam Inadasan konstitusi tersebut di atas menjadi pondasi dalam pembentukan UUPA yang memiliki nilai dasar di

⁴ Miriam Budiarmo, 2012, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, Jakarta; Prima Grafika, Hlm. 17-18.

⁵ *Ibid.*, Hlm, 13.

⁶ R. Soeromo, 1996, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta; Sinar Grafika, Hlm. 38.

⁷ Dalam hal ini elit pemerintah (eksekutif dan legislative) sebagai pemegang kekuasaan dalam struktur negara kerap melakukan penetrasi politik terhadap hukum melalui pasal-pasal yang teradapt dalam Peraturan Perundang-Undangan.

⁸ Mahfud, MD, 2011, *Politik Hukum Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta; Rajawali Pers, Hlm.

4.

⁹ Miriam Budiarmo, *loc.cit.*, Hlm. 171.

antaranya.

Asas Religiusitas/memperhatikan unsur-unsur agama (pasal 1 dan 49 UUPA), Asas Kebangsaan (pasal 9, 20 & 55 UUPA), Asas Demokrasi (pasal 4 & 9 UUPA), Asas Pemerataan, pembatasan dan keadilan sosial dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah (pasal 7, 11 & 17 UUPA), Asas Kemitraan dan Kebersamaan (pasal 11 & 12 UUPA), Asas Kepastian Hukum dan Keterbukaan (pasal 11, 13 & 19 UUPA), Asas Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah sebagai sumber daya alam strategis dan berkelanjutan (Pasal 13 & 14 UUPA), dan Asas Kemanusiaan yang adil dan beradab (Sila ke-2 Pancasila).¹⁰

Maka oleh karenanya niatan untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai lajur penentu arah pembangunan membawa angin segar bagi keberlangsungan dan pemugaran hukum agraria dan pertanahan kearah yang dicita-citakan oleh dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kehadiran GBHN dinilai memiliki pengaruh yang besar dalam meminimalisir legal gap dan kesenjangan pengelolaan keagrarian antar lintas sektor yang telah terjadi selama ini sehingga memunculkan benturan-benturan kepentingan. Menghilangnya GBHN selama ini memunculkan konsep pembangunan yang tidak terarah baik pada level nasional maupun lokal di masing-masing daerah karena adanya sikap berpegang teguh pada program unggulan yang masing-masing dicanangkan oleh elit penguasa.

Benturan kepentingan terhadap pengelolaan agraria dan sumber daya alam mempertajam korelasi politik terhadap hukum agraria nasional Indonesia. Hal tersebut tercermin dengan adanya ketidak sinkronan antara UUPA dengan undang-undang sektoral sehingga menimbulkan konflik hukum (*conflict of law*), dan awal masalah tersebut muncul sejak pemerintahan orde baru ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.¹¹

UUPA atau Hukum Agagraria Nasional Indonesia sebagai satu kesatuan hukum seyogyanya harus saling bersinergi tidak boleh tumpang tindih.

Produk hukum sektoral berupa peraturan perundang-undangan yang bertalian dengan tanah seperti; Hukum Budi Daya Tanam (UU No. 12/1992), Hukum Kehutanan (UU No. 41/1999), Hukum Air (UU No. 7/1994), Hukum Perkebunan (UU No. 18/2004), Hukum Pertambangan (UU No. 22/2001 dan UU No. 4/2009), Hukum Penataan Ruang (UU No. 26/2007), Hukum Pesisir dan Pulau Kecil (UU No. 27/2007), Hukum Perikanan (UU No. 45/2009) dan lain-lain yang berhubungan dengan defenisi Agraria hendaknya harmonis atau tidak bertentangan dengan hukum tanah yaitu Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA).¹²

Benturan kepentingan akan terlihat jelas apabila hukum hanya dijadikan sebagai alat untuk memaksa atau lebih tegasnya hukum dijadikan alat politik

¹⁰ Ari S. Hutagalung, *loc.cit.*, Hlm. 32-33.

¹¹ Bernhad Limbong, *loc.cit.*, Hlm. 32.

¹² Rahmat Ramadhani, Sudah Tuakah Undang-Undang Pokok Agraria Kita?, dipublikasikan pada kolom opini Harian Rakyat Bengkulu, Rubrik Opini Edisi Sabtu, 23 Februari 2013, Hlm. 5.

bagi negara dalam mencapai maksud dan tujuan yang bersifat ego sektoral. Hakekat dasar UUPA dalam menjalankan amanah Pasal 33 UUD 1945 akan sulit dijalankan apabila perangkat hukum yang harusnya bertalian erat tadi malah justru bertolak belakang.

Sejak diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, maka sebenarnya sejak itu pula genderang poltik dibidang agraria mulai ditabuh. Sebab kehadiran UUPA dinilai sebagai wujud nyata dari sebuah tekad politik untuk membongkar hukum agraria nasional terdahulu peninggalan penjajah yang sarat akan sifat feodalisme dan menggantikannya dengan ruh dan semangat pembangunan yang menjamin “sebesar-besar kemakmuran rakyat”.¹³

UUPA merupakan suatu wujud politik Pemerintah Indonesia dalam menjawab tuntutan bangsa pasca kemerdekaan yang mengarahkan hukum agraria nasional Indonesia kepada; penggunaan kebijakan dengan penafsiran baru, penghapusan hak-hak konversi, penghapusan tanah partikelir, perubahan peraturan persewaan tanah rakyat, peraturan tambahan untuk mengawasi pemindahan hak atas tanah, peraturan dan tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan, larangan dan penyelesaian masalah pemanfaatan tanah tanpa izin, peraturan perjanjian tentang bagi hasil dan peralihan tugas dan wewenang agraria.¹⁴

Seperti efek domino, politik agraria sebagai sub-sistem politik negara berimbas kepada politik hukum agraria. Dalam sebuah sistem politik, keseluruhan komponen atau lembaga-lembaga yang berfungsi dibidang politik harus berperan dalam menentukan kebijakan.¹⁵ Oleh karenanya politik hukum agraria sebagai sebuah legal policy yaitu arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara yang bentuknya dapat berupa perbuatan hukum baru ataupun penggantian hukum lama,¹⁶ haruslah mengarahkan penataan hukum secara lugas jelas dan terarah. Lalu pernyataanya apakah sudah harus diganti UUPA yang lama dengan yang baru?

Apapun jawabannya yang jelas pembangunan poltik hukum agraria setidaknya harus mengarah kepada ketertiban hukum dan harmonisasi antara satu aturan hukum dengan aturan hukum lainnya yang bertalian dengan perosoalan agraria, tidak saling bersinggungan, tumpang tindih atau bahkan saling mencabuli sebagai efek dari kerasnya kemamuan politik dalam pembentukan aturan hukum tersebut. Jawaban tersebut tentunya akan konkrit jika GBHN sebagai panduan pola pembangunan secara terencana berpola 5 tahun yang disusun oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara akan patut dan layak meminta pertanggungjawab presiden atas kinerja dimasa jabatannya. Hadirnya kembali GBHN dinilai akan memiliki pengaruh besar kepada penguatan politik hukum pertanian yang lebih terarah dan teratur.

¹³ Bernhad Limbong, *loc.cit*,

¹⁴ *Ibid*.

¹⁵ Beddy Irawan Maksudi, 2012, *Sistem Politik Indonesia; Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik*, Jakarta; Rajawali Pers, Hlm. 17.

¹⁶ Mahfud MD, *Loc.cit*, Hal. 1.

Garis Besar Haluan Negara merupakan sebuah acuan bagi pemerintah dalam menjalankan kegiatan bernegara, yang kita tahu bahwa Garis besar Haluan Negara ini di buat oleh MPR sebagai lembaga Tertinggi negara pada masa orde baru, hal tersebut saat ini sudah tidak lagi dapat dijalankan karena berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada MPR tidak lagi di sebut sebagai lembaga Tertinggi Negara. Namun, jika Garis Besar Haluan Negara dapat dikembalikan, maka politik hukum agraria dapat di jadikan isu yang sangat penting dijadikan sebagai instrumen dalam menjalankan Negara, hal tersebut dianggap penting karena saat ini politik hukum Agraria tidak menjadi isu pembahasan yang sangat baik di bangsa ini, mengingat banyaknya konflik agraria yang tidak jelas penyelesaiannya.

C. Penutup

GBHN sebagai intrumen pembangunan secara berkala memiliki pengaruh yang besar terhadap pola pembangunan dan pembaharuan politik hukum agraria. Namun dengan catatan bila MPR mengakomodir hasrat pembangunan politik hukum agraria tersebut ke dalam rancangan program kerja lima tahunan. Artinya issu keagrariaan dalam pembangunan politik hukum agraria harus dijadikan kebutuhan bersama bersekala nasional, sehingga pola dan format dapat akomodir dalam GBHN tersebut. Pengaruh GBHN terhadap pembangunan politik hukum agraria terletak pada kemauan bersama untuk sama-sama mampu menjadikan sumber daya agraria untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara terencana dan terjadwal serta berkesinambungan.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

Beddy Irawan Maksudi, 2012, Sistem Politik Indonesia; Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik, Jakarta: Rajawali Pers.

Bernhad Limbong, 2012, Hukum Agraria Nasional, Jakarta: Margaretha Pustaka.

Mahfud MD, 2011, Politik Hukum Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta; Rajawali Pers.

Miriam Budiarto, Dasar-Dasar Ilmu Politik, edisi revisi, Jakarta; Prima Grafika, 2012.

R. Soeroso, 1996, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta; Sinar Grafika.

Makalah, Artikel & Orasi Ilmiah

Ari S. Hutagalung, Perspektif Hukum Persoalan Agraria: Solusi Terhadap Disharmoni dan Disintergrasi Pengaturan, disampaikan dalam Simposium Dewan Guru Besar Universitas Indonesia: Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat, Kampus Universitas Indonesia, Depok, 2010.

Juanda, Dosen Pengasuh mata kuliah Sistem Politik Indonesia dinyatakan dalam perkuliahan pada hari Minggu tanggal 24 Februari 2012 di Gedung Laboratirum Hukum/Gedung Pasca-Sarjana Program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNIB semester I Angkatan 2013.

Rahmat Ramadhani, Artikel; Sudah Tuakah Undang-Undang Pokok Agraria Kita?, dipublikasikan pada kolom opini Harian Rakyat Bengkulu, Rubrik Opini Edisi Sabtu, 23 Februari 2013.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 12 tahun 1992 tentang Budi Daya Tanaman.

Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994 tentang Perairan.

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2004 tentang Perkebunan.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 jo. Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Hukum Pertambangan.

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang.

Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pesisir dan Pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 45 tahun 2009 tentang Perikanan.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia Dikaitkan dengan Pembangunan Demokrasi Nasional

Ahmad Fauzi

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Paradigma¹ konstitusi sebagai landasan kehidupan bernegara di Indonesia telah mengalami perubahan yang mendasar, perubahan tersebut bertujuan untuk terwujudnya sistem kenegaraan yang responsif baik dalam tatanan agenda reformasi sistem hukum, sistem politik dan sistem ekonomi nasional sebagai penjabaran amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI 1945) dan menampung aspirasi masyarakat yang pluralistik (kebinekaan) tetapi dalam konteks satu kesatuan wilayah Negara Republik Indonesia.² Sistem kenegaraan yang responsif ini akan membawa bangsa Indonesia kearah bangsa yang dapat hidup aman, tentram dan sejahtera dalam bangunan Negara konstitusional yang demokratis (*conctitutional democracy*) dan sekaligus Negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy and democratisce rechtsstaat*).

B. Perwujudan Negara Demokrasi

Perwujudan Negara demokrasi tidak terlepas dari sistem kenegaran yang terpusat pada pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dimana kedaulatan

¹ Hal ini mengandung arti sesuatu hal yang pokok dan sifatnya sangat mendasar, dalam pengertian ini dapat juga diartikan sebagai suatu pola pikir. Dalam momentum pola pikir ini juga dipengaruhi oleh hal-hal yang sifatnya filsafat karena biasanya hal-hal yang sifatnya pragmatic dimaksud juga sangat dominan digandrungi oleh hal-hal yang sifatnya fundamental.

² Negara Indonesia ialah Negara kesatuan, seolah-olah Negara kesatuan adalah pengertian hakiki dari Negara Indonesia, padahal Negara kesatuan adalah bentuk Negara (*staatsvorm*). Negara Indonesia itu dikatakan berbetuk republik, seakan-akan istilah bentuk Negara (*staatsvorm*) itu terkait dengan pilih antara kerajaan (monarki) atau republic. Secara teoritis akademik republic adalah konsep mengenai bentuk pemerintahan (*regeringsvorm*) bukan bentuk Negara.

rakyat³ menjadi pokok di dalam merumuskan dan memformulasikan setiap kebijakan pembentukan Peraturan Perundang-undang sebagai produk hukum nasional. Proses terbentuknya hukum nasional yang disepakati haruslah dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai prinsip demokrasi perwakilan sebagai pengejawatahan prinsip kedaulatan rakyat. Oleh Karena itu prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan Negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.

Perwujudan rakyat dalam kedaulatan Negara berpusat pada lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) yang salah satu fungsinya adalah membentuk Undang-Undang (legislasi),⁴ karena telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif (membentuk Undang-Undang) dari semula dipegang utamanya dipegang oleh

³ bahwa dari segi kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisah ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga Negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertical dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertical ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi Negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Pra amandemen UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertical bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi sebagai forum tertinggi. Dari sini fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi Negara yang ada dibawahnya yaitu Presiden, DPR, MA dan seterusnya. Dalam prespektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertical itu prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Karena itu dalam UUD 1945 yang asli tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Dalam sistem yang lama fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislatif yang sebenarnya. Akan tetapi dalam perubahan UUD 1945 prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut oleh para perumus Perubahan UUD 1945 seperti tercermin dalam Perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5). Anutan prinsip pembagian kekuasaan dan pemisahan kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan diantara keduanya sangat mempengaruhi mekanisme kelembagaan dan hubungan antar lembaga Negara secara keseluruhan (*holistic*). Dalam paham pemisahan kekuasaan prinsip hubungan *checks and balances* antara lembaga-lembaga tinggi Negara dianggap sebagai suatu yang sangat pokok. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 165

⁴ kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah (*Bicameralism*) sebagai kewenangan legislatif; Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif; Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintah dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang (fungsi legislasi), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi control) terhadap jalannya pemerintahan, kelembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat.

Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dialihkan menjadi dipegang oleh DPR-RI dan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan RUU dengan maksud mendapat persetujuan bersama. Sebagaimana diamanahkan oleh konstitusi (UUDNRI 1945), hal ini dapat dilihat dalam Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”.⁵ Selanjutnya “Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.⁶ Berdasarkan amanah konstituen ini maka fungsi legislasi berada di tangan DPR-RI dan oleh karena DPR-RI dalam melaksanakan tugasnya pada tahap baik pra perumusan Undang-Undang dalam bentuk Rancangan Undang-Undang sampai pada tahapan pembahasan. Setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) yang datangnya dari DPR-RI maupun Presiden dapat saja dibahas sendiri-sendiri asalkan keduanya sama-sama dapat memberikan persetujuan atas usulan setiap RUU.⁷ Pada mekanisme Pembentukan Undang-Undang tentunya dapat menimbulkan penafsiran bagi kedua lembaga ini, karena dapat mempengaruhi prosedur pembahasan RUU yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR-RI misalnya suatu RUU diajukan atas inisiatif pemerintah, maka pembahasan oleh DPR-RI dapat dilakukan dengan menghadirkan wakil pemerintah sebagai utusan Presiden untuk didengarkan keterangan atau penjelasan mengenai materi usulan RUU dimaksud. Kedudukan wakil dalam forum DPR-RI bukan merupakan subjek yang dapat mengambil keputusan dan jika dilakukan pemungutan suara maka wakil pemerintah hanya menjadi nara sumber yang tidak ikut memberikan

⁵ kekuasaan membentuk undang-undang dalam Rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang lama menentukan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Dalam rumusan yang baru berdasarkan hasil perubahan pertama UUD, dinyatakan “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dalam Pasal 20 ayat (1) diatas ditegaskan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Dengan adanya perubahan ini jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan DPR dialihkan menjadi dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan RUU, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama.

⁶ Pasal ini menentukan bahwa setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk maksud mendapat persetujuan bersama. Persetujuan bersama berbeda dengan pembahasan bersama. Disini tidak dijelaskan dalam setiap RUU harus dibahas bersama-sama, yang terpenting adalah hasilnya yaitu harus mendapat persetujuan bersama. Artinya bahwa setiap RUU dapat saja di bahas sendiri-sendiri, dengan syarat kedua-duanya memberikan persetujuan terhadap RUU tersebut.

⁷ Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Selanjutnya bahwa Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dilakukan dengan mengikutkan Dewan Perwakilan Daerah.

suara, jika wakil pemerintah mempunyai kepentingan maka kepentingan atau aspirasinya itu harus disalurkan melalui anggota DPR-RI yang berasal dari partai yang banyak menduduki jabatan di pemerintah.

Dilain pihak, jika RUU datang dari inisiatif DPR-RI maka pembahasannya dilakukan sepenuhnya oleh DPR-RI, setelah RUU tersebut disetujui oleh Rapat Paripurna DPR-RI dan RUU tersebut diajukan kepada Presiden barulah diadakan rapat bersama antara DPR-RI dengan wakil pemerintah. Dalam rapat bersama ini pihak yang berhadapan adalah dua institusi sebagai implemtasi dari sistem pemisahan kekuasaan yakni institusi DPR-RI dan institusi Pemerintah, karena itu DPR-RI sudah menjadi satu suara yang berhadapan dengan pemerintah yang tidak dapat lagi memanfaatkan anggota DPR-RI yang berasal dari partai pemerintah. Perbedaan pendapat dalam rapat bersama bisa saja memakan waktu yang tergantung pada perkembangan dukungan opini umum dalam masyarakat.

Kekuasaan pembentukan undang-undang⁸ yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai norma dasar tertinggi (*die oberste norm*) sebagaimana terdapat dalam Pokok-Pokok Pikiran dan Pembukaannya juga merupakan konstitusi Negara (*die Verfassung des Stataes*) sebagaimana terdapat dalam Batang Tubuhnya. Dalam konstitusi terdapat aturan-aturan yang mengatur tentang organ-organ, tata hubungan sesamanya dan lingkup kerja masing-masing serta berisi aturan-aturan hukum mengenai tata hubungan timbal balik antara Negara dan Negara serta penduduknya.

Proses kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang diberikan kepada DPR kemudian didelegasikan kepada badan legislasi DPR. Materi Pembentukan undang-undang yang akan dibentuk didasarkan kepada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)⁹ dan RPJP Nasional ditetapkan dengan undang-undang.¹⁰ Agar arah pembangunan nasional yang diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.

⁸ Dalam lingkup Ilmu Perundang-undangan (*Cestzgebungslehre*) menurut Kreams terdapat tiga sub bagian disiplin yaitu ilmu tentang proses perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*), ilmu tentang metode perundang-undangan (*Gesetzgebungs-methode*) dan ilmu tentang teknik perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*). Lihat, A. Hamid S. A, Teori Perundang-Undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman, dalam Hendra Nurtjahjo, editor, Politik Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hlm. 123

⁹ Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan bahwa tujuan pembangunan nasional adalah: a. mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antar Pusat dan Daerah; c. menjamin keterkaitan dankonsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan; e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

¹⁰ Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Dalam menyusun perencanaan Undang-Undang harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dan meliputi:¹¹

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan ;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan ;
- f. kejelasan rumusan ; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya mengenai materi Peraturan Perundang-undangan mengandung asas sebagai berikut:¹²

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

C. Prinsip Pembentukan Undang-Undang

Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan dibentuk.¹³

Adapun beberapa prinsip pembentukan Undang-Undang sebagai berikut:

1. *Supreme of law*

Secara gramatikal, *supreme of law* disebutkan juga supremasi hukum, artinya semua tindakan pemerintah dalam melakukan praktik penyelenggaraan pemerintahan Negara, demikian juga rakyat harus bertindak berdasarkan hukum. Tidak boleh pelaksanaannya didasarkan kepada kesewenang-wenangan semata dari personal aparat pelaksana pemerintah. Dengan demikian, tidak ada satupun tindakan pemerintah dan rakyat yang dapat dibenarkan apabila tidak didasarkan atas hukum.

2. *Equality before the law*

Prinsip ini mengedepankan semua orang dan badan hukum yang merupakan subjek hukum adalah memiliki kesetaraan di hadapan hukum. Dalam prinsip ini tidak dikenal diskriminasi dalam penegakan hukum. Tidak ada perbedaan, apakah hal itu disebabkan oleh factor-faktor strata politik, ekonomi, social dan budaya di hadapan hukum. Dengan prinsip ini seluruh aparat penyelenggara pemerintahan yang diberikan amanah oleh rakyat untuk melakukan pelayanan public demi mewujudkan cita-cita nasional dimaksud harus tidak menempatkan

¹¹ Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

¹² Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

¹³ Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

diskriminasi dalam penegakan hukum dimaksud (*law enforcement*)

3. *Due process of law*

Prinsip ini dimaksudkan bahwa praktik penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam penegakan hukum tidak boleh bertentangan dengan segala ketentuan dan atau Perundang-Undangan yang telah ditetapkan. Melalui prinsip ini tidak datupun tindakan aparat pemerintah dalam melaksanakan praktik penyelenggaraan Negara itu yang dilakukan tidak berdasarkan hukum. Dalam prinsip ini penekanannya adalah pada proses pelaksanaan itu sendiri. Artinya segala perbuatan dan atau tindakan yang akan dilakukan dalam konteks praktik penyelenggaraan pemerintahan tidak terkecuali dalam melakukan pembentukan hukum (*law making*), semuanya harus memenuhi standar berdasarkan segala peraturan Perundang-Undangan yang telah ditetapkan untuk itu.

Tiga prinsip dasar tersebut terutama dalam tatanan praktik operasionalnya wajib untuk diterapkan oleh aparat yang menyelenggarakan sistem pemerintahan Negara secara konsisten. Demikian pula halnya prinsip tersebut harus mendapat dukungan dari rakyat, akademisi maupun kelompok-kelompok masyarakat lainnya, dalam pengertian ini terkandung makna penegakan prinsip-prinsip yang menjadi fundamental dalam mewujudkan suatu Negara hukum dan cirri-ciri Negara hukum dapat diterapkan secara holistic dan tidak parsial. Hal ini dimaksud sangat penting untuk diperhatikan dalam tatanan praktis operasional. Prinsip-prinsip dimaksud dapat dikombinasikan sedemikian rupa dengan wawasan politik hukum. Melalui wawasan politik hukum tersebut seluruh pondasi suatu Negara hukum dan cirri-cirinya harus dapat dikemas sedemikian rupa untuk melahirkan suatu produk hukum yang benar-benar membela dan melindungi kepentingan rakyat. Peranan hukum adalah sebagai penterjemah perasaan keadilan hukum yang bersemi dalam hati nurani masyarakat yang sedang berkembang dan lebih lanjut dikatakannya konseptualisasi yang tidak mendasar dan tanpa perkiraan strategis dapat menimbulkan perundang-undangan yang bersifat tambal sulam dengan daya atur yang tidak lama.¹⁴

Selain itu, kondisi *factual* dilapangan yang tercermin dari situasi dan kondisi yang ada harus juga menjadi pertimbangan dalam pembentukan Undang-Undang. Ada beberapa situasi dan kondisi yang penting untuk dipertimbangkan dalam merumuskan pembuatan Undang-Undang dimaksud, yaitu:

1. Untuk mewujudkan *good governance* dan *clean governance*

Ada enam tuntutan reformasi yakni amandemen UUDNRI 1945, penghapusan doktrin dwi fungsi ABRI, penegakan supremasi hukum, penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM) serta pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN), desentralisasi dan hubungan adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah), mewujudkan kebebasan pers dan mewujudkan kehidupan demokrasi. Dari butir-butir tuntutan reformasi tersebut maka dapat disimpulkan sasaran akhir yang hendak dicapai adalah *good governance* dan *clean government*. Apabila hal ini

¹⁴ Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 27-28

dikaitkan dengan pembentukan Undang-Undang yang akan dihasilkan, maka sudah menjadi persyaratan mutlak bahwa Undang-Undang dimaksud harus mempunyai kemampuan untuk menjamin terwujudnya beberapa butir yang disebutkan diatas.

2. Pemenuhan prinsip check and balances

Check and balances adalah untuk terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi. Prinsip ini lebih diarahkan pada institusi-institusi ketatanegaraan yang telah ditetapkan dalam UUDNRI 1945. Dalam kaitannya dengan pembentukan Undang-Undang terhadap keberadaan prinsip *check and balances* ini juga harus mampu mewujudkan secara konkrit dalam substansi Undang-Undang, artinya prinsip ini harus secara konsisten diimplemtasikan dalam substansi Undang-Undang yang akan dihasilkan itu dan sasaran akhirnya sekaligus dapat memperkuat keberlangsungan kehidupan demokrasi di Indonesia.

3. Dinamika dari berbagai aspek politik, ekonomi, social dan budaya

Pada bagian ini dapat diketengahkan dua bagian yakni aspek internal dan eksternal. Secara internal Undang-Undang yang akan dihasilkan harus mampu menyesuaikan diri dengan segala perintah yang diamanahkan UUDNRI 1945. sedangkan secara eksternal segala perkembangan terjadi didunia global baik dalam skala Internasional maupun regional yaitu di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya, dengan demikian segala Undang-Undang organik yang akan dihasilkannya tersebut diharapkan mempunyai efektifitas yuridis sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman.

Arah kebijakan sistem ketatanegaraan sebagi bisa reformasi yang sudah dijalankan harus jelas visi, misi dan sasarannya yang ingin dicapai, untuk jangka pendek jangka menengah, dan jangka panjang. Semuanya itu, harus jelas pula format dan bingkai konstitusionalisme yang disepakati untuk menjadi penentu alur dan koridor bagi reformasi secara nasional itu. Format konstitusionalisme yang di maksudkan disini bukan UUD atau konstitusi tetapi pandangan hidup kenegaraan yang menjadi acuan berpikir dan bertinak dalam kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, yang jelas dimensi filosofinya, dimensi kebijakan dan dimensi yuridisnya.

Format konstitusionalisme itu merupakan hal yang mendasar (*grounded*) sebagai prinsip hidup kenegaraan, yang sekaligus mencakup nilai-nilai filosofis dan prinsip kebijakan yang akan dikembangkan buat mendasari praktek hidup kenegaraan termasuk sistem politik menurut teori politik, kegiatan perundang-undangan, mulai dari penetapan garis policy-nya kemudian disusun legislasi (*law making*) dan penerapan hukumnya (*law enforcement*), mengenai dua modus¹⁵ yang dipilih untuk diterapkan yaitu :

1. Secara mendasar (*grounded*) yang disebut juga secara dogmatic yakni sungguh-sungguh lebih dahulu diteliti *ius constituendum* apa yang berkembang sebagai embryo aturan hukum itu dalam masyarakat, yang biasa

¹⁵ M.Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, (Bandung : Mandar Maju), 2000, hlm.18.

disebut aspirasi masyarakat untuk diangkat kepermukaan menjadi aturan hukum ;

Kebaikan cara ini, lebih aspiratif dan lebih akomodatif dan hasilnya lebih sesuai dengan perasaan keadilan masyarakat. Tapi kelemahan cara itu, ialah lamban dalam processingnya mulai dari penelitian (riset) kemudian legislasi di forum eksekutif dan legislatif dan akhirnya diundangkan.

2. Secara progmatik yaitu dibuat saja lebih dulu berhubung situasi dan kondisi yang mendesak, atau karena ada kepentingan politik tertentu yang melatarbelakainya untuk segera diundangkan, tanpa menghiraukan apakah produk legislatif itu kelak akan akseptabel oleh seluruh masyarakat secara merata. Kebaikan cara ini dapat segera tercipta aturan hukum itu, dengan catatan, kalau ada keberatannya akan dikaji ulang dikemudian hari, kelemahannya ialah sering dirasa tidak aspiratif dan tidak akomodatif, menurut visi pendapat umum yang berlaku (*common sense*).

Dari uraian diatas jelaslah bahwa Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah instrument perencanaan program Pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis yang penyusunannya oleh DPR-RI. Prolegnas ini memiliki peranan yang sangat startegis dalam pembangunan sistem hukum nasional, artinya hanya melalui Prolegnas dimaksudya dapat diharapkan terwujud suatu metode yang pasti dan standart yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undang. Ketentuan ini juga mengandung makna bahwa segala ketentuan yang telah ditetapkan, apakah hal itu dalam bentuk konstitusi maupun Undang-Undang organik maka bagi stake holders bangsa ini dapat menjalankan praktik sistem manajemen pemerintahan, wajib untuk mengimplementasikannya tatanan praktis operasional. Untuk itu setiap produk kebijakan harus terintegrited (terpadu) dalam suatu sistem pembangunan nasional yang pada akhirnya dapat digunakan sebagai alat (*tools*).¹⁶

D. Penutup

Kemudian harus mengingat kedudukan asas-asas itu yang akan berfungsi sebagai dasar pengelolaan kehidupan bangsa melalui pembangunan nasional.

Menurut kriteria fungsi ini terdapat dua jenis asas yaitu:

- a. Asas yang sifatnya filsafati yang berfungsi membentuk moral dan sikap mental dalam gerak pembangunan itu termasuk mekanisme dan administrasi pembangunan.
 - b. Asas yang sifatnya manajerial yang berfungsi mengendalikan action dan tingkah laku dalam interelasi sesama manusia dalam gerak pembangunan itu.
- Pada umumnya kelima-lima sila yang ada dalam Pancasila berada pada

¹⁶ Produk hukum ditempatkan juga sebagai tools, sekaligus berfungsi bagi masyarakat untuk melakukan control social yang diperlukan bagi perlindungan terhadap kepentingannya. Sejalan dengan ini Mochtar Kusumaatmadja mengatakan diperlukan aparat penegak hukum sebagai prasarana efektivitas pelaksanaan hukum dalam kenyataan hidup sehari-hari. Mochtar kusumaatmadja, *Pengaturan Hukum Masalah Lingkungan Hidup Manusia, Pikiran dan Saran*, Bina Cipta, Bandung, 1975, hlm. 12

tingkatan filsafati, sesuai dengan eksistensinya sebagai faktor filsafati dan sub-sistem nilai dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan.

Tapi selanjutnya dari tiap-tiap sila itu dapat diturunkan sejumlah asas yang sifatnya managerial yang memberi dasar kendali kepada sikap dan tingkah laku peserta-peserta pembangunan itu.

Sesuai dengan pengertian mengenai “nilai” dan “asas” yang dikemukakan terdahulu, asas yang dimaksud disini adalah asas-asas yang mendasari dan melandasi sistem pengelolaan kehidupan nasional kita.

Mengingat hakekat ajaran kenegaraan (staatsleer) sebagai doktrin kehidupan bangsa, yang tidak hanya memberi arahan kepada kehidupan bernegara tapi juga kehidupan bermasyarakat, dan jika diingat kenyataan bahwa GBHN adalah strategi dan program pembangunan nasional, maka fungsionalisasi asas-asas nasional akan sekaligus berlaku terhadap kehidupan kenegaraan dan kehidupan kemasyarakatan itu melalui pembangunan nasional di segala bidang.

Daftar Pustaka

Buku-buku

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

Hendra Nurtjahjo, editor, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Mochtar kusumaatmadja, *Pengaturan Hukum Masalah Lingkungan Hidup Manusia*, Pikiran dan Saran, Bina Cipta, Bandung, 1975.

Peraturan Perundang-undangan.

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Formulasi Garis Kebijakan Hukum Perlindungan Perempuan

Atikah Rahmi

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Perempuan sebagai bagian dari kelompok masyarakat memiliki hak-hak asasi, sehingga pelanggaran terhadap hak asasi perempuan harus juga dianggap sebagai pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) secara umum. Dalam kondisi politik tertentu sebenarnya perempuan sering menjadi korban kekerasan yang tentunya melanggar HAM-nya, namun menjadi tidak kelihatan (*invisible*), karena aktor-aktor politik yang didominasi oleh laki-laki.¹

Kebijakan Negara untuk perempuan tidak terlepas dari berbagai kepentingan; politik dan ekonomi pemerintah serta nilai-nilai dominan masyarakatnya. Sebagai produk politik, hukum dan kebijakan sarat dengan muatan kepentingan, sehingga menjadi tidak netral, dari kepentingan politik, ekonomi dan nilai-nilai yang dianut oleh para pembentuk kebijakan dan hukum tersebut. Jika para pembentuk kebijakan dan hukum itu menganut nilai-nilai patriarki dan ideologi gender,² maka kebijakan dan hukum yang dihasilkan juga akan berbias patriarki dan gender. Dalam konteks masyarakat patriarki, kebijakan yang berkaitan

¹ Niken Savitri. 2008. *HAM Perempuan Kritik Teori Hukum Feminis Terhadap KUHP*. Bandung: Refika Aditama, hal. 2

² Gender merupakan perbedaan antara laki-laki dan perempuan dalam peran, fungsi, hak, tanggungjawab dan perilaku yang dikonstruksi secara sosial, budaya dan adat istiadat. Gender berbeda dengan seks. Gender dibentuk oleh manusia, sedangkan seks merupakan pemberian Allah yang membedakan antara laki-laki dan perempuan secara fisik. Perempuan memiliki payudara, vagina dan fungsi reproduksi perempuan untuk haid, hamil, melahirkan, menyusui yang secara kodrati tidak dimiliki oleh laki-laki. Perbedaan secara kodrati inilah yang tidak dapat berubah dan dipertukarkan. Sementara gender merupakan bentukan dari manusia yang dapat berubah sesuai tempat dan waktu. lihat Maidin Gultom. 2012. *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dan Perempuan*. Bandung: Refika Aditama, hal. 76. Mansur Fakih. 1996. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm: 8.

dengan perempuan berimplikasi terhadap kehidupan perempuan.³

Dasar perlindungan terhadap hak perempuan harus menjadi prioritas utama seluruh komponen bangsa. Hal ini bukan lagi hanya menjadi urusan pemerintah, tetapi juga dibutuhkan keterlibatan seluruh elemen masyarakat agar kasus kekerasan terhadap perempuan dapat dicegah. Pasal 27 UUD RI Tahun 1945 menyebutkan bahwa adanya persamaan antara perempuan dan laki-laki. Ketentuan tersebut dianggap sebagai mandat untuk memberikan akses dan kontrol yang sama kepada perempuan dan laki-laki dalam bidang ekonomi, sosial dan politik. Perlindungan terhadap perempuan⁴ merupakan upaya untuk melindungi hak asasi perempuan, terutama untuk memberikan rasa aman dalam pemenuhan haknya dengan memberikan perhatian yang konsisten dan sistematis yang ditujukan untuk mewujudkan kesetaraan gender.⁵ Hal ini tentunya sejalan dengan hak setiap warga negara untuk dapat menikmati dan berpartisipasi dalam pembangunan di berbagai bidang.

Isu gender dan anak oleh karenanya menjadi masalah prioritas dalam pembangunan, khususnya pembangunan sumber daya manusia. Meskipun telah banyak upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kualitas hidup perempuan dan anak serta penguatan kapasitas kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak, namun berdasarkan data masih terjadi kesenjangan dalam memperoleh akses, partisipasi, manfaat serta penguasaan terhadap sumber daya, seperti pada bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan bidang strategis lainnya. Upaya perlindungan bagi perempuan dan anak dari berbagai tindakan eksploitasi, diskriminasi dan kekerasan juga masih belum maksimal, sehingga pelayanan dan penanganan kepada perempuan dan anak sebagai kelompok rentan dan “korban terbesar” akibat kekerasan juga masih relatif rendah.

Fenomena perbedaan perlakuan terhadap perempuan masih terjadi dalam kehidupan sehari-hari. Perempuan mengalami diskriminasi terstruktur di tengah masyarakat dan kekerasan. Akibatnya, posisi perempuan tidak saja lemah tetapi juga merugikan hak-haknya. Perempuan masih ditempatkan sebagai warga Negara kelas dua dan tidak pantas untuk menempati posisi sebagai pengambil keputusan. Salah satu penghambat pemenuhan hak-hak perempuan yaitu faktor budaya patriarkhi. Dalam struktur komunitas, laki-laki dominan memegang kekuasaan, terutama berkaitan dengan ekonomi. Bahkan, dalam persoalan fungsi

³ Nursyahbani Katjasungkana, Liza Hadiz. tt. *Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Laporan Independen Kepada Komite PBB Untuk Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan*. Jakarta: LBH Apik bekerjasama dengan Kelompok Perempuan Pemantau Pelaksanaan Konvensi, hal. 2

⁴ Perlindungan hak perempuan merupakan kegiatan lintas sektor yang menjadi peran serta para pemangku kepentingan baik Kementerian/Lembaga seperti Kepolisian, Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan, Pemerintah Daerah, Lembaga Masyarakat, Dunia Usaha, Akademisi, dan Media sangat menentukan keberhasilan dari pelaksanaan perlindungan tersebut.

⁵ Asma'ulKhusnaeny EmaMukarramah, dkk. 2015. *Menggugah Komitmen Perlindungan Negara Terhadap Perempuan Korban Kekerasan: Himpunan Naskah Usulan Terhadap Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan Kajian Implementasi Kebijakan*. Jakarta: Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, hal. 76

reproduksinya, perempuan tidak dapat menentukan sendiri keinginannya. Ini merupakan intervensi pihak luar yang terdiri atas suami, orang tua, mertua, masyarakat luar, bahkan Negara, seperti dalam menentukan kapan punya anak, berapa anak dan termasuk dalam memilih kontrasepsi KB. Struktur patriarki juga berdampak pada hal pengatasnamaan pemilikan barang yang berharga seperti rumah, tanah, mobil dan lainnya yang umumnya secara otomatis menjadi nama laki-laki atau suami.

Dampak dari pelaksanaan pembangunan yang belum mempertimbangkan kesetaraan gender,⁶ pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, akan memperlambat proses pembangunan suatu bangsa. Diperlukan suatu sistem yang terpadu dan komitmen yang kuat dari semua pemangku kepentingan untuk dapat mengatasi isu gender dan anak.⁷ Kondisi hukum yang demikian mengakibatkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia di Indonesia masih memprihatinkan yang terlihat dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia, antara lain dalam bentuk tindak kekerasan, diskriminasi, dan kesewenang-wenangan.⁸ Arah pembangunan hukum perlindungan perempuan dimaksudkan untuk menjadikan atau memberikan kedudukan bagi perempuan dalam mewujudkan manusia yang beradab dan bermoral.

⁶ Keadilan gender adalah suatu kondisi yang adil bagi perempuan dan laki-laki melalui suatu proses kultural dan struktural yang menghentikan hambatan-hambatan aktualisasi bagi pihak-pihak yang oleh karena jenis kelaminnya mengalami hambatan, baik secara kultural maupun struktural. Sementara Kesetaraan Gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknyasebagaimanusia, agar mampu berperandan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan nasional, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut. Lihat Asma'ul Khusnaeny Ema Mukarramah, dkk. *Op.cit.*, hal 68 Sebaliknya, Ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender dikenal dengan kesenjangan gender (gendergap) yang pada gilirannya menimbulkan permasalahan gender. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kesenjangan gender adalah gender empowerment measurement (GEM) dan Gender Related Development Index (GDI) yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Human. Lihat Ria Fitri. "Pemberdayaan Perempuan Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah". Kanun No 51 Edisi Agustus 2010

⁷ Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Strategis Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Tahun 2015-2019

⁸ Iin Ratna Sumirat. "Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Dan Anak Korban Kejahatan Perdagangan Manusia" *Jurnal Studi Jender dan Anak*, Vol 3 No 1 Januari-Juni 2016

B. Kebijakan Perlindungan Untuk Perempuan

Masalah peran perempuan dalam pembangunan awalnya secara resmi dicantumkan dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN)⁹ yang merupakan pola umum dan pedoman pelaksanaan pelita pada tahun 1978. Hal ini merupakan political will dari pemerintah untuk memajukan perempuan dan mengintegrasikannya dalam pembangunan.

Secara jelas, tujuan dasawarsa tercantum dalam formulasi GBHN 1978 dengan judul: “peran wanita dalam pembangunan dan pembinaan bangsa”. Tujuan dari dasawarsadijadikan sebagai pedoman dalam memformulasikan peran dan penyusunan program perempuan dalam pembangunan, yaitu: (a) meningkatkan persamaan dan hak antara laki-laki dan perempuan; (b) meningkatkan integrasi perempuan dalam usaha pembangunan, (c) meningkatkan peran perempuan dalam menumbuhkan perdamaian dunia.

Formulasi GBHN juga didasari oleh asumsi peran ganda perempuan yang mengedepankan peran domestik. Dengan demikian, meskipun dinyatakan bahwa perempuan mempunyai hak, kewajiban dan kesempatan yang sama dengan laki-laki dalam pembangunan, tetapi tidak mengurangi perannya sebagai ibu dalam rumah tangga.

Kebijakan program untuk perempuan dan pemerintah menjadi cenderung berlawanan antara kebutuhan objektif yang mendesak dan kebutuhan ideal kultural yang karena berbagai alasan yang kompleks sifatnya tetap dipertahankan. Kebutuhan objektif pemerintah dilatarbelakangi oleh alasan politik dan ekonomi memaksanya untuk mendorong perempuan agar aktif dalam kegiatan sosial dan ekonomi. Tetapi kebutuhannya untuk mempertahankan norma kultural, sehingga membakukan peran ganda perempuan dan peran tunggal untuk laki-laki. Dengan demikian, meskipun perempuan bekerja di ruang publik tetapi perannya dalam ruang domestik rumah tangga tidak boleh diabaikan, sebab peran domestik tersebut dianggap sebagai sebuah kewajiban bagi perempuan dan sebaliknya tidak menjadi kewajiban bagi laki-laki. Untuk meningkatkan peran dan kedudukan perempuan dikembangkan suatu kebijakan nasional melalui suatu lembaga yang mampu mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, serta meningkatkan kemandirian dan kemampuan organisasi perempuan, sebagaimana diamanatkan oleh GBHN

⁹ Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) merupakan haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun. Implikasi dari amandemen UUD 1945, terjadi perubahan peran MPR dan presiden, sehingga GBHN tidak berlaku lagi. Kemudian lahir UU No. 25/2004 yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menyebutkan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.

tahun 1999-2004.

Berdasarkan UU No. 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 17 Tahun 2007 dengan sistematika Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) per-20 tahun dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN) per-5 tahun. RPJMN disusun oleh Presiden dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden RI, maka GBHN tidak lagi berlaku dan diubah dengan istilah Rencana Pembangunan Jangka Panjang, selama 10 tahun.

Dalam Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 pemerintah menunjukkan kepeduliannya terhadap perempuan. Perlindungan tersebut dicantumkan dalam arah dan kebijakan strategi sebagai berikut:

1. Memperkuat sistem perlindungan perempuan dan anak dari berbagai tindak kekerasan, termasuk tindak pidana perdagangan orang (TPPO), dengan melakukan berbagai upaya pencegahan dan penindakan, melalui: pelaksanaan Gerakan Nasional Perlindungan Anak; peningkatan pemahaman pemerintah, masyarakat dan dunia usaha tentang tindak kekerasan, eksploitasi, penelantaran dan perlakuan salah lainnya terhadap anak dan perempuan; perlindungan hukum dan pengawasan pelaksanaan penegakan hukum terkait kekerasan terhadap perempuan dan anak, serta keadilan restorasi (*restorative justice*) bagi anak; pemberian bantuan hukum bagi anak sebagai pelaku, korban, atau saksi tindak kekerasan; dan peningkatan efektivitas layanan bagi perempuan dan anak korban kekerasan, yang mencakup layanan pengaduan, rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, penegakan dan bantuan hukum, serta pemulangan dan reintegrasi sosial;
2. Meningkatkan kapasitas kelembagaan perlindungan perempuan dan anak dari berbagai tindak kekerasan, melalui: penguatan sistem perundang-undangan terkait dengan perlindungan perempuan dan anak dari berbagai tindak kekerasan; peningkatan kapasitas sumber daya manusia dalam memberikan layanan termasuk dalam perencanaan dan penganggaran; penguatan mekanisme kerjasama antara pemerintah, lembaga layanan, masyarakat, dan dunia usaha dalam pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak; dan penguatan sistem data dan informasi terkait dengan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Khusus kasus pemerkosaan, pemerintah menimbang perlunya memberikan hukuman yang seberat-beratnya bagi pelaku. Untuk memberikan penghargaan kepada perempuan yang melahirkan pemimpin-pemimpin bangsa, negara harus hadir memberikan perhatian khusus mengenai masalah ini. Negara mengemban tanggungjawab untuk memenuhi, melindungi dan menghormatihakasasi manusia. Kewajiban tersebut dapat dilihat salah satunya melalui jalur legislasi, agar Negara mampu melahirkan peraturan perundang-undangan yang menerjemahkan kewajiban negara atas pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia, termasuk hak asasi perempuan. Secara khusus, kewajiban ini dilekatkan dengan pemenuhan kewajiban konstitusional Negara terhadap warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, lembaga Legislatif dan Eksekutif sebagai penyelenggara negara yang berhak mengajukan rancangan undang-undang dan melakukan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 semestinya dapat melahirkan peraturan yang sejalan dengan pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia. Perlu adanya integrasi dan sinergisitas dengan pendekatan gender dan anak dalam penyusunan kebijakan, program, kegiatan daerah sehingga berkontribusi dalam mewujudkan Indonesia yang lebih adil, sejahtera dan demokratis.

Keterlibatan dan kerjasama lembaga pemerintah dan masyarakat mampu menciptakan iklim yang strategis untuk mewujudkan kebijakan perlindungan perempuan. Hal ini menjadi sangat mendesak, mengingat ragam permasalahan ketimpangan gender masih menghantui keseharian perempuan Indonesia di berbagai bidang pembangunan. Sampai saat ini perlindungan terhadap perempuan masih tetap diperlukan terutama dalam pemenuhan hak-haknya di berbagai bidang.¹⁰ Hak perempuan tersebut diantaranya adalah:

- a. hak personal (hak jaminan pribadi)
- b. hak legal (hak jaminan perlindungan hukum)
- c. hak jaminan adanya sumber daya untuk menunjang kehidupan
- d. hak, ekonomi sosial dan budaya.

Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”Ketentuan hukum tersebut menjadi dasar perlindungan bagi perempuan yang kerap kali mengalami perlakuan diskriminasi. Di antara bentuk diskriminasi terhadap perempuan adalah kekerasan berbasis gender yang dialami oleh perempuan baik yang terjadi di wilayah domestik, maupun publik. Kekerasan terhadap perempuan dapat berupa kekerasan seksual, perdagangan orang, eksploitasi seksual komersial, kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan di tempat kerja, kekerasan dalam situasi bencana dan kekerasan dalam konflik sosial. Sebagai kelompok rentan sudah sewajarnya perempuan mendapat perlakuan khusus dan perlindungan sebagai korban kekerasan berbasis gender demi terwujudnya kesetaraan gender antara perempuan dan laki-laki. Untuk itu, Pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan yang dapat mendukung terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender, yakni:

- a. Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap perempuan.
- b. Intruksi Presiden Nomor 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender
- c. Undang-Undang No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam

¹⁰ Humas Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak, Press Release: Sinergitas Kebijakan Perlindungan Perempuan Hingga Ke Tahap Akar Rumput. 23 Februari 2016

Rumah Tangga

- d. Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebagaimana diubah dengan UU No. 31 tahun 2014
- e. Undang-Undang No. 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara dan Mekanisme Pelayanan Terpadu Bagi Saksi dan Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang
- g. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Indonesia sebagai salah satu Negara yang telah menandatangani kesepakatan *Sustainable Development Goals* (SDGs) yaitu tujuan pembangunan berkelanjutan. SDGs merupakan agenda yang tercantum dalam dokumen *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, disepakati dalam pertemuan puncak di PBB pada 25-27 November 2015. Kerangka kerja pembangunan berkelanjutan tersebut melengkapi apa yang belum sempat tercapai dari Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals*/MDGs) yang telah berakhir di tahun 2015. Setiap butir tujuan tersebut menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM) dan untuk mencapai kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Agenda SDGs memiliki makna yang penting sebagai acuan secara global dan nasional, agar agenda pembangunan menjadi lebih fokus. Berdasarkan SDGs, pemerintah berkewajiban untuk memenuhi hak-hak perempuan, mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender serta memperkuat Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan.¹¹

Salah satu dari tujuan SDGs yang berkaitan dengan RPJMN adalah Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan dengan target:

1. Mengakhiri segala bentuk diskriminasi terhadap semua perempuan dan anak perempuan dimana saja
2. Mengeliminasi segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan pada ruang publik dan privat, termasuk perdagangan (trafficking) dan seksual dan bentuk eksploitasi lainnya
3. Menghapuskan semua praktek-praktek yang membahayakan, seperti perkawinan anak, dini dan paksa dan sunat pada perempuan
4. Menyadari dan menghargai pelayanandan kerja domestik yang tidak dibayar melalui penyediaan pelayanan publik, kebijakan perlindungan infrastruktur dan sosial serta mendorong adanya tanggung jawab bersama didalam rumah tangga dan keluarga yang pantas secara nasional
5. Memastikan bahwa semua perempuan dapat berpartisipasi penuh dan mendapat kesempatan yang sama untuk kepemimpinan pada semua level pengambilan keputusan dalam kehidupan politik, ekonomi dan publik
6. Memastikan adanya akses universal terhadap kesehatan seksual dan reproduksi dan hak reproduksi sebagaimana telah disepakati dalam Program Aksi Konferensi Internasional mengenai Kependudukan dan Pembangunan

¹¹ <http://www.koalisperempuan.or.id/2016/06/07/sustainable-development-goals/>

dan Aksi Platform Beijing dan dokumen hasil dari konferensi review keduanya

7. Melakukan reformasi untuk memberikan hak yang sama bagi perempuan terhadap sumber-sumber ekonomi dan juga akses terhadap kepemilikan dan kontrol terhadap tanah dan bentuk property lainnya pelayanan finansial, warisan dan sumber daya alam, sesuai dengan hukum nasional
8. Memperbanyak penggunaan teknologi terapan, khususnya teknologi informasi dan komunikasi, untuk mendukung pemberdayaan perempuan
9. Mengadopsi dan menguatkan kebijakan yang jelas dan penegakkan perundang-undangan untuk mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan semua perempuan dan anak perempuan pada semua level.¹²

C. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Perempuan

Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan kepada daerah untuk menjalankan hak, kewajiban wewenang untuk mengatur daerahnya masing-masing, agar dapat mewujudkan daerah yang mandiri dengan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi merupakan skala provinsi. Sedangkan urusan Pemerintah Provinsi yang bersifat pilihan meliputi; urusan pemerintah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sebagai bentuk kelanjutan dari pelaksanaan kewenangan daerah, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sehubungan dengan pelayanan dasar pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak merupakan salah satu urusan pemerintah yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah provinsi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 PP No 38 tahun 2007. Otonomi Daerah melalui Peraturan Pemerintah tersebut, telah memberi kewenangan kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota untuk melaksanakan pemberdayaan perempuan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Sehubungan dengan itu, Rencana Pembangunan Daerah yaitu RPJMD dan Renstra SKPD yang mengacu kepada RPJMN mempunyai keterkaitan dengan target dan indikator SDGs. Untuk Sumatera Utara, berbagai langkah yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi yaitu:

- a. Mengarahkan dan menetapkan berbagai program dan kegiatan yang dilengkapi dengan sasaran, indicator kinerja dan pembiayaan ke dalam RKPD yang telah disesuaikan dengan RPJMD dan target SDGs tingkat nasional
- b. Memastikan bahwa penyusunan Renja SKPD dan RKA-SKPD memuat program, kegiatan, sasaran dan indicator kinerja yang mendukung pencapaian SDGs

¹² <https://www.sdg2030indonesia.org/page/13-tujuan-lima>

- c. Memfasilitasi pemerintah Kabupaten/Kota untuk menyusun RPJMD Kabupaten/Kota dan RKPD Kabupaten/Kota agar setiap kebijakan, program dan kegiatan SKPD benar-benar mendukung pencapaian SDGs tingkat provinsi.

Pemerintah Daerah dapat melakukan upaya-upaya pemberdayaan perempuan dengan berbagai cara dan strategi. Keseriusan pemerintahan dalam pelaksanaan pemberdayaan perempuan dapat diwujudkan dengan keberadaan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Provinsi dan Kabupaten Kota, mengintegrasikan isu-isu gender dalam peraturan yang dibuat sebagai pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006; meningkatkan kapasitas kelembagaan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan dan mengupayakan gender budgeting dalam setiap usulan program, serta menyediakan fasilitas pendukung berupa Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) ditingkat kabupaten/kota, begitu pula dengan Keberadaan Forum Puspa di Tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota, juga sangat membantu percepatan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di daerah dengan program dan kegiatan masing-masing.

D. Peran Pemerintah Desa Dalam Pemberdayaan Perempuan

Desa merupakan unit pemerintahan terkecil, yang paling dekat dan terjangkau oleh warga negara, termasuk perempuan.¹³ Namun, data Badan Pusat Statistik pada bulan September 2013 menunjukkan bahwa dari 28,55 Miliar penduduk miskin di Indonesia, 63 persen penduduk miskin berada di desa, sedangkan 27 persen merupakan penduduk kota.¹⁴ Dari 63 persen penduduk miskin yang tinggal di desa, perempuan mendominasi dibandingkan laki-laki.

Kerentanan kemiskinan perempuan dapat dilihat berdasarkan data BPS tahun 2012. Di bidang pendidikan, persentase penduduk perempuan usia 10 tahun ke atas yang tidak atau belum pernah sekolah secara nasional tahun 2012 sebesar 7,37 %, sementara laki-laki lebih sedikit yaitu hanya 3,10%. Di bidang ketenagakerjaan, angka partisipasi kerja kepala keluarga perempuan secara nasional menunjukkan bahwa dari persentase kepala rumah tangga dengan jenis kelamin perempuan sebanyak 14,42% ternyata hanya 60,67% yang bekerja. Sedangkan untuk kepala rumah tangga dengan jenis kelamin laki-laki sebanyak 85,58% yang bekerja hampir seluruhnya, yaitu sebanyak 93,19%.¹⁵

Pada prinsipnya, Desa merupakan ujung tombak pelaksanaan pembangunan. Namun berdasarkan data BPS di atas, menunjukkan bahwa desa dan penduduk perempuan yang tinggal di dalamnya justru berada dalam garis kemiskinan. Umumnya Desa dan penduduk desa belum berperan sebagai subjek pembangunan dan belum memperoleh manfaat langsung dari berbagai program

¹³ Sadu Wasistiono, Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Desa dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan: Pencerahan Untuk Memajukan Pemerintahan, Edisi 38 Tahun 2012, Hal.16.

¹⁴ <http://news.metrotvnews.com/read/2015/01/06/341506/dana-desa-rp1-4-m-turunan-jumlah-perempuan-miskin>.

¹⁵ Katalog BPS 1101001, Statistik Indonesia Tahun 2014. Jakarta: BPS, 2014

dan proyek yang datang dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Padahal penduduk adalah komponen utama dalam pembangunan nasional suatu bangsa, sekaligus merupakan sumber daya manusia dalam pelaksanaan pembangunan tersebut. Penduduk berfungsi sebagai komponen input dan output dalam pembangunan.¹⁶

Dengan demikian, menjadi penting dilakukan harmonisasi sasaran dan indikator dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa terhadap target dan indikator dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Selain itu, perlu dipastikan agar asas-asas yang dinormakan dalam UU RI No 6 Tahun 2014 Tentang Desa dapat menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional warga Negara yang tinggal di desa, khususnya kelompok masyarakat tertentu yang rentan didiskriminasi yaitu perempuan, anak, lansia, penyandang cacat, dan masyarakat adat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019. Pasal 4 ayat (1) dan (3) Permen Desa disebutkan bahwa Penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan dibidang pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa dengan tujuan peningkatan kualitas hidup, peningkatan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan serta peningkatan pelayanan publik di tingkat Desa. Namun dalam implementasinya, belum ada Peraturan Bupati terkait dengan hal itu, sehingga program yang dicanangkan meskipun baik, namun terhambat karena tidak ada sinkronisasi dengan peraturan yang di atasnya.

Ketidakharmonisan peraturan itu juga terlihat pada UU Perlindungan Sosial yang salah satu programnya adalah untuk pemberantasan kemiskinan. Peraturan tersebut sebenarnya dapat sejalan dengan UU Desa dan Permen Desa yang juga memuat program yang sama. Kategori kemiskinan berdasarkan peraturan tersebut belum menyentuh kepada perempuan korban kekerasan. Program-program pemerintah untuk keluarga miskin seringkali diabaikan ketika kepala keluarganya adalah perempuan. Hakekat kemiskinan bukan hanya meliputi miskin secara materi tetapi mereka para perempuan korban kekerasan juga dapat dikategorikan sebagai masyarakat miskin. Hal ini dikemukakan karena perempuan korban kekerasan mengalami penderitaan yang mengakibatkan pada berkurangnya pendapatannya. Apalagi kategori isteri yang tidak bekerja pasca perceraian dengan suaminya, tentunya akan mengalami kesulitan karena harus mengurus diri dan anak-anaknya sendiri. Negara tidak memenuhi dan bahkan tidak mendorong pemerintah untuk melindungi perempuan.

Fakta Perempuan dengan kemiskinan menunjukkan bahwa pembangunan masih mempertahankan subordinasi perempuan dan menempatkan perempuan pada posisi marjinal. Perempuan miskin bukan hanya yang tidak mampu secara finansial, akan tetapi juga karena tidak mampu berpartisipasi dalam hal

¹⁶ kemenpppa.go.id/index.php/data-summary/profile-perempuan-indonesia/627-kependudukan

pembangunan, tidak mampu mengakses pendidikan yang layak, sulit mengakses kesehatan reproduksi, dan lain-lain yang membuat perempuan semakin tersudut. Kemiskinan perempuan kemudian mendekatkan pada kerentanan mengalami kekerasan dalam rumah tangga, mudah dipoligami, diceraikan, dipojokkan oleh masyarakat, dan semakin tidak dihargai hak-haknya oleh banyak pihak.¹⁷

Termarjinalnya perempuan sebagai warga negara sekaligus penduduk desa ternyata bukan hanya dari pembangunan, tetapi juga dari budayanya. Nilai-nilai sosial yang dianut oleh budaya tertentu dan dipelihara masyarakat desa sering menempatkan perempuan dalam kedudukan yang tidak menguntungkan. Nilai-nilai sosial ini mengandung ketimpangan pembagian peran antara laki-laki dan perempuan yang dibentuk dan dilanggengkan oleh masyarakat dan budaya patriarki. Selain itu, pembagian peran, hukum adat tertentu yang masih didominasi oleh laki-laki berdasarkan budaya patriarki juga menentukan kepemilikan hak tradisional dimana hak perempuan atas kepemilikan dapat diabaikan berdasarkan hukum adat setempat. Penentuan hak yang tidak setara inising menyulitkan perempuan yang berperan sebagai kepala keluarga.¹⁸

Peraturan desa dan kesejahteraan sosial tersebut tidak terintegrasi dan bersinergi satu sama lain, sehingga masing-masing membuat programnya yang pada akhirnya kurang bermanfaat. Program sosial untuk kegiatan pemberdayaan perempuan justru hanya sebatas membeli seragam PKK dan menyediakan panci-panci untuk keperluan desa, tanpa memikirkan program spesifik yang lebih dibutuhkan oleh perempuan.

E. Penutup

Berdasarkan beberapa hal di atas, perlu menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang memuat arah kebijakan perlindungan perempuan sebagai dasar bagi pelaksanaan perlindungan perempuan di tingkat daerah sampai ke tingkat desa. Hal ini menjadi penting agar terjadi sinkronisasi pelaksanaan perlindungan perempuan mulai dari tingkat pusat hingga tingkat paling rendah yaitu desa.

Daftar Pustaka

Asma'ul Khusnaeny Ema Mukarramah, dkk. 2015. Menggugah Komitmen Perlindungan Negara Terhadap Perempuan Korban Kekerasan: Himpunan Naskah Usulan Terhadap Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan Kajian Implementasi Kebijakan. Jakarta: Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

Chusnul Mar'iyah, Demokrasi dan Pembangunan Untuk Siapa: Dapatkan Perempuan Bertahan Di Desa Atau Menjadi Buruh Migran di Kota dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan: Pencerahan Untuk Memajukan

¹⁷ Chusnul Mar'iyah, Demokrasi dan Pembangunan Untuk Siapa: Dapatkan Perempuan Bertahan Di Desa Atau Menjadi Buruh Migran di Kota dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan: Pencerahan Untuk Memajukan Pemerintahan*, Edisi 38 Tahun 2012, hal. 62

¹⁸ Asma'ul Khusnaeny Ema Mukarramah, dkk. *Op.cit.*, hal. 65

Pemerintahan, Edisi 38 Tahun 2012

Humas Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak, Press Release: Sinergitas Kebijakan Perlindungan Perempuan Hingga Ke Tahap Akar Rumpit. 23 Februari 2016

Iin Ratna Sumirat. "Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Dan Anak Korban Kejahatan Perdagangan Manusia" Jurnal Studi Gender dan Anak, Vol 3 No 1 Januari-Juni 2016

Maidin Gultom. 2012. Perlindungan Hukum Terhadap Anak dan Perempuan. Bandung: Refika Aditama

Mansur Fakhri. 1996. Analisis Gender & Transformasi Sosial. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Niken Savitri. 2008. HAM Perempuan Kritik Teori Hukum Feminis Terhadap KUHP. Bandung: Refika Aditama

Nursyahbani Katja Sungkara, Liza Hadiz. tt. Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Laporan Independen Kepada Komite PBB Untuk Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan. Jakarta: LBH Apik bekerjasama dengan Kelompok Perempuan Pemantau Pelaksanaan Konvensi.

Saduwastiono, Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Desa dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan: Pencerahan Untuk Memajukan Pemerintahan, Edisi 38 Tahun 2012

<http://news.metrotvnews.com/read/2015/01/06/341506/dana-desa-rp1-4-m-turunkan-jumlah-perempuan-miskin>.

<http://www.koalisi-perempuan.or.id/2016/06/07/sustainable-development-goals/>

Katalog BPS 1101001, Statistik Indonesia Tahun 2014. Jakarta: BPS, 2014

kemenpppa.go.id/index.php/data-summary/profile-perempuan-indonesia/627-kependudukan

Rachmat Abduh

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Dalam kehidupan ini manusia mempunyai kebutuhan yang beraneka ragam, untuk dapat memenuhi kebutuhan tersebut manusia dituntut untuk bekerja. Dalam hal berjuang untuk memenuhi kebutuhan yang beraneka ragam tersebut ada 2 (dua) jenis pengertian bekerja yaitu:

1. Pekerjaan yang diusahakan sendiri maksudnya bekerja atas usaha, modal dan tanggung jawab sendiri dan hasilnya untuk kepentingan sendiri. Pekerjaan yang demikian tanpa mengikatkan diri kepada perintah orang lain dan tidak tergantung pada orang lain.
2. Bekerja pada orang lain maksudnya adalah bekerja dengan tergantung pada orang lain yang memberi perintah dan ia harus tunduk kepada segala peraturan atau ketentuan yang diadakan oleh yang memberi pekerjaan tersebut.

Dari pengertian di atas yang ada sangkut pautnya dengan hukum perburuhan adalah orang yang bekerja di bawah perintah orang lain. Perburuhan adalah suatu nama yang kita berikan kepada suatu masalah masyarakat yang berkisar kepada majikan dan tenaga kerja. Masalah yang bersifat sosial, ekonomi, politik, budaya dan agar segala sifat tersebut berada dalam suatuimbangan yang sehat diperlukan norma-norma atau kaidah-kaidah yang menentukan dan membatasi tugas-tugas, hak-hak dan kewajiban-kewajiban semua pihak yang berperan dalam hubungan tersebut.¹

Berdasarkan Pasal 3 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya dalam tulisan ini disingkat UUKK) menegaskan bahwa pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah.

¹ Ida Hanifah, 2012, *Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*, Medan, Ratu Jaya, hal,1

Asas pembangunan ketenagakerjaan pada dasarnya sesuai dengan asas pembangunan nasional, khususnya asas demokrasi Pancasila serta asas adil dan merata. Pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan dengan berbagai pihak, yaitu antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja/buruh. Oleh sebab itu, pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan secara terpadu dalam bentuk kerja sama yang saling mendukung. Jadi, asas hukum perburuhan adalah asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah

Reformasi dibidang ketenagakerjaan sangat penting untuk dilakukan, kecendrungan melihat pekerja hanya bagian dari produksi atau bagian dari komoditi sudah saatnya untuk dirubah menjadi pekerja adalah manusia Indonesia yang sebenarnya sebagai bagian terpenting dalam pembangunan dengan segala harkat dan martabatnya bukan memandang pekerja sebagai bagian dari pelaku dalam memproses produksi semata. Hal ini sangat penting untuk menentukan arah politik hukum. Sehingga memudahkan pemerintah dalam membuat kebijakan ketenagakerjaan sehingga perubahan kerarah yang lebih baik dan benar.

Politik hukum perburuhan setelah kemerdekaan Indonesia di era orde lama atau setidak-tidaknya sampai dengan tahun 1965, adalah memposisikan kaum buruh hanya diperuntukkan bagi eksploitasi kebutuhan fisik semata, yaitu hanya dipekerjakan di pabrik guna kepentingan proses produksi dan tidak pernah diperhatikan hak hakiki buruh berupa pemberian kesejahteraan yang meliputi ; masalah upah kerja yang layak untuk diberikan pengusaha kepada buruh.

Dari tahun ketahun istilah bagi orang yang bekerja kepada orang lain terus berkembang dari buruh,pekerja,tenagakerja, karyawan dan man power. Istilah buruh adalah istilah peninggalan zaman Belanda.Istilah buruh ditujukan bagi mereka yang bekerja identik dengan pekerjaan kasar,seperti kuli,tukang yang atau pekerjaan berat dan kotor. Istilah tenaga kerja dan pekerja dapat dijumpai pada Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003.

Bergantinya istilah pekerja juga diikuti dengan perubahan arah tujuan dari hukum ketenagakerjaan. Tapi dari sudut pandang pekerja perubahan istilah tidak membawa manfaat yang lebih baik, ini disebabkan masih banyaknya hak – hak pekerja yang belum terakomodasi,misalnya masih adanya pekerja kontrak,outsourcing upah yang rendah dan perlakuan pemberi kerja yang semena-mena.

Arah atau tujuan hukum ketenagakerjaan tidak dapat dipisahkan dengan Pembangunan Nasional dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, merata baik materil maupun sprituil berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagaimana juga tujuan hukum. Dalam melaksanakan pembangunan nasional tenagakerja mempunyai peranan dan kedudukan yang sangat penting sebagai pelaku dan tujuan pembangunan.Sesuai dengan peranan dan kedudukan tenaga kerja, diperlukan pembangunan ketenagakerjaan untuk meningkatkan kualitas tenagakerja dan peran sertanya dalam pembangunan serta peningkatan perlindungan tenaga

kerja dan keluarganya sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.² Sebagaimana tujuan hukum ketenagakerjaan untuk mencapai/melaksanakan keadilan sosial dalam bidang ketenagakerjaan bahwa hukum ketenagakerjaan harus menjaga ketertiban, keamanan dan keadilan bagi pihak-pihak yg terkait dalam proses produksi untuk dapat mencapai ketenangan bekerja dan kelangsungan berusaha.

Asas pembangunan ketenagakerjaan pada dasarnya sesuai dengan asas pembangunan nasional, khususnya asas demokrasi Pancasila serta asas adil dan merata. Pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan dengan berbagai pihak antara pemerintah, pengusaha dan pekerja/buruh. Oleh sebab itu, pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan secara terpadu dalam bentuk kerjasama yg saling mendukung. Kesempatan kerja yang adil dan merata sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat suatu daerah.

B. Mewujudkan Pemerataan Kesempatan Kerja dan Penyediaan Tenaga Kerja Sesuai Dengan Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang Hukum Ketenagakerjaan

Ayat 2 Pasal 27 Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) tegas menyatakan “Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Hak dan kewajiban merupakan suatu hal yang terikat satu sama lain, sehingga dalam praktik harus dijalankan dengan seimbang. Hak merupakan segala sesuatu yang pantas dan mutlak untuk didapatkan oleh individu sebagai anggota warga negara sejak masih berada dalam kandungan sedangkan kewajiban merupakan suatu keharusan/kewajiban bagi individu dalam melaksanakan peran sebagai anggota warga negara guna mendapat pengakuan akan hak yang sesuai dengan pelaksanaan kewajiban tersebut. Jika hak dan kewajiban tidak berjalan secara imbang dalam praktik kehidupan, maka akan terjadi suatu ketimpangan yang akan menimbulkan gejolak masyarakat dalam pelaksanaan kehidupan individu baik dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa maupun bernegara.

Sering terlihat ketimpangan antara hak dan kewajiban, terutama dalam bidang lapangan pekerjaan dan tingkat kehidupan yang layak bagi setiap warga negara. Lapangan pekerjaan dan tingkat kehidupan yang layak merupakan hal yang perlu diperhatikan. Secara garis besar dapat dijelaskan bahwa pekerjaan dan tingkat kehidupan yang layak merupakan hak untuk setiap warga negara sebagai salah satu tanda adanya perikemanusiaan. Lapangan pekerjaan merupakan sarana yang dibutuhkan guna menghasilkan pendapatan yang akan digunakan dalam pemenuhan kehidupan yang layak. Penghidupan yang layak diartikan sebagai kemampuan dalam melakukan pemenuhan kebutuhan dasar seperti, pangan, sandang dan papan.

Amanat pasal 27 ayat 2 mengkitabatkan semakin jauhnya tingkat kehidupan

² <https://hukamnas.com/tujuan-hukum-ketenagakerjaan> diakses tanggal 25 September 2019

yang layak bagi warga Negara secara teori telah dijelaskan dalam UUD 1945 namun secara praktik belum dapat dikatakan bahwa pelaksanaan akan pasal tersebut telah dilaksanakan dengan baik. Hal tersebut dapat dilihat dari tingginya tingkat pengangguran dan warga negara dengan tingkat kehidupan yang kurang layak. Pengangguran dapat disebabkan oleh berbagai macam hal, terutama tingkat pendidikan dan kemampuan. Hal tersebut merupakan pemicu terbesar dari tingginya tingkat pengangguran. Tingginya angka tingkat pengangguran menyebabkan terjadinya ketidakefisienan terhadap kegiatan produksi yang menga.³

Asas pembangunan ketenagakerjaan pada dasarnya sesuai dengan asas pembangunan nasional, khususnya asas demokrasi Pancasila serta asas adil dan merata. Pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan dengan berbagai pihak, yaitu antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja/buruh. Oleh sebab itu, pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan secara terpadu dalam bentuk kerja sama yang saling mendukung. Jadi, asas hukum perburuhan adalah asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah.

Berdasarkan Pasal 4 UUKK bahwa pembangunan ketenagakerjaan bertujuan:

- a. Memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi.
- b. Mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah.
- c. Memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan.
- d. Meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya.⁴

Menurut Manulang, bahwa yang menjadi tujuan hukum perburuhan adalah:

- a. Untuk mencapai/melaksanakan keadilan sosial dalam bidang ketenagakerjaan.
- b. Untuk melindungi tenaga kerja terhadap kekuasaan yang tidak terbatas dari pengusaha.

Butir a lebih menunjukkan bahwa hukum perburuhan harus menjaga ketertiban, keamanan dan keadilan bagi pihak-pihak yang terkait dalam proses produksi, untuk dapat mencapai ketenangan bekerja dan kelangsungan berusaha. Sedangkan butir b dilatarbelakangi adanya pengalaman selama ini yang kerap kali terjadi kesewenang-wenangan pengusaha terhadap pekerja/buruh. Untuk itu diperlukan suatu perlindungan hukum secara komprehensif dan konkret dari pemerintah.⁵

Berdasarkan Pasal 3 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menegaskan bahwa pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas

³ <http://haryhanif.blogspot.com/2015/03/hak-dan-kewajiban-sebagai-warga-negara.html> Rabu, 25 September 2019.

⁴ *Loc cit*, Ida Hanifah

⁵ Sendjun H. Manulang, 1995, *Pokok-pokok Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*, Jakarta, Cet. II, Rineka Cipta, hlm. 2.

sektoral pusat dan daerah. Kita bandingkan pada masa Orde Baru, Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara dikemukakan bahwa langkah-langkah untuk meningkatkan produksi harus merupakan usaha yang terpadu dengan langkah-langkah untuk meningkatkan perluasan kesempatan kerja dan perlindungan tenaga kerja. Masalah pe-ngangguran tidaklah berdiri sendiri tetapi erat kaitannya dengansituasi ekonomi, sosial dan kependudukan. Oleh karena itu sasaran-sasaran di bidang kesempatan kerja merupakan bagian yang terpadu daripada sasaran peningkatan produksi dan pembangunan. Dalam hubungan dengan perluasan lapangan kerja, senantiasa diadakan pe-ilaian yang seksama terhadap pengaruhnya bagi lingkungan hidup, dengan demikian pengamanan terhadap pelaksanaan perluasan lapangan kerja dan lingkungan hidup dapat dilakukan sebaik-baiknya.

C. Asas Keadilan Dalam Penggunaan Tenaga Kerja Asing

Perkembangan globalisasi mendorong terjadinya pergerakan aliran modal dan investasi ke berbagai penjuru dunia, terjadi pula migrasi penduduk atau pergerakan tenaga kerja antar negara. Pergerakan tenaga kerja tersebut berlangsung karena investasi yang dilakukan di negara lain pada umumnya membutuhkan pengawasan secara langsung oleh pemilik/investor. Sejalan dengan itu, demi menjaga kelangsungan usaha dan investasinya. Untuk menghindari terjadinya permasalahan hukum serta penggunaan tenaga kerja asing yang berlebihan, maka Pemerintah harus cermat menentukan policy yang akan di ambil guna menjaga keseimbangan antara tenaga kerja asing (modal asing) dengan tenaga kerja dalam negeri.⁶

Akhir-akhir banyak diperbincangkan tentang penggunaan tenagakerja asing yang bekerja di Indonesia. Tidak bisa dipungkiri untuk mempercepat pembangunan Indonesia masih memerlukan tenagakerja asing dalam hal dan bidang-bidang tertentu. Tetapi perlu diingat tujuan dari penggunaan tenagakerja asing di Indonesia untuk membawa skill dalam rangka alih ilmu pengetahuan dan teknologi (transfer of knowledge). Akan tetapi penggunaan tenagakerja asing harus diatur sehingga ada batasan-batasan bagi tenagakerja asing yang bekerja di Indonesia, ini bertujuan untuk melindungi dan memberi kesempatan warga Negara Indonesia sehingga tidak didominasi oleh tenagakerja asing.

Pasal 14 butir (a) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. Kehadiran tenaga kerja asing di Indonesia merupakan salah satu bentuk ataupun cara untuk mempengaruhi iklim investasi di Indonesia, sebagai pendorong investor untuk menanamkan modal dalam rangka pembangunan serta pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Bangsa Indonesia harus dapat menghormati dan menghargai kehadiran tenaga kerja asing di Indonesia yang berhak mendapatkan perlindungan yang memberikan jaminan hukum bagi tenaga kerja asing untuk bekerja dan mendapatkan perlindungan, jaminan sosial sehingga tenaga kerja asing mendapatkan kepastian

⁶ <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-bisnis/1427-tenaga-kerja-asing-di-indonesiakebijakan-dan-implementasi.html>

hukum selama mereka bekerja di Indonesia serta tercipta suasana kerja yang nyaman dan kondusif bagi para tenaga kerja asing.⁷

Pasal 44 ayat (1) (UUKK) menyatakan “Pemberi kerja tenaga asing wajib menaati ketentuan mengenai jabatan dan standar kompetensi yang berlaku”. Apa maksud dari standart kompetensi. Standrat kompetensi adalah kemampuan kerja setiap individu yang mencakup aspek pengetahuan, keterampilan yang disesuaikan dengan bidangnya dan harus dibuktikan dengan sertifikat dan lainnya. Jika tidak memiliki sertifikat maka tenagakerja asing tersenut memiliki pengalaman minimal 5 tahun.

Kewajiban berikutnya adalah adanya pendampingan dari tenagakerja Indonesia. Sebagai bentuk alih teknologi dan keahlian dari tenagakerja asing ketenagakerja pendamping, yang nantinya dapat menggantikan posisi tenagakerja asing tersebut.

Hal yang paling krusial akhir-akhir ini pasca terbitnya Keputusan Menteri Ketenagakerjaan tentang jabatan-jabatan yang diperbolehkan (Kepmenaker No 228 Tahun 2019). Permenaker ini memuat daftar jabatan-jabatan yang boleh diisi oleh para tenaga kerja asing. Alasan penerbitan peraturan menteri terbaru soal jabatan tenaga kerja asing karena Perpres No 20 tahun 2018 tentang penggunaan tenaga kerja asing telah terbit, peraturan menteri soal tenaga kerja asing sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketenagakerjaan, sehingga perlu disempurnakan. Kalau dilihat peraturan ini membuka ruang yang lebar dan fleksibel bagi tenagakerja asing untuk menduduki jabatan saat bekerja di Indonesia.

Kepmenaker ini tidak sesuai dengan tujuan dari hukum ketenagakerjaan dan tujuan dari penggunaan tenagakerja asing, dan dapat menimbulkan permasalahan bagi tenagakerja karena peluang yang seharusnya mereka bersaing dengan tenagakerja lainnya kini mereka bersaing dengan tenagakerja asing walaupun demikian ada sisi positifnya agar keterampilan dan keahlian tenagakerja kita lebih meningkat. Tetapi juga pemerintah harus dapat memfasilitasi calon-calon tenagakerja untuk mendapatkan pendidikan keahlian dan keterampilan agar tidak kalah bersaing dengan tenagakerja asing. Agar tenagakerja Indonesia menjadi tuan dinegerinya sendiri.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Hak warga Negara untuk mendapatkan kehidupan yang layak sudah menjadi tanggungjawab Negara hal ini tertuang dalam UUD 1945. Tujuannya untuk mensejahterakan masyarakat dan mendapatkan kehidupan yang sehingga pembangunan ketenagakerjaan sesuai dengan Pancasila.

Penggunaan tenagakerja asing harus dikembalikan dari tjuan awal penggunaan tenagakerja asing di Indonesia yaitu untuk mentransfer ilmu pengetahuan dan teknologi. Bidang – bidang yang dapat dikerjakan oleh tenagakerja Indonesia haruslah tetap dikerjakan oleh tenagakerja Indonesia.

⁷ <https://media.neliti.com/media/publications/171916-ID-none.pdf>

2. Rekomendasi

Garis – garis Besar Haluan Negara merupakan panduan Negara dalam menuju arah pembangunan yang sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 sehingga pembangunan ketenagakerjaan memiliki arah dan tujuan sehingga tidak melenceng dari tujuan hukum ketenagakerjaan itu sendiri dan amanat UUD 1945.

Daftar Pustaka

Buku

Ida Hanifah, 2012, Hukum Ketenagakerjaan Di Indonesia, Medan, Ratu Jaya

Sendjun H. Manulang, 1995, Pokok-pokok Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia, Jakarta, Cet. II, Rineka

Makalah

Suharno, Nurul Hidayah, Perlindungan Hukum Terhadap Penggunaan Tenaga Kerja Asing Pada Pt. Lingua Munda Surakarta, eminar Nasional dan Call for Paper UNIBA 2017 “ Perlindungan hukum terhadap tenaga kesehatan dan pasien dalam perspektif uu 36 tahun 2014 ” Hotel Sahid Jaya Surakarta Sabtu, 8 April 2017

Internet

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-bisnis/1427-tenaga-kerja-asing-di-indonesia-kebijakan-dan-implementasi.html>

<https://hukamnas.com/tujuan-hukum-ketenagakerjaan>

<http://haryhanif.blogspot.com/2015/03/hak-dan-kewajiban-sebagai-warga-negara.htm>

Haluan Negara dalam Kebijakan mengenai Media Baru

Dedi Sahputra

Sekolah Tinggi Ilmu Komunikasi "Pembangunan" Medan

A. Pendahuluan

Seiring perkembangan zaman di era digital, muncul kebutuhan untuk mengatur lalu lintas informasi melalui seluruh media baru (*new media*) yang berbasis jaringan internet. Menurut Gu Gun Heryanto, sebagai saluran politik, internet menjadi media yang tidak dapat dikendalikan siapa pun, termasuk pemerintah yang berkuasa.¹ Untuk mengatur lalu lintas informasi melalui saluran media baru ini, Pemerintah Republik Indonesia merespons dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). UU ITE ini kemudian diubah dengan UU Nomor 19 tahun 2016 tentang Perubahan UU Nomor 11 tahun 2008 tentang ITE. Perangkat hukum ini dibuat untuk menjamin atas hak dan kebebasan orang lain, sebagaimana dalam pertimbangan UU Nomor 19 tahun 2016 tentang Perubahan UU 11 tahun 2008 tentang ITE bahwa untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis agar terwujud keadilan, ketertiban umum, dan kepastian hukum.² Sebagian pihak menilai keberadaan undang-undang ini penting dengan pertimbangan jumlah pengguna internet yang cukup besar, yakni sekitar 88,1 juta orang, membutuhkan batasan untuk menjamin kenyamanan dan keselamatan setiap pengguna internet.³

Kenyataannya sejak diberlakukan, UU UU ITE ini telah menuai berbagai

¹ Gu Gun Heryanto, 2018, *Media Komunikasi Politik, Relasi Kuasa Media di Panggung Politik*, Yogyakarta: IRCiSoD, Hal.33.

² Pertimbangan UU Nomor 19 tahun 2016 tentang Perubahan UU Nomor 11 tahun 2008 tentang ITE.

³ Muhammad RH, Arfianto P, Lola ZS, Update Indonesia, *Tinjauan Bulanan Ekonomi, Hukum, Keamanan, Politik, dan Sosial*, Volume X, No. 12 – Desember 2016, ISSN 1979-1984, Hal.2.

kontroversi. Perumusan pasal-pasal yang sangat longgar, multitafsir dan tidak jelas membuat begitu mudahnya setiap pendapat dan ekspresi dilaporkan ke polisi akibat dianggap menghina, mencemarkan nama baik, menodai agama atau ungkapan SARA lainnya.⁴ Dalam pandangan Mufti Nurlatifah peraturan-peraturan yang muncul di berbagai level hanya mengatur persoalan-persoalan yang sifatnya parsial dan kontekstual semata. Sementara substansi yang ingin disasar justru tidak mengena, atau justru malah substansi yang dikehendaki melenceng jauh dari hukum asalnya.⁵ Bahkan dalam pasal pencemaran nama baik tidak ada pemisahan atau penjelasan secara khusus apa itu pencemaran nama baik dan batas-batasnya terhadap kebebasan bersekspresi.⁶

Di sisi lain Amandemen kedua UUD 1945 telah merumuskan seperangkat perlindungan hak asasi manusia, sebagai bagian yang tak terpisahkan dari hak konstitusional warga negara. Termasuk di dalamnya hak atas kebebasan berbicara, berpendapat, berekspresi, serta hak untuk memperoleh, menyimpan dan menyebarkan informasi.⁷ Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah memberi perlindungan bagi kebebasan dalam menyampaikan pendapatnya sebagaimana diatur dalam pasal-pasal berikut ini: Pasal 28: “Kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan”. Pasal 28C (1): “Setiap orang berhak memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan manusia”. Pasal 28E (2): “Setiap orang berhak atas kebebasan menyatakan pikiran dan sikap”. Pasal 28E (3): “Setiap orang berhak atas kebebasan mengeluarkan pendapat”.

Penerapan UU ITE ini juga berdampak pada Indeks Demokrasi Indonesia (IDI). Meskipun IDI tahun 2018 mengalami kenaikan menjadi 72,39 dibanding IDI tahun 2017 yang mencapai 72,11, namun dari IDI 2017 ke IDI 2018 terjadi penurunan aspek Kebebasan Sipil (*civil liberties*) sebesar 0,29 poin (dari 78,75 menjadi 78,46).⁸ Indikator Kebebasan Sipil memiliki tiga poin turunannya yakni 1) Kebebasan berkumpul dan berserikat, 2) Kebebasan berpendapat, 3) Kebebasan berkeyakinan. Untuk indikator kebebasanberpendapat diturunkan lagi menjadi dua indikator yakni a) Ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berpendapat, dan b) Ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh masyarakat yang menghambat kebebasan berpendapat.

Selanjutnya, salah satu pasal krusial dalam UU ITE adalah tentang ujaran kebencian (*hate speech*) yang diatur dalam Pasal 28 ayat (2) jo Pasal 45A ayat (2).

⁴ Wahyudi, Djafar; Zainal, Abidin, 2014, *Membelenggu Ekspresi: Studi kasus mengenai praktik pemblokiran/penyaringan konten internet dan kriminalisasi pengguna internet di Indonesia*, Jakarta: ELSAM, Hal.21-22.

⁵ Mufti Nurlatifah, Ancaman Kebebasan Berekspresi Di Media Sosial, Conference: The Power of Communication, at *ASPIKOM*, Pangkal Pinang, September 2016, Hal.1.

⁶ Syaifullah Noor, Mohd. Din, M. Gaussyah, Informasi Dan Transaksi Elektronik Dikaitkan Dengan Kebebasan Berekspresi, *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, Hal.71.

⁷ Wahyudi, Djafar; Zainal, Abidin, 2014, *Membelenggu Ekspresi: Studi kasus mengenai praktik pemblokiran/penyaringan konten internet dan kriminalisasi pengguna internet di Indonesia*, Jakarta: ELSAM, Hal.5.

⁸ Reynas Abdila, BPS Rilis Indeks Demokrasi Indonesia Meningkat di 2018, <https://www.tribunnews.com/bisnis/2019/07/29/bps-rilis-indeks-demokrasi-indonesia-meningkat-di-2018>, diakses pada tanggal 18 September 2019.

Bunyi Pasal 28 ayat (2) UU ITE adalah sebagai berikut: “Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA)”. Sedangkan bunyi 45A ayat (2) adalah sebagai berikut: “Setiap Orang yang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Salah satu contoh kasus yang terjadi di Medan, Sumatera Utara adalah yang menimpa salah seorang dosen Universitas Sumatera Utara (USU) bernama Himma Dewiyana Lubis (45 tahun) yang dijerat UU ITE Pasal 28 ayat (2) jo Pasal 45A ayat (2) karena menulis postingannya di akun facebook miliknya pada tanggal 12 Mei 2018 dan 13 Mei 2018 dirumahnya. Kasusnya telah sampai pada proses sidang pengadilan di Pengadilan Negeri Medan. Pada tanggal 22 April 2019 Jaksa Penuntut Umum (JPU) menuntut satu tahun penjara dan membayar denda sebesar Rp 10 juta subsidi 3 bulan kurungan.

B. Pembahasan

Sejak Garis-garis Besar Haluan Negara dihapus, dan RPJPN dan RPJPM dianggap sebagai penggantinya yang sesuai dalam sistem pemerintahan presidensial. Padahal menghidupkan kembali GBHN dalam ketatanegaraan Indonesia tidak selalu bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut. Salah satu modelnya adalah dengan meletakkan GBHN sebagai Directive Principles of State Policies di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan tidak menjadikannya sebagai alat pertanggungjawaban bagi Presiden dan Wakil Presiden. GBHN inipun dapat menjadi politik hukum yang tetap yang tidak perlu diubah dan juga menjadi politik hukum temporer (tidak tetap) khususnya berkaitan dengan pembangunan jangka panjang.⁹

Dalam sektor informasi dan komunikasi, ketiadaan GBHN telah berdampak pada pengelolaan arus informasi melalui media massa maupun media sosial. Jejak regulasi ITE dapat ditelusuri dalam Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005-2025 yang disusun oleh Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada Bab I Pembangunan Politik, sub Arah Pembangunan Jangka Panjang no.7 tentang Peranan Komunikasi dan Informasi, disebutkan pada huruf (d) Menciptakan jaringan informasi yang lebih bersifat interaktif antara masyarakat dan kalangan pengambil keputusan politik, untuk menciptakan kebijakan yang lebih mudah dipahami masyarakat luas; (e) Menciptakan jaringan teknologi informasi dan komunikasi (ICT) yang mampu menghubungkan seluruh link informasi yang ada di pelosok nusantara sebagai suatu kesatuan yang mampu mengikat dan

⁹ Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia (The Discourses Revive the DPSP in the Presidential System of Indonesia), Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17, Nomor 3, September 2017, Hal. 442.

memperluas integritas bangsa.¹⁰

Sedangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009 yang merupakan dalam durasi pertama kali UU ITE dibuat tahun 2008, juga tidak tercantum secara spesifik regulasi hukum yang mengatur lalu lintas informasi melalui media digital. Hanya secara umum disebutkan dalam Bab 9 Pembentukan Sistem Hukum Dan Politik Hukum, pada Program Perencanaan Hukum yang memuat kegiatan-kegiatan pokok yang dilaksanakan dalam kurun waktu lima tahun mendatang, di antaranya pada angka tiga (3). Penyusunan dan penyelenggaraan forum untuk menyusun prioritas rancangan undang-undang ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) bersama Pemerintah dan Badan Legislasi DPR.¹¹ Begitu juga halnya dengan RPJMN 2015-2019 yang merupakan durasi tahun kerja dalam perubahan UU ITE tahun 2016, tidak secara spesifik menyinggung tentang pengaturan lalu lintas informasi melalui media sosial. Namun dalam konteks hukum disinggung peran serta masyarakat menyampaikan pendapatnya, sebagaimana poin 6.4.1 Peningkatan Penegakkan Hukum yang berkeadilan, nomor 12. Membangun Budaya Hukum, dalam masa transparansi dimana sumber informasi terbuka sangat luas dan era dimana masyarakat diberikan ruang luas untuk menyampaikan pendapatnya, maka peran serta masyarakat dalam rangka pembangunan hukum akan sangat penting.¹²

Akan halnya media massa yang di dalamnya termasuk media cyber/online yang merupakan salah satu bentuk media baru, telah pula mengalami kapitalisasi. Hasil riset Centre for Innovation Policy & Governance (CIPG) menunjukkan ada dua belas kelompok media besar mendominasi hampir semua kanal media di Indonesia, termasuk di dalamnya penyiaran, media cetak dan media online.¹³ Konglomerasi media massa itu kemudian berdampak pada aspirasi khalayak yang semakin terbatas dan tidak leluasa. Rahmawati Zulfiningrum mengatakan, konsentrasi media dan pemilik media sangat berpengaruh terhadap isi atau program yang disampaikan kepada masyarakat dimana isi atau program tersebut merepresentasikan kepentingan ekonomi maupun politik pemilik media. Akibatnya kepentingan masyarakat untuk mendapatkan kebenaran menjadi hilang.¹⁴ Karena itu kehadiran media sosial merupakan saluran aspirasi baru yang bebas hambatan. Media sosial adalah salah

¹⁰ Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahun 2005-2025, Hal. 19-20.

¹¹ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bagian III.9 - 5.

¹² Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2014, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, Buku I Agenda Pembangunan Nasional, Hal. 6-55.

¹³ Yanuar Nugroho, Dinita Andriani Putri, Shita Laksmi, 2013, Memetakan Lanskap Industri Media Kontemporer di Indonesia (Edisi Bahasa Indonesia), Laporan, Jakarta: CIPG dan HIVOS, Hal.vii.

¹⁴ Rahmawati Zulfiningrum, Spasialisasi Dan Praktik Konglomerasi Media Kelompok Kompas Gramedia, Jurnal ASPIKOM, Volume 2 Nomor 3, Juli 2014, Hal.151-152. DOI: 10.24329/aspikom.v2i3.66.

satu sumber yang dapat melawan dominasi ruang publik.¹⁵ Hal ini karena penyebarluasan informasi dapat dengan serta merta dilakukan tanpa melalui mekanisme flow of copy sebagaimana di media massa. Pengguna media sosial secara individual, kelompok maupun institusional, dapat bertindak sebagai pengirim maupun penerima pesan dalam komunikasi di dunia maya.¹⁶ Rajab Ritonga dan Iswandi Syahputra menyebutkan bahwa dalam kondisi ini citizen journalism memasuki fase baru di era media baru.¹⁷ Umaimah Wahid menegaskan bahwa citizen journalism merupakan fenomena di mana media baru memungkinkan individu memainkan peran yang lebih aktif sebagai warga negara.¹⁸

Itulah sebabnya UU ITE hadir untuk mengatur distribusi informasi yang berlangsung melalui sarana media baru. UU ITE sebagaimana perangkat hukum pada umumnya memiliki lima kepentingan yang menjadi parameter baru suatu UU mengatur sanksi pidana. Kelimatnya yaitu: 1) Nyawa manusia, 2) Badan/tubuh manusia, 3) Kemerdekaan, 4) Kehormatan, dan 5) Harta benda/harta kekayaan.¹⁹

Sedangkan dalam konteks komunikasi, suatu pesan atau informasi yang disampaikan harus memenuhi lima unsur untuk dikatakan sebagai suatu komunikasi yang berlangsung antara satu pihak dengan pihak yang lain. Sebagaimana Formula Lasswell yang menyebutkan:

who (komunikator)

sayswhat (pesan)

in what channel (saluran)

to whom (komunikan)

with what effect (efek).²⁰

Jika merujuk pada lima kepentingan hukum yang harus dilindungi, maka kepentingan hukum yang dilindungi pasal-pasal yang mengatur tentang tindak pidana ujaran kebencian (*hate speech*) dalam UU ITE kiranya lebih mengarah kepada kepentingan untuk melindungi kehormatan. Manakala dalam perspektif komunikasi, status di sebuah akun facebook baru merupakan sebuah dialog kepada pihak tertentu jika ditemukan kelima unsur komunikasi di dalam pesan yang disampaikan. Dalam kasus Himma Dewiyana Lubis, perbuatan yang dianggap melanggar UU ITE Pasal 28 ayat (2) jo Pasal 45A ayat (2) adalah dua

¹⁵ Eni Maryani, *Developing Social Solidarity through Digital Media*, Jurnal Komunikasi Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia, Vol.03 (01), 2018, Hal.14. <http://dx.doi.org/10.25008/jkiskisi.v3i1.144>.

¹⁶ Eko Harry Susanto, *Media Sosial Sebagai Pendukung Jaringan Komunikasi Politik*, Jurnal ASPIKOM, Volume 3 Nomor 3, Juli 2017, Hal.395.

¹⁷ Rajab Ritonga, Iswandi Syahputra, *Citizen Journalism and Public Participation in the Era of New Media in Indonesia: From Street to Tweet*, COGITATIO, Media and Communication (ISSN: 2183-2439) 2019, Volume 7, Issue 3, Pages 79-90 DOI: 10.17645/mac.v7i3.2094.

¹⁸ Umaimah, Wahid, 2018, *Komunikasi Politik, Teori, Konsep, Dan Aplikasi Pada Era Media Baru*, Cetakan Kedua, Bandung: Simbiosis Rekatama Media, Hal. 79-80.

¹⁹ Didik EP, *Tindak Pidana Bidang Media Sosial, Gelar Inovasi Guru Besar Universitas Airlangga dengan tema "Peran Aktif Masyarakat Menghadapi Hoax di Media Sosial"*, Peran Aktif Masyarakat Menghadapi Hoax di Media Sosial", 16 Maret 2017, Surabaya, Hal.10

²⁰ Dedi Sahputra, 2016, *Komunikasi Politik Partai Politik Islam*, Yogyakarta: Orbit, Hal.39.

statusnya di akun facebook yang berbunyi:

1. "Skenario pengalihan yang sempurna #2019GantiPresiden" dan,
2. "Ini dia pemicunya Sodara, Kitab Al-Quran dibuang".²¹

Gambar 1. Screenshoot status Himma Dewiyana Lubis di facebook²²



Dari bunyi status di akun facebook tersebut dapat dianalisis melalui pendekatan komunikasi atas kelima unsur di dalamnya, sebagaimana tabel analisis status facebook di bawah ini:

Tabel 1. Analisis Status Facebook Himma Dewiyana Lubis

No.	BUNYI STATUS	ANALISIS KOMUNIKASI
1.	Skenario Pengalihan yang Sempurna #2019GantiPresiden	Komunikator: Himma Dewiyana Pesan: Skenario pengalihan yang sempurna #2019GantiPresiden Saluran : <i>facebook</i> (media sosial) Komunikasikan : tidak ada disebut Efek : tidak ada (tanpa laporan polisi)
2.	Ini dia pemicunya Sodara, Kitab Al-Quran dibuang	Komunikator: Himma Dewiyana Pesan: Ini dia pemicunya Sodara, Kitab Al-Quran dibuang Saluran : <i>facebook</i> (media sosial) Komunikasikan : tidak ada disebut Efek : tidak ada (tanpa laporan polisi)

Berdasarkan tabel di atas, dapat diuraikan unsur-unsur komunikasi yang terangkum di bawah ini:

1. Komunikator; Terdakwa ujaran kebencian atas nama Himma Dewiyana Lubis merupakan komunikator dari pesan yang disampaikan melalui akun facebook pribadi yang telah diakui sebagai miliknya. Baik dalam bunyi status no.1 maupun dalam bunyi status no.2, Himma Dewiyana Lubis adalah orang yang

²¹ Yan Muwardiansyah, Kekecewaan pada Presiden Jokowi Antar Dosen USU ke Kursi Terdakwa, <https://www.merdeka.com/peristiwa/kekecewaan-pada-presiden-jokowi-antar-dosen-usu-ke-kursi-terdakwa.html>, diakses pada tanggal 17 September 2019.

²² <https://kumparan.com/@kumparannews/dosen-usu-ditangkap-karena-sebut-kasus-teror-sebagai-skenario> diakses pada tanggal 18 September 2019.

menulis dan merancang pesan serta menyebarkanluaskannya melalui media sosial, sebagaimana yang terungkap dalam sidang di Pengadilan Negeri Medan.

2. Pesan; dalam menganalisis pesan berupa kalimat ini, digunakan analisis isi. Analisis isi digunakan untuk memperoleh keterangan dari isi komunikasi yang disampaikan dalam bentuk lambang.²³ Analisis isi pesan ini menggunakan struktur kalimat dalam Bahasa Indonesia, di mana ada unsur-unsur di dalamnya yakni, subjek, predikat, objek, dan keterangan. Merujuk struktur kalimat dalam Bahasa Indonesia ini, maka Isi pesan yang disampaikan dalam bentuk status di facebook no.1, tidak memuat “subjek” dan “objek” sekaligus. Status yang berbunyi “Skenario pengalihan yang sempurna #2019GantiPresiden” hanya memuat “predikat” dan “keterangan” seperti struktur urutan struktur bahasa di bawah ini:

Tabel 2. Struktur Kalimat Status No.1

KATA/KALIMAT	STRUKTUR BAHASA
Skenario Pengalihan	Predikat
yang sempurna	Keterangan
2019	Keterangan Waktu
GantiPresiden	Predikat

Tabel 3. Struktur Kalimat Status No.2

KATA/KALIMAT	STRUKTUR BAHASA
Ini dia pemicunya	Predikat
Sodara	Keterangan
kitab Al-Quran	Objek
dibuang	Predikat

3. Saluran; Pesan yang disiarkan menggunakan facebook untuk penyebarluasannya. Facebook merupakan media sosial yang merupakan bentuk media baru berbasis internet yang lalu lintas informasi di dalamnya diatur menggunakan perangkat hukum UU Nomor 19 tahun 2016 tentang Perubahan UU Nomor 11 tahun 2008 tentang ITE. Aturan ini membedakan dengan media massa yang lalu lintas informasi di dalamnya diatur dalam UU Nomor 40 tahun 1999 tentang pers.
4. Komunikan; Komunikan dalam kedua kalimat di status facebookHimma Dewiyana Lubis tersebut di atas tidak ada disebutkan. Dengan kata lain, tidak ada komunikan yang secara eksplisit dituju oleh kedua kalimat dalam status facebook tersebut. Jika pihak yang merasa dituju oleh kedua kalimat tersebut

²³ Dedi Sahputra, Content Analysis Pemberitaan Partai Politik Islam Di Pemilu Legislatif 2014, Jurnal Analytica Islamica, Vol. 5, No. 1, 2016, Hal. 43. <http://jurnal.uinsu.ac.id/index.php/analytica/article/view/479/0>.

atau merasa kedua kalimat tersebut terkait dengan suatu peristiwa tertentu yang telah terjadi sebelumnya, maka hal tersebut berada dalam tataran penafsiran/pikiran pihak lain di luar komunikator yang merancang pesan. Orang tidak bisa dihukum karena apa yang dipikirkan/ditafsirkan orang lain terhadap dirinya.

5. Efek; Dalam tataran komunikasi, efek adalah umpan balik yang muncul karena pesan yang disampaikan. Dalam kasus Himma Dewiyana Lubis ini umpan balik tidak muncul dari individu yang merasa timbul rasa kebencian atau permusuhan individu, dan atau kelompok berdasarkan SARA, tetapi dari lembaga Kepolisian RI yang melakukan proses hukum. Karena tindak pidana di bidang ITE merupakan tindak pidana biasa dan bukan tindak pidana aduan.²⁴

C. Penutup

UU Nomor 19 tahun 2016 tentang Perubahan UU 11 tahun 2008 tentang ITE pada dasarnya adalah perangkat hukum yang penting untuk mengatur lalu lintas informasi melalui media baru. Dengan jumlah pengguna jaringan internet sekitar 88,1 juta orang atau masuk jajaran empat besar dari sepuluh negara di Asia²⁵ maka dibutuhkan tata aturan untuk menjamin kenyamanan dan keselamatan setiap pengguna internet. Perlu untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis agar terwujud keadilan, ketertiban umum, dan kepastian hukum. Namun tujuan ideal ini, dalam realita tindak pidana ujaran kebencian (*hate speech*) justru menjadi ancaman bagi kemerdekaan berpendapat yang sudah dijamin oleh UUD 1945 Pasal 28, Pasal 28C (1), Pasal 28E (2), Pasal 28E (3) yang merupakan produk hukum yang lebih tinggi dari UU ITE. Kondisi ini menimbulkan keresahan di masyarakat karena membelenggu kebebasan berekspresi dan menyampaikan pendapat. Apalagi media sosial juga telah berfungsi sebagai saluran yang menyerap aspirasi masyarakat di saat korporasi media massa lebih memihak kepentingan modal.

Dari tinjauan komunikasi terhadap dua pesan kalimat yang merupakan status di facebook yang dianggap melanggar Pasal 28 ayat (2) jo Pasal 45A ayat (2). Bunyi Pasal 28 ayat (2) UU ITE, ditemukan tidak adanya “subjek” dan “objek” kalimat sehingga tidak ada orang atau lembaga yang dituju dalam kalimat tersebut. Dengan demikian “subjek” dan “objek” bersifat abstrak karena hanya ada dalam pikiran pihak tertentu. Hal inilah yang menimbulkan keresahan di masyarakat karena siapa saja bisa dijerat hukum dan dianggap menyebarkan ujaran kebencian dalam menyampaikan pendapatnya, meskipun tidak ada individu dan kelompok yang merasa menjadi korban ujaran kebencian. Padahal sistem hukum dimanapun didunia, keadilan selalu menjadi objek perburuan.²⁶

²⁴ Dedi Sahputra, Content Analysis Pemberitaan Partai Politik Islam Di Pemilu Legislatif 2014, Jurnal Analytica Islamica, Vol. 5, No. 1, 2016, Hal. 43. <http://jurnal.uinsu.ac.id/index.php/analytica/article/view/479/0>.

²⁵ Gun Gun Heryanto, 2018, Media Komunikasi Politik, Relasi Kuasa Media di Panggung Politik, Yogyakarta: IRCiSoD, Hal. 38.

²⁶ Indrawati, Penerapan Hukum Progresif Dalam Perkara Pidana Di Bidang Narkotika, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol.8, No.2 Desember 2017, Hal.178.

Karena menghukum pengguna internet bukanlah tindakan yang dewasa. Dalam rangka menegakkan UU ITE dengan mengkriminalisasi pengguna internet, Pemerintah Indonesia seyogianya mengutamakan penyelesaian perkara di luar pengadilan, terlebih jika delik yang disangkakan adalah delik penghinaan dan/atau pencemaran nama baik.²⁷

Daftar Pustaka

- AP Edi Atmaja, Kedaulatan Negara Di Ruang Maya : Kritik Uu Ite Dalam Pemikiran Satipto Rahardjo, JURNAL OPINIO JURIS Vol. 16 Mei –September 2014.
- Dedi Sahputra, Content Analysis Pemberitaan Partai Politik Islam Di Pemilu Legislatif 2014, Jurnal Analytica Islamica, Vol. 5, No. 1, 2016.
<http://jurnal.uinsu.ac.id/index.php/analytica/article/view/479/0>
- Dedi Sahputra, 2016, Komunikasi Politik Partai Politik Islam, Yogyakarta: Orbit.
- Didik EP, Tindak Pidana Bidang Media Sosial, Gelar Inovasi Guru Besar Universitas Airlangga dengan tema “Peran Aktif Masyarakat Menghadapi Hoax di Media Sosial, Peran Aktif Masyarakat Menghadapi Hoax di Media Sosial”, 16 Maret 2017, Surabaya.
- Eko Harry Susanto, Media Sosial Sebagai Pendukung Jaringan Komunikasi Politik, Jurnal ASPIKOM, Volume 3 Nomor 3, Juli 2017.
- Eni Maryani, Developing Social Solidarity through Digital Media, Jurnal Komunikasi Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia, Vol.03 (01), 2018.
<http://dx.doi.org/10.25008/jkiski.v3i1.144>
- Gun Gun Heryanto, 2018, Media Komunikasi Politik, Relasi Kuasa Media di Panggung Politik, Yogyakarta: IRCiSoD.
- <https://kumparan.com/@kumparannews/dosen-usu-ditangkap-karena-sebut-kasus-teror-sebagai-skenario-diakses-pada-tanggal-18-September-2019>.
- Indrawati, Penerapan Hukum Progresif Dalam Perkara Pidana Di Bidang Narkotika, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol.8, No.2 Desember 2017
<http://jurnal.unmer.ac.id/index.php/jch>.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2014, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, Buku I Agenda Pembangunan Nasional.
- Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia (The Discourses Revive the DPSP in the Presidential System of Indonesia), Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17, Nomor 3, September 2017.
- Mufti Nurlatifah, Ancaman Kebebasan Berekspresi Di Media Sosial, Conference: The

²⁷ AP Edi Atmaja, Kedaulatan Negara Di Ruang Maya : Kritik Uu Ite Dalam Pemikiran Satipto Rahardjo, JURNAL OPINIO JURIS Vol. 16 , Mei –September 2014, Hal. 91.

Power of Communication, at ASPIKOM, Pangkal Pinang, September 2016.

Muhammad RH, Arfianto P, Lola ZS, Update Indonesia, Tinjauan Bulanan Ekonomi, Hukum, Keamanan, Politik, dan Sosial, Volume X, No. 12 – Desember 2016, ISSN 1979-1984.

Pemerintah RI UU Nomor 19 tahun 2016 tentang Perubahan UU Nomor 11 tahun 2008 tentang ITE.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009

Rahmawati Zulfiningrum, Spasialisasi Dan Praktik Konglomerasi Media Kelompok Kompas Gramedia, Jurnal ASPIKOM, Volume 2 Nomor 3, Juli 2014. DOI: 10.24329/aspikom.v2i3.66

Rajab Ritonga, Iswandi Syahputra, Citizen Journalism and Public Participation in the Era of New Media in Indonesia: From Street to Tweet, COGITATIO, Media and Communication (ISSN: 2183-2439) 2019, Volume 7, Issue 3, Pages 79-90 DOI: 10.17645/mac.v7i3.2094

Reynas Abdila, BPS Rilis Indeks Demokrasi Indonesia Meningkatkan di 2018, <https://www.tribunnews.com/bisnis/2019/07/29/bps-rilis-indeks-demokrasi-indonesia-meningkat-di-2018> diakses pada tanggal 18 September 2019.

Syaifullah Noor, Mohd. Din, M. Gaussyah, Informasi Dan Transaksi Elektronik Dikaitkan Dengan Kebebasan Berekspresi, Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala.

Umaimah, Wahid, 2018, Komunikasi Politik, Teori, Konsep, Dan Aplikasi Pada Era Media Baru, Cetakan Kedua, Bandung: Simbiosis Rekatama Media.

Yan Muhardiansyah, Kekecewaan pada Presiden Jokowi Antar Dosen USU ke Kursi Terdakwa, <https://www.merdeka.com/peristiwa/kekecewaan-pada-presiden-jokowi-antar-dosen-usu-ke-kursi-terdakwa.html>, diakses pada tanggal 17 September 2019.

Yanuar Nugroho, Dinita Andriani Putri, Shita Laksmi, 2013, Memetakan Lanskap Industri Media Kontemporer di Indonesia (Edisi Bahasa Indonesia), Laporan, Jakarta: CIPG dan HIVOS.

Wahyudi, Djafar; Zainal, Abidin, 2014, Membelenggu Ekspresi: Studi kasus mengenai praktik pemblokiran/penyaringan konten internet dan kriminalisasi pengguna internet di Indonesia, Jakarta: ELSAM