

**KONSTRUKSI HALUAN NEGARA DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN
PEMBANGUNAN YANG BERKELANJUTAN**

***CONSTRUCTION OF STATE PROCEEDS IN INDONESIA'S
CONSTITUTIONAL SYSTEM TO REALIZE SUSTAINABLE
DEVELOPMENT***

Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Menempuh Program Studi Doktor
Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jayabaya Jakarta

Oleh:

**MUHAMAD ARYA WIJAYA
201602026128**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS JAYABAYA
JAKARTA
2022**

LEMBAR PERSETUJUAN

**KONSTRUKSI HALUAN NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN YANG
BERKELANJUTAN**

***CONSTRUCTION OF STATE PROCEEDS IN INDONESIA'S
CONSTITUTIONAL SYSTEM TO REALIZE SUSTAINABLE DEVELOPMENT***

Disusun Oleh:

**MUHAMAD ARYA WIJAYA
201602026128**

Telah Disetujui untuk Melaksanakan: Ujian Terbuka

Pada Tanggal : _____

KETUA PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM

Prof. Dr. Fauzie Yusuf Hasibuan, SH., M.H

LEMBAR PERSETUJUAN PROMOTOR

**KONSTRUKSI HALUAN NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN YANG
BERKELANJUTAN**

***CONSTRUCTION OF STATE PROCEEDS IN INDONESIA'S
CONSTITUTIONAL SYSTEM TO REALIZE SUSTAINABLE DEVELOPMENT***

Disusun Oleh:

**MUHAMAD ARYA WIJAYA
201602026128**

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian Guna Memperoleh
Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum Pada Program Doktor
Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas Jayabaya

Telah Disetujui Untuk: Ujian Terbuka

Tim Promotor



Dr. Atma Suganda, SH., MH.
Promotor



Dr. Ismail, SH. MH.
Ko Promotor

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN
PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS JAYABAYA

Dengan ini saya menyatakan:

1. Karya tulis Disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar Doktor, baik di Universitas Jayabaya maupun di Perguruan Tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor dan Para Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebut nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Jakarta, Maret 2022

Yang menyatakan,



Muhamad Arya Wijaya

201602026128

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah S.W.T karena berkat rahmat, hidayah dan karunianya sampai hari ini penulis masih diberi nikmat sehat, keselamatan, dan nikmat-nikmat lainnya sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan disertasi ini sebagai salah satu syarat tugas akhir studi pada program doktor (S3) di Universitas Jayabaya, Jakarta. Disertasi ini berjudul **“Konstruksi Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Untuk Mewujudkan Pembangunan Yang Berkelanjutan”**.

Peneliti menyadari penyelesaian disertasi ini tidak terlepas dari bantuan dan arahan dari promotor, oleh karena itu ucapan terima kasih yang sangat dalam disampaikan kepada yang terhormat Dr. Atma Suganda, S.H., M.H. selaku Promotor dan Dr. Ismail, S.H., M.H. selaku Ko-Promotor yang telah banyak meluangkan waktu kepada peneliti dalam bimbingan, dan masukan yang sangat berharga demi terselesaikannya disertasi ini.

Demikian juga penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Ketua Yayasan, Rektor, Direktur Program Pasca Sarjana, Ketua Program Pendidikan Doktor Ilmu Hukum, Para Guru Besar, Dosen Dan Staf Akademis Universitas Jayabaya, yaitu:

1. Prof. Dr. H. Yuyun Moeslin Taher, Ketua Yayasan Universitas Jayabaya
2. Prof. H. Amir Santoso, M.Soc.Sc., Ph.D, Rektor Universitas Jayabaya.
3. Prof. Dr. H. Abdul Manan, S.H., S.IP, M.Hum Direktur Program Pascasarjana, Universitas Jayabaya sekaligus sebagai pim penguji
4. Prof. Dr. Fauzie Yusuf Hasibuan, S.H., M.H. selaku Ketua Program Pendidikan Doktor Ilmu Hukum, Universitas Jayabaya dan selaku tim penguji yang telah memberikan banyak masukan.
5. Prof. Dr. Idzan Fautanu, MA. selaku tim penguji yang telah memberikan masukan yang sangat berharga untuk terselesaikannya disertasi ini.
6. Dr. Ramlani Lina, S.H., M.H., M.M. selaku tim penguji yang telah memberikan masukan yang sangat berharga untuk terselesaikannya disertasi ini.

7. Dr. Maryano, S.H., M.H., CN. selaku tim penguji yang telah memberikan masukan yang sangat berharga untuk terselesaikannya disertasi ini.
8. Semoga Almarhum ayahku dilapangkan kuburnya aamiin, Teruntuk Seluruh keluarga tercinta, ibu ku yang mulia, istriku Tri Ayu Parwati Raharjo dan anak anak ku tersayang Yazied Fahma Wijaya Muhammad, Haykal Fahd Wijaya Muhammad, Muhammad Sabda djati Wijaya, Faqih Panembah Wijaya, dan si kecil yang masih dalam kandungan, seluruh staff dan karyawan PT.Wijaya Karya Sarana, seluruh staff dan Partners Law Office Muhammad Arya Wijaya & Partners, Seluruh pimpinan dan staff Yayasan Waskita Ajisaka, terkhusus buat adinda Lia Marthalia dan mas Hendra Cipta yang terus mendorong dalam semangat perjuangan kepada penulis.
9. Seluruh Dosen dan Staf Akademis Universitas Jayabaya, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis sangat menyadari bahwa disertasi ini jauh dari sempurna, untuk itu penulis mengharapkan kritikan dan saran demi kesempurnaan disertasi ini dan semoga disertasi ini dapat bermanfaat bagi dunia akademis dan praktisi hukum.

Jakarta, Maret 2022

Penulis,

Muhamad Arya Wijaya
201602026128

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| Halaman Judul | i |
| Lembar Persetujuan Ketua Program | ii |
| Lembar Persetujuan Promotor | iii |
| Pernyataan Keaslian Penelitian | iv |
| Kata Pengantar | v |
| Daftar Isi | vii |
| Abstrak | ix |
| <i>Abstract</i> | x |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah..... | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 19 |
| C. Tujuan Penelitian | 19 |
| D. Kegunaan Penelitian..... | 19 |
| E. Kerangka Pemikiran..... | 21 |
| F. Metode Penelitian..... | 31 |
| BAB II TINJAUAN UMUM TEORI KONSTITUSI, TEORI SISTEM KETATANEGARAAN DAN HUKUM PEMBANGUNAN SERTA GARIS BESAR HALUAN NEGARA | 36 |
| A. Teori Konstitusi..... | 36 |
| B. Teori Sistem Ketatanegaraan | 48 |
| C. Teori Hukum Pembangunan | 58 |
| D. Aspek Garis Besar Haluan negara..... | 72 |
| BAB III PERKEMBANGAN HALUAN NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA | 83 |
| A. Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia | 83 |
| B. Proses Amandemen Dalam Konstitusi..... | 111 |

| | |
|--|------------|
| C. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia | 130 |
| D. Eksistensi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional..... | 137 |
| BAB IV KONSTRUKSI HALUAN NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN YANG BERKELANJUTAN | 167 |
| A. Konstruksi Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia | 167 |
| B. Konstruksi Ideal Haluan Negara Untuk Mewujudkan Pembangunan Yang Berkelanjutan | 236 |
| BAB V PENUTUP | 326 |
| A. Kesimpulan | 326 |
| B. Saran..... | 327 |
| DAFTAR PUSTAKA | 328 |

ABSTRAK

Judul Disertasi : **KONSTRUKSI HALUAN NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN YANG BERKELANJUTAN**

Kata Kunci : Garis Besar Haluan Negara, rekonstruksi, pembangunan nasional.

Setelah amandemen UUD 1945 dalam konteks haluan negara ialah penggantian dari Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke Undang-undang nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJMN memiliki Dampak pada pembangunan nasional Indonesia yakni adanya perbedaan orientasi dan prioritas pembangunan pada setiap pergantian pemerintahan. Penelitian ini memiliki dua permasalahan yaitu bagaimana konstruksi haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan bagaimana rekonstruksi Ideal Haluan Negara Untuk Mewujudkan Pembangunan Yang Berkelanjutan. Sebagai kontribusi untuk Pemerintah dalam Kaitannya GBHN dengan UUD 1945 sebagai bahan pertimbangan yang penting dalam mengambil suatu kebijakan.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum. Bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Teori yang digunakan dalam penelitian ini sebagai pisau analisis adalah Teori Konstitusi (*Grand Theory*), Teori Sistem Ketatanegaraan (*Middle Range Theory*) dan Teori hukum pembangunan (*Applied Theory*) untuk mengkaji dan menjawab permasalahan hukum dalam penelitian ini.

Hasil penelitian bahwa konstruksi haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan amanat para pendiri bangsa yang telah dilakukan melalui Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), tercantum dalam Pasal 3 UUD 1945, Dalam pemerintahan saat ini bahwa RPJPN yang dikukuhkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 sudah cukup menjadi landasan untuk pembangunan yang berkelanjutan. Namun, pelaksanaan pembangunan menunjukkan masih terjadi ketimpangan masing-masing era kepemimpinan. Rekonstruksi ideal haluan negara kedepannya haluan negara ini menjadi acuan bagi Presiden, Wakil Presiden sampai Gubernur dapat dikontrol atau diawasi, menyusun visi misinya yang mengacu pada GBHN dan UUD agar selaras dan konsisten dengan paradigma Pancasila serta berkesinambungan dan berkelanjutan secara lintas periode pemerintahan. Seharusnya Pemerintah dan DPR merevisi UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN dengan memasukan konsep GBHN sehingga setiap pasangan calon harus memiliki visi dan misi Rencana pembangunan jangka panjang sehingga perencanaan pembangunan dapat berjalan secara kontinuitas serta memiliki arah dalam waktu 20, 25, 30 bahkan 100 tahun yang akan datang untuk mewujudkan pembangunan antara pusat dan daerah.

ABSTRACT

Title : **CONSTRUCTION OF STATE PROCEEDS IN INDONESIA'S CONSTITUTIONAL SYSTEM TO REALIZE SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Keywords : *Outline of State Policy, reconstruction, national development.*

After the amendment to the 1945 Constitution in the context of state policy, the replacement of the Outline of State Policy (GBHN) to Law No. 25 of 2004 concerning the National Development Planning System and Law no. 17 of 2007 concerning the RPJMN has an impact on Indonesia's national development, namely the differences in orientation and development priorities at every change of government. This study has two problems, namely how the construction of the state policy in the Indonesian constitutional system and how to reconstruct the ideal state policy to realize sustainable development. As a contribution to the Government in relation to the GBHN with the 1945 Constitution as an important consideration in making a policy.

The research method used is normative juridical using normative case studies in the form of products of legal behavior. Legal materials consisting of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The theory used in this research as an analytical tool is Constitutional Theory (Grand Theory), Theory of the State Administrative System (Middle Range Theory) and Developmental Theory (Applied Theory) to examine and answer legal issues in this research.

The results of the research that the construction of the state policy in the Indonesian constitutional system is the mandate of the founding fathers of the nation which has been carried out through the Central Indonesian National Committee (KNIP), stated in Article 3 of the 1945 Constitution. 17 of 2007 is sufficient to become the basis for sustainable development. However, the implementation of development shows that there are still gaps in each era of leadership. The ideal reconstruction of the state policy in the future will serve as a reference for the President, Vice President until the Governor can be controlled or supervised, formulating a vision and mission that refers to the GBHN and the Constitution so that they are aligned and consistent with the Pancasila paradigm and are sustainable and sustainable across government periods. The Government and DPR should revise Law no. 17 of 2007 concerning the RPJPN by including the concept of GBHN so that each pair of candidates must have a vision and mission. A long-term development plan so that development planning can run in continuity and have direction in the next 20, 25, 30 and even 100 years to realize development between centers and area.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan dalam suatu negara tentu menjadi hal yang sangat penting dan harus selaras dengan tujuan pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sebagaimana tertuang dalam Preambule atau Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) alenia keempat, disebutkan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan perdamaian dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sebagai bangsa yang berbudaya dan berkarakter dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka tujuan nasional perlu diwujudkan oleh seluruh lapisan bangsa dan negara tanpa terkecuali. Pemerintah sebagai penyelenggara negara adalah penggerak dan fasilitator, untuk mewujudkan tujuan nasional. Dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah bertindak mewakili kepentingan seluruh lapisan bangsa dan negara. Pembangunan harus dilaksanakan sebagai terobosan-terobosan melalui upaya yang harus ditaati dan dituruti secara nasional. Penyatuan dan persatuan asas, cara dan aturan adalah konsekuensi tekad untuk mengembangkan pembangunan hidup bernegara dan bermasyarakat.¹

¹ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002, hlm. 286.

Untuk mewujudkan pembangunan tersebut dibutuhkan suatu rancangan perencanaan pembangunan yang mantap, terencana dan terarah. Tanpa adanya rancangan yang baik, maka pembangunan tidak akan dapat tercapai dengan baik pula. Dengan demikian untuk mewujudkan pembangunan yang mantap, terencana dan terarah tentu dibutuhkan waktu yang relatif panjang, apalagi dalam sejarah bangsa Indonesia keberuntangan kurang berpihak, sehingga upaya dan semangat harus lebih ditingkatkan.

Salah satu agenda reformasi tersebut perubahan terhadap UUD 1945, yang mana dalam Sidang Umum MPR 1999, UUD NRI Tahun 1945 dapat diubah dengan Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua pada tahun 2000, Perubahan Ketiga pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat pada tahun 2002. Akan tetapi, bentuk perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang menggunakan pola seperti di Amerika Serikat.²

Pemikiran Hukum Tata Negara baik secara langsung maupun tidak langsung menjadi terhegemoni bahwa tatanan ketatanegaraan berdasarkan Hukum Tata Negara Positif pada saat itu adalah pelaksanaan dari Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Akibatnya, pembahasan sisi teoritis dari Hukum Tata Negara menjadi ditinggalkan, bahkan dikekang karena dipandang sebagai pikiran yang “anti kemapanan” dan dapat mengganggu stabilitas nasional.

Secara historis, tahun 1960 merupakan tahun dimana pertama kali Indonesia memiliki sebuah haluan negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat

² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 6

Sementara pada waktu itu menerbitkan sebuah Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia dan Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.³ Dalam perjalanannya, Garis Besar Haluan Negara (GBHN) terus dijadikan sebagai acuan pembangunan nasional, sampai pada reformasi konstitusi di tahun 1999-2002, dimana dengan diterbitkannya Undang-Undang 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) seolah bentuk hukum pengaturan tentang *roadmap* perencanaan pembangunan bertransformasi dari ketetapan MPR menjadi UU, dan nomenklturnya pun menjadi berbeda dari GBHN bertransformasi menjadi SPPN.

Kata GBHN sudah ada sejak Presiden Republik Indonesia pertama sebagai arah dari tujuan bernegara. Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar pada haluan negara”. Pasal ini selain merupakan landasan hukum bagi GBHN, mengandung arti pula bahwa rakyat sendiri yang menentukan haluan negara, nasib serta masa depan yang diinginkannya. Karena seperti di jelaskan dalam penjelasan pasal 1 UUD 1945, MPR adalah “penjelma rakyat yang memegang kedaulatan rakyat”. Hal inilah yang menjadi landasan daripada penyusunan rencana-rencana pembangunan yang bertahap dan berangkai dan mengapa rencana pembangunan disusun

³ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, *Materi Pengantar Soal Proponas/GBHN/RPJMN*. Jakarta: Kementerian KKP, 2011. hlm. 2.

untuk jangka waktu lima tahun dan bukan tiga tahun atau delapan tahun.⁴ Dari masa ke masa negara Indonesia mengalami perubahan terkait kebijakan mapun dalam hal ketatanegaraan. Dapat dilihat pada masa orde baru, orde lama dan masa reformasi. Orde baru lahir sebagai koreksi atas segala penyimpangan terhadap kemurnian Pancasila dan UUD 1945. Orde baru lahir dengan tekad mewujudkan tatanan kehidupan negara dan bangsa Indonesia atas dasar pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Salah satu jangka yang terpenting dalam menegakkan kehidupan konstitusional adalah perwujudan kedaulatan rakyat melalui MPR. Dalam masa orde baru sampai saat ini, telah dua kali diadakan pemilihan umum, yang menghasilkan DPR dan MPR hasil pilihan rakyat, yaitu pada tahun 1971 dan 1977.⁵ MPR hasil pemilihan umum 1971 bersidang pada tahun 1973 dan MPR hasil pemilihan umum 1977 bersidang pada tahun 1978. MPR yang bersidang pada tahun 1973, telah berhasil merumuskan dan menetapkan GBHN yang menjadi salah satu tugas pokoknya menurut UUD 1945. GBHN tahun 1973 itu ditetapkan oleh MPR dengan ketetapan No. IV/MPR/1973.

Atas dasar GBHN tersebut Pemerintah menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun kedua, yang di samping merupakan pelaksanaan sebagaimana dalam GBHN, juga merupakan kelanjutan dan peningkatan dari Replita I yang telah dimulai sejak tahun 1969. MPR hasil Pemilihan umum 1977 dalam sidangnya pada bulan Maret 1978 juga telah menghasilkan GBHN, yaitu dengan ketetapan MPR No. IV/MPR/1978. Dibandingkan dengan GBHN 1973,

⁴ Undang-Undang Dasar, 1945; TAP MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, 1983.

⁵ Bakry Noor, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Yogyakarta: Liberty, 2001. hlm. 3

GBHN ini mengandung unsur-unsur yang tetap dan berkelanjutan, yaitu tetap memelihara nilai-nilai dasar, dan arah pembangunan jangka panjang menuju saran yang ingin dicapai seperti dirumuskan dalam GBHN tahun 1973 sekaligus merupakan kelanjutan dan peningkatan atas GBHN tahun 1973 tersebut.

Sebelum terjadinya reformasi, bentuk hukum pengaturan GBHN dituangkan dalam Ketetapan MPR, sementara pasca reformasi konstitusi tahun 1999-2002, *roadmap* pembangunan nasional merujuk pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang secara bentuk hukum diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004. Dialektika mengenai bentuk hukum tidak hanya melingkupi bentuk hukum apakah melalui TAP MPR atau bahkan melalui UU, melainkan juga terdapat pandangan yang menilai bahwa haluan negara sebaiknya dituangkan langsung dalam konstitusi Indonesia yakni UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dilandaskan pada pertimbangan bahwa jika pengaturan haluan negara diatur dalam konstitusi, maka tentunya derajat pengaturannya sudah pasti lebih tinggi jika haluan negara tersebut hanya diatur dalam TAP MPR atau UU, sehingga diharapkan derajat kepatuhan seluruh elemen bangsa baik itu Eksekutif, Legislatif, dan yudikatif pun akan jauh lebih tinggi. Pandangan ini semakin kuat jika dilakukan perbandingan pada beberapa negara yang secara formil pengaturan haluan negara diatur dalam konstitusi langsung, misalnya Irlandia, dan India.⁶

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, . 2010, hlm. 107.

Sejak tahun 1998 pergantian masa yang di sebut era reformasi maka dalam hal penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional diserahkan kepada Presiden dan wakil Presiden. Undang-undang nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah mengatur bahwa, kepada Presiden dan Wakil Presiden mempunyai wewenang yang di berikan mempunyai tugas untuk menyusun arah dan strategi pembangunan Nasional selama lima tahun yang terdapat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJMN ini merupakan suatu hasil penjabaran dari visi, misi, dan program Presidensil yang mengacu pada pedoman pada cita-cita yang luhur dan dalam Pembukaan UUD 1945 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang telah ditetapkan dengan Undang-undang nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025.

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.⁷ Kondisi demikian diakibatkan model kepemimpinan negara Indonesia yang saat ini menggunakan sistem presidensial, dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum, membuat Presiden dan Wakil Presiden terpilih sibuk menerjemahkan visi-misi dan janji politik yang dibuatnya ketika pemilihan umum, tanpa kemudian memperhatikan pembangunan yang berkelanjutan. Gagasan pemilihan langsung dilahirkan untuk mendekatkan rakyat kepada calon pemimpinnya itu adalah suatu hal yang positif dalam demokrasi. Namun, ketika terjadi pergantian pemimpin, berganti pula kebijakan yang dilahirkan di dalam pembangunan. Inilah kelemahan yang mengancam pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Sejak tahun 2000 GBHN dihapuskan dan tidak dipakai lagi hal ini berkenaan juga dengan Amandemen Undang-undang Dasar tahun 1945 yang mana UUD 1945 di amandemen sejak pertama kalinya sejak tahun 1999 dan sejak inilah awal mula dari lembaga tertinggi negara sejajar adanya. Dalam hal inilah tentu saja sebagai pengganti dari GBHN di terbitkanlah Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Melihat permasalahan maupun adanya wacana ingin di hidupkan kembali GBHN maka dapat diketahui penelitian-penelitian ini juga sudah pernah dilakukan diantaranya mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Kemudian yang akan di berlakukan kembali (GBHN) Dalam Undang-Undang

⁷ Sadono, Bambang, *Reformulasi GBHN, Penguatan MPR, dan Penataan DPD*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016. hlm. 2

Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia.

Pasca hilangnya garis-garis besar Haluan negara tersebut. Indonesia masih tetap mempertahankan sistem perencanaan pembangunan di dalam sistem ketatanegaraannya, yakni dengan mengembangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diatur di dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perencanaan pembangunan dalam UU tersebut mengatur tiga bentuk perencanaan berdasarkan jangka waktu, diantaranya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang memiliki 20 (dua puluh) tahunan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang berjangka waktu 5 tahunan. Kedua bentuk perencanaan ini dibentuk melalui undang-undang. Terakhir adalah Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang memiliki jangka waktu 1 tahunan.

Setelah 21 (dua puluh satu) tahun berjalan sejak dilakukan perubahan pertama (1999), mulai dirasakan perlunya penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945 mengingat penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan berjalan beriringan dengan dinamika perkembangan masyarakat. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang disebut sebagai revolusi ketatanegaraan turut dihadapkan pada perkembangan nilai-nilai masyarakat yang tumbuh dan berkembang, sehingga perlu menjadi pertimbangan untuk melakukan penyesuaian. Terhadap berbagai gagasan untuk melakukan penyesuaian, MPR menerima berbagai pandangan yang beragam.

Jimly Asshiddiqie juga menyatakan bahwa RPJPN sangat bias pemerintahan atau eksekutif.⁸ Sebab RPJPN disusun pejabat pemerintahan di bidang perencanaan. Menurut beliau, saat penyusunannya tidak tergambar impian tentang pengadilan di Indonesia, tidak tergambar pula impian tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD seperti apa, cabang kekuasaan lainnya seperti legislatif dan yudikatif kurang tercermin dalam RPJP.⁹

Keresahan terhadap eksistensi haluan negara membuat MPR periode 2014- 2019 merekomendasikan beberapa hal kepada MPR periode 2019-2024 yang salah satu rekomendasinya adalah terkait dengan pokok-pokok haluan negara. Beberapa pihak menyikapi rekomendasi MPR periode 2019-2024 sebagai upaya untuk mengembalikan tatanan kelembagaan MPR layaknya pada masa sebelum Amandemen UUD Tahun 1945.¹⁰

Kebijakan dasar rencana pembangunan harus dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap. Perumusan UUD 1945 dengan menempatkan MPR sebagai lembaga perwakilan terlengkap 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.¹¹ Dengan demikian MPR diberikan

⁸ Hafid Alvizki, Beda RPJP dan GBHN Menurut Prof.JimlyI, Republika, Jumat 25 Oktober 2019.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Lihat Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Paska Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2008. hlm. 153

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 daripada haluan negara.”

Secara normatif landasan idiil perencanaan pembangunan Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945. Secara ideologis sistem perencanaan pembangunan nasional dalam GBHN berorientasi kepada Ketuhanan Yang Maha Esa (berlakunya etika dan moral agama, bukan materialisme); Kemanusiaan yang adil dan beradab (tidak mengenal pemerasan atau eksploitasi); Persatuan Indonesia (berlakunya kebersamaan, asas kekeluargaan, sosio-nasionalisme dan sosiodemokrasi dalam ekonomi); Kerakyatan (mengutamakan kehidupan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak); serta Keadilan Sosial (persamaan/emansipasi, kemakmuran masyarakat yang utama bukan kemakmuran orang-seorang).

Secara konstitusional terjabarkan dalam pokok-pokok pikiran yang meliputi; Pertama, keseluruhan semangat, arah dan gerak pembangunan dilaksanakan sebagai pengamalan dari semua sila Pancasila secara serasi, terutama pengamalan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang mengamanahkan agar perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak dikuasai oleh negara, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Keberadaan sistem Ekonomi Pancasila sudah ada dengan Pancasila sebagai landasan idealnya dan

UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya. Kedua landasan tersebut lebih lanjut dapat dijabarkan dalam Tap MPR (GBHN) yang merupakan *staatsfundamentalnorm*. Artinya, kehadiran GBHN sebagai model perencanaan pembangunan nasional masih dapat diterima bahkan masih sangat relevan dengan kondisi saat ini.

Perencanaan Pembangunan yang akan dituangkan di dalam GBHN pada prinsipnya merupakan penegasan berlakunya Pasal 27 (ayat 2), Pasal 33, dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945. Landasan yuridis normatif ini mengandung tuntunan etik dan moral luhur, yang menempatkan rakyat pada posisi mulianya, rakyat sebagai pemegang kedaulatan, rakyat sebagai ummat yang dimuliakan Tuhan, yang hidup dalam persaudaraan satu sama lain, saling tolong-menolong dan bergotong-royong.

Landasan yuridis yang terkandung dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 memberikan tanggung jawab kepada negara untuk memberikan jaminan penghidupan yang layak bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara harus memiliki konsep perencanaan pembangunan yang matang dan terintegrasi secara nasional. Pengalaman masa lalu telah menunjukkan keberhasilan GBHN sebagai kerangka acuan pembangunan ekonomi masyarakat.

Perencanaan pembangunan model SPPN terlalu berfokus pada perencanaan pembangunan oleh cabang kekuasaan eksekutif saja. Apabila melihat dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, RPJPN memiliki ruang lingkup perencanaan pembangunan yang meluas sebagai penjabaran tujuan dibentuknya negara dalam bentuk visi, misi, dan arah

pembangunan nasional. Namun rencana-rencana yang tertuang dalam RPJPN tidak dapat diturunkan dengan baik kepada dokumen perencanaan di bawahnya yaitu RPJMN. RPJMN sebagai dokumen perencanaan yang paling krusial hanya memuat visi, misi, dan program dari Presiden terpilih. Visi, misi, dan arah pembangunan negara yang tercantum dalam RPJPN tidak ditindaklanjuti oleh cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Dengan demikian materi rencana pembangunan jangka panjang yang terkait urusan legislatif dan yudikatif tidak memiliki kejelasan akan dijabarkan melalui apa, misalnya sasaran “Terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan” pada RPJPN 2005-2025. Sasaran ini sebetulnya bukan hanya tanggung jawab pemerintah (eksekutif) saja, tetapi juga cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Apabila Pemerintah memiliki instrumen untuk melaksanakan sasaran itu dalam bentuk RPJMN, cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif tidak memiliki instrumen pelaksanaan karena RPJPN. Akhirnya rencana-rencana pembangunan pada RPJPN di luar rencana yang dilaksanakan oleh cabang kekuasaan eksekutif menjadi bernilai semantik saja, tidak dapat dilaksanakan.

Dalam SPPN tidak ditemukan ketentuan sama sekali yang dapat menjamin RPJMN selama pergantian Presiden dan Wakil Presiden akan berlanjut satu sama lain. Pasal 4 ayat (2) UU SPPN memang menentukan bahwa RPJMN berpedoman pada RPJP, namun tidak ada satu pun mekanisme hukum yang dapat memastikan kesesuaian tersebut terjadi. Tidak ada mekanisme check dari lembaga di luar Presiden dan Wakil Presiden untuk menjamin bahwa Perpres RPJMN memiliki kesesuaian dengan RPJP. Tidak ada

pula ketentuan yang mengatur mekanisme penggantian RPJMN yang menghubungkan RPJMN lama dengan RPJMN baru, misal dengan pranata rekomendasi dari pelaksana RPJMN lama. Apabila dibandingkan dengan haluan negara model GBHN, GBHN memiliki pranata evaluasi setiap 5 (lima) tahun. Hasil evaluasi tersebut pun menjadi rekomendasi bagi penyusunan GBHN selanjutnya. Pada dasarnya salah satu isu mendasar dari kebutuhan Haluan Negara ialah untuk memberikan kontinuitas pembangunan.

Sebuah fakta yang tak terbantahkan bahwa di era reformasi pembangunan yang dilakukan berdasarkan atas multi pemerintahan. Setiap ganti pemerintahan ganti pula program pembangunan. Sulitnya koordinasi pembangunan merupakan masalah yang dihadapi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan di bawah sistem RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional). Apa yang terjadi pada perencanaan pembangunan nasional pada era reformasi ini, boleh jadi merupakan sebuah indikasi mengapa timbul pemikiran untuk melakukan reformulasi perencanaan pembangunan nasional. Permasalahan yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan nasional itu tentu tidak terlepas dari amandemen UUD 1945, terutama dengan dihapusnya kewenangan MPR menyusun dan menetapkan GBHN (Garis Beras Haluan Negara). Dan pasca dihapusnya kewenangan itu, presiden di era reformasi membuat visi dan misi sendiri dan menyusun sendiri program pembangunannya.

Dihapusnya kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN boleh disebut sebagai sebuah ketergesaan politik. Sekali pun Presiden bukan lagi mandataris MPR tetapi tidak boleh berarti MPR tidak dapat lagi menyusun dan menetapkan GBHN. Kewenangan menyusun dan menetapkan GBHN

bukanlah semata-mata diukur dalam konteks demokrasi langsung, atau karena Presiden bukan lagi mandataris MPR. Pemikiran pokok terkait kewenangan MPR menyusun dan menetapkan GBHN adalah dalam konteks GBHN sebagai alat instrumen atau ruang bagi penjabaran tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Untuk kepentingan itu, maka GBHN sebagai jabaran dari tujuan negara, dan karenanya tidak terpisahkan dari kewenangan MPR menetapkan UUD, sehingga memberikan MPR kewenangan menyusun dan menetapkan GBHN adalah konstitusional dan tidak seharusnya dipertentangkan dengan sistem presidensial yang dianut UUD 1945.

Maka hal ini perlulah dilakukan pengkajian secara komprehensif agar capaian dalam fungsi dan kewenangan bernegara dapat berjalan sesuai dengan cita bangsa. Dan Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini, yaitu untuk mengetahui Dampak Positif dan Negatif dari Garis-Garis Besar Galuan Negara serta melihat dampak Positif UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Penelitian mengkaji secara sfesifik nilai-nilai yang terkandung didalam GBHN maupun nilai pengganti dari GBHN yaitu Undang-undang nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Sebagai referensi berdasarkan penelitian terdahulu, agar tidak ada kesamaan dengan beberapa penelitian yang pernah ada antara lain:

1. Ma'ruf Cahyono Program Doktor Universitas Jayabaya, Tahun 2018. Dengan judul "Haluan Negara Sebagai Dasar Pertanggungjawaban Presiden dalam Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan Berdasar Prinsip Negara Demokrasi Konstitusional". Disertasi ini membahas Dalam upaya

mewujudkan sistem pemerintahan Negara yang demokratis konstitusional memerlukan haluan negara yang sesuai dengan tujuan bangsa. Indonesia sebelum perubahan UUD 1945, memiliki Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai haluan negara. GBHN merupakan konsep ketatanegaraan yang mengandung arah dan strategi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara khususnya MPR dengan Presiden terkait pola pembangunan nasional yang menyeluruh dan berkelanjutan. Namun, pasca perubahan UUD 1945, GBHN tidak menjadi haluan negara dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Hilangnya GBHN berdampak pada hilangnya pernyataan kehendak rakyat sebagai haluan negara yang memberikan arah bangsa dalam mengisi kemerdekaan. Hal ini berdampak juga pada penyebab hilangnya mekanisme pertanggungjawaban yang merupakan bagian esensial dari asas kedaulatan rakyat. GBHN sendiri merupakan produk hukum yang dibuat oleh lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, berarti GBHN pada hakikatnya merupakan produk kedaulatan rakyat itu sendiri. MPR sebagai lembaga permusyawaratan tertinggi merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia. Semua aspirasi rakyat pun ditampung dalam lembaga ini. Maka dari itu, sudah semestinya GBHN sebagai haluan negara kembali ditetapkan oleh MPR. Berbeda dengan penelitian pada menemukan konstruksi ideal haluan negara untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Perbedaan dalam disertasi pada aspek pelaksanaan butuh penguatan yang cukup sehingga adanya arah yang jelas kedepannya.

2. Ibrahim R, Program Doktor Universitas Padjadjaran Bandung dengan judul “Sistem Pengawasan Konstitusional antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945”, Tahun 2003. Dalam disertasi ini melatar belakangi, masih banyak kekuasaan presiden yang belum sesuai dengan sistem presidensiil, yang dalam karakter sistem presidensiil, presiden memiliki kekuasaan yang kuat dan luas, karena presiden merupakan kepala pemerintahan dan kepala negara. Yang terjadi justru terjadi pergeseran, kekuasaan lebih besar di lembaga legislatif (DPR), sehingga kewenangan atau kebijakan presiden seringkali harus dibagi dengan DPR atau selalu meminta persetujuan DPR. Berdasarkan hasil penelitian, kajian dan analisis sebelum amandemen UUD 1945 sangat kecil kemungkinan untuk terbentuknya kearah sistem pengawasan konstitusional antara legislaif, ekektif, dan yudikatif. Karena sistem pemerintahan dan sistem pembagian kekuasaan kurang tegas dan tidak tuntas pengaturannya sebagai materi muatan konstitusi. Hal demikian sangat mempengaruhi bagaimana terciptanya hubungan dan mekanisme pengawasan baik eksternal maupun internal. Berbeda dengan penelitian pada rekonstruksi terhadap konsep haluan negara dalam sebuah konvensi ketatanegaraan sejatinya dapat dikembangkan tanpa perlu mengadakan perubahan Undang-Undang Dasar. Rekonstruksi terhadap konsep haluan negara adalah langkah yang harus segera diambil mengingat system perencanaan pembangunan nasional Indonesia, khususnya rencana pembangunan jangka panjang akan berakhir pada tahun 2025 mendatang. Disertasi ini hanya melihat pada kekuasaan presiden dengan tataran eksekutif dan legislatif bedanya

penelitian ini yang menekankan dari sisi pembangunan berkelanjutan dengan landasan pembangunan yang diturunkan ke daerah hubungannya antara pusat dan daerah.

3. Dahlan Thaib, Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, Bandung, Tahun 2000. Dengan judul “Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan”. Disertasi ini membahas tentang Asas kedaulatan rakyat atau suatu paham demokrasi mengandung dua pengertian; (1) demokrasi dikaitkan dengan sistem pemerintahan berupa bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan (2) demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat. Berbeda dengan penelitian ini sebagai analisis terhadap pengembangan dan pembangunan hukum tata negara, khususnya konstruksi ideal haluan negara untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan pada masa yang akan datang
4. Megawati, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Tahun 2020. Dengan judul “Desain Pengambilan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Perspektif Demokrasi Permusyawaratan Berbasis Pancasila”. Yang membahas dan mengkaji kedaulatan rakyat atau demokrasi modern adalah demokrasi dengan sistem representasi sebagai perkembangan dari demokrasi langsung. Demokrasi sistem representasi, rakyat akan memilih seseorang yang ada diantara mereka sendiri untuk menjadi wakilnya. Sistem kedaulatan rakyat,

dirancang untuk memberdayakan peran penting lembaga perwakilan yang berkembang dengan kekuatan rakyat dan disesuaikan dengan nilai-nilai filosofis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembangunan, demokrasi di Indonesia, sistem modern mengarah ke liberalisme (barat / pemilihan) telah menggeser sistem tradisional (musyawarah). Telaah kritis yang dilakukan terhadap kewenangan pengambilan keputusan MPR baik sebelum maupun sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, serta keterlibatan pihak dan mekanisme dalam pengambilan keputusan di MPR. Sebab sejauh pengamatan yang dilakukan oleh penulis, mengenai tata cara pengambilan keputusan dalam prakteknya yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) lebih condong kepada demokrasi barat dengan mengedepankan *voting* (suara terbanyak) dan tidak sejalan dengan demokrasi permusyawaratan berbasis Pancasila serta tidak mengandung nilai-nilai kedaulatan rakyat. Berbeda dengan penelitian pada menemukan konstruksi ideal haluan negara untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Sehubungan dengan hal-hal pembahasan tersebut di atas, maka peneliti menarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“KONSTRUKSI HALUAN NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN YANG BERKELANJUTAN”**.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana rekonstruksi ideal haluan negara untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menemukan konstruksi haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk menganalisis dan menemukan rekonstruksi ideal haluan negara untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis
 - a. Penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam rangka pengembangan dan pembangunan hukum tata negara, khususnya konstruksi ideal haluan negara untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan pada masa yang akan datang.
 - b. Menambah literatur di bidang hukum tata negara, GBHN diperlukan agar pembangunan nasional lebih terarah. "GBHN perlu difungsikan dan dihidupkan kembali

sebagai *guidance* atau pedoman bagi pembangunan GBHN merupakan panduan rencana pembangunan nasional berkelanjutan.

c. Sebagai bahan kajian dan landasan penelitian lebih lanjut bagi peminat hukum tata negara.

2. Secara Praktis

Memberikan sumbangan pemikiran kepada:

- a. Pembentuk undang-undang, yaitu Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Kaitannya GBHN dengan UUD 1945 sebagai bahan pertimbangan yang penting dalam mengambil suatu kebijakan mengenai dalam hal kebijakan agar tercapainya pembangunan yang merata dan mempunyai arah dan tujuan dari bernegara serta sebagai kerangka acuan bagi pemerintah dan DPR dalam rangka kebijakan dan langkah-langkah terkait permasalahan yang melibatkan baik dalam pelaksanaan maupun tanggung jawab sosial
- b. Masyarakat umum, praktisi hukum, dan institusi penegak hukum dalam mempedomani yang juga dapat dijadikan sebagai dasar untuk menjalankan roda pemerintahan guna menjaga kestabilan negara dalam waktu relatif lama.

E. Kerangka Pemikiran

Penggunaan teori dalam penelitian ini sebagai landasan berpikir peneliti dalam mengupas atau menganalisis permasalahan yang ada. Adapun teori yang digunakan yakni teori konstitusi sebagai *grand theory*, teori sistem ketatanegaraan sebagai *middle range theory* dan teori hukum pembangunan sebagai *applied theory*, peneliti memilih teori konstitusi bahwa penelitian ini berfokus pada kajian hukum tata negara sebagai suatu dasar dalam menyusun dan menyatakan suatu negara, kemudian dalam konteks penyelenggaraan sistem ketatanegaraan yang bertujuan memberikan keamanan kepada masyarakat karena adanya batasan kepada pemerintah dalam menjalankan wewenangnya, teori Hukum pembangunan sebagai teori terapan dalam menemukan dan merekonstruksi kajian dalam GBHN setelah perubahan UUD 1945, adapun lebih jelas teori yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Teori Konstitusi sebagai *Grand Theory*

Teori konstitusi yang dikemukakan oleh L.J Van Apeldoorn bahwa istilah konstitusi berasal dari “*constituer*” (Bahasa Prancis) yang berarti “membentuk”. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.¹² Di lain sisi istilah undang-undang dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam Bahasa Belanda disebut “*grondwet*”. Perkataan “*wet*” diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai

¹² Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989. hlm 10

undang-undang, dan “*grond*” berarti tanah/dasar.¹³ Sementara di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah “*constitution*” yang dalam Bahasa Indonesia disebut konstitusi.¹⁴

Mencermati dikotomi antara istilah *contitution* dengan *grondwet* (undang-undang dasar) diatas, L.J Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas diantara keduanya, *Grondwet* (undang-undang dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia yang sebenarnya telah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lornd Protector Republik Inggris 1649-1660*) menamakan undang-undang dasar itu sebagai *Instrument of Government*.¹⁵

Sementara James Bryce sebagaimana dikutip C.F Strong dalam bukunya “*Modern Political Constitutions*” menyatakan konstitusi adalah: “*A frame of political society, organised through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognised fuctions and definte right*”.¹⁶

Dari definisi diatas, pengertian konstitusi dapat disederhanakan sebagai kerangka yang terorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan: (1) pengaturan mengenai pendirian lembaga- lembaga negara; (2)

¹³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. hlm.77

¹⁴ Sri Soemartini M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, dalam: Sri Soemantri M. Dan Bintang R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993. hlm. 29

¹⁵ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004. hlm. 15

¹⁶ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, terjemahan Derta Sri Widowatie, Nusa Media, Bandung, 2010. hlm. 11

fungsi dan alat-alat kelengkapan; (3) hak-hak tertentu yang ditetapkan. Kemudian C.F Strong melengkapi pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri sebagai berikut: “*Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the government, and the relations between the two are adjusted*”. Artinya konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan: (1) kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas); (2) hak- hak dari yang diperintah; (3) hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).¹⁷

Mengenai apa yang seharusnya diatur dalam sebuah konstitusi, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa setiap Undang-Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:¹⁸

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintahan dan sebagainya;

2. Hak-hak asasi manusia;

3. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar;

4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2013. hlm.146

¹⁸ Dahlan Thaib, Disertasi: *Konsepsi Kedaulatan Rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasi dalam Praktek Ketatanegaraan* (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya), Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2000. hlm, 246

2. Teori Sistem Ketatanegaraan Sebagai *Middle Range Theory*

Menurut J.H. A Logeman sebagaimana dikutip A. Ahsin Tholari, mendefinisikan teori sistem ketatanegaraan sebagai perangkat unsur ketatanegaraan yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk totalitas yang mencakup beberapa hal antara lain:¹⁹

1. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya
2. Penunjukan para pejabat
3. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas yang terikat pada jabatan
4. Wibawa, wewenang hukum, yang terikat pada jabatan
5. Lingkungan daerah dan personil, atas nama tugas dan wewenang jabatan itu meliputinya.
6. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain
7. Peralihan jabatan
8. Hubungan antara jabatan dan pejabat

Berbicara mengenai sistem ketatanegaraan, maka para pakar hukum tatanegara membagi sistem ketatanegaraan dalam dua sudut pandang:

Pertama, sistem ketatanegaraan menurut sifatnya. *Kedua*, sistem ketatanegaraan menurut pembagian kekuasaan. Pembahasan berikut akan dikaji hanya mengenai sistem ketatanegaraan berdasarkan pembagian kekuasaan. Secara umum, suatu sistem ketatanegaraan berdasarkan pembagian kekuasaan, membagi kekuasaan pemerintahan kedalam "*trichotomy system*" yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dan biasa disebut dengan *Trias*

¹⁹ A. Ashin Thohari, Komisi Yudisial dan Reformasi Pendidikan, Jakarta: Elsam, hlm. 36

politica. Pembagian ini sering kali ditemui, kendatipun batas pembagian itu tidak selalu sempurna.

Berbicara tentang pembagian kekuasaan selalu dihubungkan dengan Montesqieu menurutnya, dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, dimana ketiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas maupun alat perlengkapan yang melakukannya.²⁰ Maka menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh mempengaruhi, antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya, masing –masing terpisah dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berbeda-beda itu. Oeh karena itu Montesqieu disebut pemisah kekuasaan, artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orang menanganinya.

Pendapat Philipus M. Hadjon, bahwa sistem ketatanegaraan di Indonesia menurut UUD 1945 merupakan sistem unik yang mungkin merupakan sistem tiada duanya di Dunia. Sehingga dengan sistem yang demikian, sering kali orang tersesat dalam usaha memahami Lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 hal ini disebabkan karena landasan pijaknya mungkin dari luar, baru kemudian memaksakan suatu sistem yang lain kepada sistem yang dianut berdasarkan UUD 1945.²¹

Seperti yang dikatakan oleh Gabriel A. Almond dalam karyanya *comparative politics to day* sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon

²⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, hlm 141.

²¹ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi negara Menurut UUD 1945*, Surabaya: 1992. hlm, ix.

mengatakan, bahwa *a political culture is a particular distribution in a particular nation of people having similar or different political attitudes, values, feeling, information, and skills*. Dengan demikian, untuk dapat memahami sistem ketatanegaraan yang dianut Indonesia, landasan kita adalah bumi yang kita pijak Negara Republik Indonesia baru memandang keluar, membandingkan dengan negara lain dan kemudian mencocokkannya kembali dengan sistem yang kita anut sesuai dengan *culture* politik dan watak bangsa kita.²²

Prinsip kedaulatan rakyat yang terwujudkan dalam peraturan perundang-undangan tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan untuk menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan cenderung bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*).

Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Sebelum amandemen 1945, tidak dikenal pemisahan yang tegas, dan cenderung vertikal, tetapi setelah amandemen prinsip pembagian kekuasaan secara horizontal jelas dianut. Misalnya mengenai pemisahan antara pemegang kekuasaan eksekutif yang berada ditangan Presiden (pasal 5 ayat 1) dan

²² *Ibid.*

pemegang kekuasaan legislatif yang berada ditangan DPR (pasal 20 ayat 1). Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukkan ciri konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari kesewenang-wenangan kekuasaan.

Pada tataran inilah eksistensi sebuah konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya merupakan akar paham konstitusionalisme dimana tidak hanya dimaksudkan untuk membatasi wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur pemerintahan, tetapi konstitusi juga menjadi alat rakyat mengkonsolidasikan kedudukan politik dan hukum dengan mengatur kehidupan bersama untuk mencapai cita-cita. Itulah sebabnya, pada saat ini konstitusi tidak hanya memuat aturan hukum tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, garis haluan negara, dan patokan kebijaksanaan (*policy*) yang semuanya mengikat penguasa.²³ Lagi pula, konstitusi dalam pandangan Jimly, menghendaki negara terbentuk atas dasar hukum dasar (*basic norm*) yang demokratis, yang merupakan naluri masyarakat suatu bangsa, sehingga konstitusi yang dibentuk adalah konstitusi demokrasi yang menghendaki *the rule of law*.²⁴ Dengan batasan tegas yang ditentukan konstitusi sebagai aturan dasar negara, maka diharapkan penguasa tidak mudah memanipulasi konstitusi untuk mengendalikan kepentingan kekuasaannya. Selain itu, konstitusi juga diharapkan mampu menjamin dan memberikan perlindungan hak-hak rakyatnya.

²³ Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), Hlm. 34.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, (Bandung: The Biografy Institute, 2007), Hlm. 87.

3. Teori Hukum Pembangunan sebagai *Applied Theory*

Mochtar Kusumaatmadja dalam pandangannya menjelaskan, mengapa teori hukum pembangunan tersebut banyak mengandung atensi, yang apabila dijabarkan terdapat beberapa aspek secara global.²⁵ Tolok ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia, maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik.

Secara dimensional maka teori hukum pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup masyarakat, serta bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila. Dalam dimensi tersebut meliputi: struktur, kultur, dan substantif, sebagaimana yang pernah dikatakan oleh Lawrence M. Friedman. Ketiga, pada dasarnya teori hukum pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai sarana pembaharu masyarakat *law is a tool of social engineering*, teori tersebut pertamakali diperkenalkan oleh Roscou Pound dengan mengartikan *tool* sebagai alat, sedangkan Mochtar Kusumaatmadja mengartikan *tool* sebagai sarana, sebenarnya keduanya tidak jauh berbeda, karena pada dasarnya hukum dipergunakan untuk mengatur perencanaan pembangunan.

Hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Fungsi hukum dalam pembangunan nasional tidak saja berkiprah untuk memelihara ketertiban dan ketenteraman, akan tetapi berfungsi juga sebagai sarana perubahan masyarakat atau sarana

²⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit P.T Alumni, 2002, hlm. 19.

pembangunan. Fungsi hukum pembangunan menjadi acuan standar tentang arah, sarana dan kebijaksanaan pembangunan bidang hukum yang dirumuskan. Teori tersebut menekankan pentingnya peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk melakukan perubahan perilaku sosial yang sifatnya stagnan kearah perilaku sosial yang berwawasan pembangunan di berbagai sektor kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²⁶

Teori hukum pembangunan dimaksudkan untuk membangun sistem hukum nasional menjadi lebih baik, dari aspek ketatanegaraan, pemerintahan, serta hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam aspek pembangunan. Konsep berpikir dari tujuan teori ini sangat relevan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pembangunan nasional memiliki arti strategis disebabkan pembangunan hukum nasional merupakan upaya untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.²⁷

Berbicara mengenai tujuan, maka dalam Pembukaan UUD NRI 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

²⁶ Mochtar Kusumaatmaja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1995, hlm.13.

²⁷ Supriyadi, *Kedudukan GBHN dalam Sistem Pembangunan Nasional dan Sistem Hukum di Era Reformasi, dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia*, Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis,SH (Enam Media, 2020), hlm. 80.

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut pun juga dapat dikatakan sebagai haluan negara. Berdasarkan pengalaman UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa haluan negara mencakup pengertian :²⁸

1. Haluan negara yang tercantum dalam UUD 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;
4. Haluan negara yang tertuang dalam Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Setelah perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, haluan negara meliputi UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR yang masih berlaku, UU APBN, dan juga peraturan perundang-undangan lainnya yang menunjukkan haluan dan pedoman dalam penyelenggaraan negara.²⁹ Produk-produk hukum dapat dikatakan sebagai haluan negara apabila dikaitkan dengan fungsi hukum yang menurut Sjahran Basah terdiri dari fungsi direktif, integratif, stabilatif, perspektif, dan korektif. Fungsi direktif adalah hukum sebagai pengarah dalam proses pembangunan guna membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara. Fungsi integratif adalah hukum sebagai pembina kesatuan bangsa. Fungsi stabilatif dimaknai bahwa hukum sebagai pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm.18.

²⁹ Mei Susanto, *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 13, Nomor 2, hlm. 342.

kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Fungsi perspektif sebagai penyempurna, dan fungsi korektif sebagai pengoreksi atas sikap tindak baik administrasi negara maupun warga negara apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.³⁰ Maka berdasarkan fungsi hukum sebagai direktif, hukum (termasuk perundang-undangan) dapat dikatakan pula sebagai haluan negara.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan penelitian

Dalam penelitian hukum berupa pendekatan yuridis normatif. Dengan menggunakan pendekatan tersebut maka peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai isu atau permasalahan yang sedang dicoba untuk dicari jawabanya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).³¹

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian adalah deskriptif analitis. Dikatakan deskriptif, karena penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang

³⁰ Eka N.A.M.Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Prima, Medan, 2017, hlm. 125

³¹ Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hal. 33.

berhubungan garis besar haluan negara sebagai landasan pembahasan penelitian ini. Penelitian pada dasarnya adalah fundamental utama dalam hal pengembangan ilmu dan pengetahuan maupun teknologi. Sebab, penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui penelitian tersebut, diadakan analisa dan konstruksi terhadap bahan hukum³² yang telah dikumpulkan dan diolah.

3. Sumber dan Bahan Hukum

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif,³³ maka jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yang diteliti adalah:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, meliputi:
 - 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Sebelum Perubahan)
 - 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Setelah Perubahan)
 - 3) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perencanaan Pembangunan
 - 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2012. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 1.

³³ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Radja Grafindo Persada, 1983), hlm. 12-14.

- 5) TAP MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
 - 6) Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RU Masa Jabatan 2009- 2014
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, antara lain berupa: Tulisan-tulisan atau pendapat para pakar hukum, khususnya pakar garis besar haluan negara dalam sistem pemerintahan.
- c. Bahan hukum tersier yang memberikan penjelasan lebih mendalam mengenai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder antara lain:
- 1) Ensiklopedia Indonesia;
 - 2) Kamus Hukum;
 - 3) Kamus bahasa Inggris-Indonesia;
 - 4) Berbagai majalah maupun jurnal hukum.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum melalui metode penelitian *library research*, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.³⁴

³⁴ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Mater Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002. hlm. 11

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian, yaitu studi dokumen dengan cara melakukan penelusuran dan penelaahan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer, sekunder dan tersier tersebut. Kemudian, data yang terkumpul tersebut dikaji dan dianalisis dalam bentuk deskripsi, dengan menggunakan kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini. Selanjutnya, analisis diungkapkan ke dalam pembahasan yang logis, sistematis, filosofis, dan praktis.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis dengan metode deduktif adalah cara analisis dari kesimpulan umum atau generalisasi yang diuraikan menjadi contoh-contoh kongrit atau fakta-fakta untuk menjelaskan kesimpulan atau generalisasi tersebut. Contoh-contoh kongrit dan fakta-fakta diuraikan terlebih dahulu, baru kemudian dirumuskan menjadi kesimpulan.

Fakta hukum ini dianalisis dengan berbagai Undang-Undang, teori serta doktrin atau pendapat ahli yang bertujuan untuk mencari jawaban atas masalah yang akan dibahas lebih lanjut. Semua data yang diperoleh disusun secara sistematis, diolah dan diteliti serta dievaluasi. Pendekatannya lebih bersifat abstrak-teoretis, artinya semua data disusun kemudian dianalisis berdasarkan kategorisasi masalah atau temuan dengan menggunakan pola pikir kontekstual.

6. Lokasi Penelitian

Penelitian melalui perpustakaan-perpustakaan yang diakui kredibilitasnya, berkaitan langsung dengan judul penelitian, ataupun Perpustakaan Pascasarjana Universitas Jayabaya yang secara kelengkapan sumber referensi atau keputusannya mencukupi secara keilmuan.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TEORI KONSTITUSI, TEORI SISTEM
KETATANEGARAAN DAN HUKUM PEMBANGUNAN SERTA GARIS
BESAR HALUAN NEGARA**

A. Teori Konstitusi

Konstitusi merupakan dokumen sosial dan politik bangsa Indonesia yang memuat konstataasi dasar tatanan bernegara. Di samping itu, konstitusi juga merupakan dokumen hukum yang kemudian dipelajari secara khusus menjadi hukum konstitusi (hukum tata negara) yang merupakan hukum yang mendasari seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.³⁵

Prof. Bagir Manan mengatakan bahwa konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara.³⁶ Sehingga negara dan konstitusi adalah satu pasangan yang tidak dapat dipisahkan. Setiap negara tentu mempunyai konstitusi, meskipun mungkin tidak tertulis. Konstitusi mempunyai arti dan fungsi yang sangat penting bagi negara, baik secara formil, materiil, maupun konstitusionil.

Konstitusi juga mempunyai fungsi konstitusional, sebagai sumber dan dasar cita bangsa dan negara yang berupa nilai-nilai dan kaidah-kaidah dasar bagi kehidupan bernegara. Ia selalu mencerminkan semangat yang oleh

³⁵ Hendra nurtjahjo, *ilmu negara*, (Jakarta : PT Grafindo Persada, 2005, hlm.57

³⁶ Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrohim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, cet.7, 1988, hlm. 64

penyusunnya ingin diabadikan dalam konstitusi tersebut sehingga mewarnai seluruh naskah konstitusi tersebut.

Teori konstitusi yang dikemukakan oleh L.J Van Apeldoorn bahwa istilah konstitusi berasal dari “*constituer*” (Bahasa Prancis) yang berarti “membentuk”. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Di lain sisi istilah undang-undang dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam Bahasa Belanda disebut “*grondwet*”. Perkataan “*wet*” diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai undang-undang, dan “*grond*” berarti tanah/dasar. Sementara di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah “*constitution*” yang dalam Bahasa Indonesia disebut konstitusi.

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *grondwet* (undang-undang dasar) diatas, L.J Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas diantara keduanya, *Grondwet* (undang-undang dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia yang sebenarnya telah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lornd Protector Republik Inggris 1649-1660*) menamakan undang-undang dasar itu sebagai *Instrument of Government*.

Sementara James Bryce sebagaimana dikutip C.F Strong dalam bukunya “*Modern Political Constitutions*” menyatakan konstitusi adalah: “A

frame of political society, organised through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognised fuctions and definte right”.

Dari definisi diatas, pengertian konstitusi dapat disederhanakan sebagai kerangka yang terorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan: (1) pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga negara; (2) fungsi dan alat-alat kelengkapan; (3) hak-hak tertentu yang ditetapkan. Kemudian C.F Strong melengkapi pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri sebagai berikut: *“Constitution is a collection of principles according to which the power of the goverment, the rights of the government, and the relations between the two are adjusted”*. Artinya konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan: (1) kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas); (2) hak-hak dari yang diperintah; (3) hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).

James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai “suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan”.³⁷ Menurut pandangan Karl Loewenstein, dalam setiap konstitusi selalu terdapat dua aspek penting, yaitu sifat idealnya sebagai teori dan sifat nyatanya sebagai praktik. Artinya, sebagai hukum tertinggi di dalam konstitusi itu

³⁷ C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 14-15

selalu terkandung nilai-nilai ideal sebagai *das sollen* yang tidak selalu identik dengan *das sein* atau keadaan nyatanya di lapangan.³⁸

Pelaksanaan konstitusi yang berlaku di suatu negara mempunyai beberapa kemungkinan yaitu pertama, konstitusi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang termuat didalamnya. Kedua, terdapat beberapa ketentuan konstitusi yang tidak dilaksanakan lagi meskipun secara resmi masih berlaku. Ketiga, konstitusi dilaksanakan tidak berdasarkan ketentuan yang termuat di dalamnya melainkan demi kepentingan suatu golongan atau pribadi tertentu.³⁹

Mengenai apa yang seharusnya diatur dalam sebuah konstitusi, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa setiap Undang-Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintahan dan sebagainya;
2. Hak-hak asasi manusia;
3. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar;
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 108-109

³⁹ Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Kreasi Total Media Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hlm. 54.

Hukum pada umumnya bertujuan mengadakan tata tertib untuk keselamatan masyarakat yang penuh dengan konflik antara berbagai kepentingan yang ada di tengah masyarakat. Tujuan hukum tata negara pada dasarnya sama dan karena sumber utama dari hukum tata negara adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar, akan lebih jelas dapat dikemukakan tujuan konstitusi itu sendiri.

Tujuan konstitusi adalah juga tata tertib terkait dengan:⁴⁰

1. Berbagai lembaga-lembaga negara dengan wewenang dan cara bekerjanya.
2. Hubungan antar lembaga Negara.
3. Hubungan lembaga negara dengan warga negara (rakyat) dan.
4. Adanya jaminan hak-hak asasi manusia serta.
5. Hal-hal lain yang sifatnya mendasar sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.

Substansi Konstitusi terdiri dari Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis (*written constitution and unwritten constitution*). suatu konstitusi disebut tertulis bila berupa (*Documentary Constitution*), sedangkan konstitusi tidak tertulis tidak berupa satu naskah (*Non- Documentary Constitution*) dan banyak di pengaruhi oleh tradisi konvensi. Contoh konstitusi Inggris yang hanya berupa kumpulan dokumen. Konstitusi fleksibel dan konstitusi *rigid (flexible and rigid constitution)*. Yang dimaksud dengan konstitusi yang fleksibel adalah konstitusi yang diamandemen tanpa adanya prosedur khusus sedangkan konstitusi yang kaku adalah konstitusi yang mensyaratkan suatu adanya prosedur khusus dalam

⁴⁰ Sumber: <http://id.shvoong.com/social-sciences/political-science/2156068-tujuankonstitusi>, diakses tanggal 25 Oktober 2021

melakukan amandemen.⁴¹ Dikatakan konstitusi itu flexibel apabila konstitusi itu memungkinkan adanya perubahan sewaktu-waktu sesuai perkembangan masyarakat (contoh konstitusi Inggris dan Selandia Baru). Sedangkan konstitusi itu dikatakan kaku atau *rigid* apabila konstitusi itu sulit diubah sampai kapanpun (contoh : USA, Kanada, Indonesia dan Jepang). Ciri-ciri pokok, antara lain: Sifat elastis, artinya dapat disesuaikan dengan mudah. Dinyatakan dan dilakukan perubahan adalah mudah seperti mengubah undang-undang.

Konstitusi *rigid* mempunyai ciri-ciri pokok, antara lain:⁴²

- 1) Memiliki tingkat dan derajat yang lebih tinggi dari undang-undang
- 2) Hanya dapat diubah dengan tata cara khusus/istimewa
- 3) Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat tidak derajat tinggi (*Supreme and not supreme constitution*).
- 4) Konstitusi derajat tinggi, konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara (tingkatan peraturan perundang-undangan).
Konstitusi tidak derajat tinggi
- 5) Konstitusi Negara Serikat dan Negara Kesatuan (*Federal and Unitary Constitution*).
- 6) Konstitusi derajat tinggi, konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara (tingkatan peraturan perundang-undangan).
Konstitusi tidak derajat tinggi.

⁴¹ Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Penerbit Grafindo, Jakarta: 1999, hlm. 14-15.

⁴² Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung, 1987, hlm. 51

7) Konstitusi Pemerintahan Presidensial dan pemerintahan Parleментар (*President Executive and Parliamentary Executive Constitution*).

Dalam sistem pemerintahan presidensial (strong) terdapat ciri-ciri antara lain:

- a) Presiden memiliki kekuasaan nominal sebagai kepala negara, tetapi juga memiliki kedudukan sebagai Kepala Pemerintahan
- b) Presiden dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih
- c) Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan pemilihan umum.

Konstitusi dalam sistem pemerintahan parlementer memiliki ciri-ciri

(Sri Soemantri) :

- a) Kabinet dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yang dibentuk berdasarkan kekuatan yang menguasai parlemen
- b) Anggota kabinet sebagian atau seluruhnya dari anggota parlemen
- c) Presiden dengan saran atau nasihat Perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakan pemilihan umum.

Hukum Konstitusi bersifat universal, dapat dilihat dari ungkapan R. Sri Soemantri Martosoewignjo yang mengatakan apabila dilakukan penyelidikan nyatalah pada kita, tidak ada satu negara pun di dunia sekarang ini yang tidak mempunyai konstitusi. Dengan demikian, dapat dikatakan negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.

Ditetapkannya konstitusi kemudian setelah adanya negara tidak berarti dapat dipisahkannya kedua Lembaga tersebut.⁴³

Secara umum Hukum Konstitusi sebagai peraturan, memiliki karakteristik: (1) hukum konstitusi adalah hukum dasar, (2) hukum konstitusi adalah hukum derajat tertinggi, (3) hukum konstitusi adalah hukum pertama dan utama dalam suatu negara, (4) hukum konstitusi adalah hukum yang membentuk negara, (5) hukum konstitusi berisi lembaga-lembaga negara, (6) hukum konstitusi membatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara, (7) hukum konstitusi memuat hak-hak dasar manusia dan warga negara, (8) hukum konstitusi merupakan sarana kontrol pelaksanaan peraturan di bawahnya, (9) hukum konstitusi bisa dalam arti formal tertulis bernaskah atau material tidak tertulis/tidak bernaskah, (10) hukum konstitusi dalam arti umum dipergunakan pula oleh lembaga-lembaga non negara yang lazim pula disebut anggaran dasar, dan (11) konstitusi dapat difungsikan sebagai traktat (di negara serikat) atau non traktat (di negara kesatuan).

Hukum Konstitusi ialah Hukum Dasar yang menetapkan dan mengatur organisasi Negara. Hukum Konstitusi sebagai ilmu secara aplikatif akan merefleksi ke dalam Hukum Konstitusi sebagai peraturan sebagai alat-sarana-instrumen dalam suatu institusi negara atau kenegaraan atau sosial akan merefleksi pula dalam pelaksanaannya tergantung pada banyak faktor. Secara umum dapat dibagi ke dalam dua faktor, yaitu faktor-faktor intern Hukum Konstitusi dan faktor-faktor ekstern Hukum Konstitusi.

⁴³ R.Sri Soemantri Martosoewignjo. "Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi", Cetakan IV, (Bandung: PT. Alumni, 1987). hlm. 51

Dimaksud dengan faktor-faktor intern Hukum Konstitusi adalah faktor-faktor yuridis dari kualifikasi hukum atau norma-norma yang dibawa atau terkandung dalam peraturan Hukum Konstitusi dari efektivikasi hukum. Dimaksud dengan faktor-faktor ekstern Hukum Konstitusi adalah faktor-faktor filosofis dan sosiologis dari kualifikasi hukum dan faktor-faktor lembaga hukum, penegak/pelaksana hukum, fasilitas hukum, dan masyarakat hukum dari efektivikasi hukum.

Implementasi faktor-faktor intern berupa faktor-faktor yuridis dari kualifikasi hukum atau norma-norma dari efektivikasi hukum suatu peraturan Hukum Konstitusi akan ditentukan menurut nilai yang terkandung dalam faktor-faktor yuridis dari kualifikasi hukum atau norma-norma dari efektivikasi hukum suatu peraturan Hukum Konstitusi, yaitu apakah norma-norma peraturannya memiliki nilai normatif, nilai nominal, atau nilai semantik dari suatu peraturan Hukum Konstitusi. Implementasi faktor-faktor ekstern norma-norma suatu peraturan Hukum Konstitusi akan ditentukan oleh faktor-faktor kekuasaan/kekuatan nyata yang ada dalam masyarakat. Agar tidak terjadi penyimpangan implementasi faktor-faktor yuridis dari kualifikasi hukum atau norma-norma suatu peraturan Hukum Konstitusi, karena kelemahan dalam norma-norma peraturannya, maka para pembentuk atau pengubah peraturan Hukum Konstitusi berpegang pada kekuatan sah, berlaku, dan mengikat atau kualitas norma-norma dalam pembentukan atau perubahan Hukum Konstitusi ke arah Hukum Konstitusi yang memiliki kualitas memadai dan nilai normatif.

Supaya tidak terjadi penyimpangan yuridis alau norma-norma suatu peraturan Hukum Konstitusi, karena pengaruh teknis pembentukan suatu peraturan atau faktor-faktor kekuatan-kekuatan nyata yang ada dalam masyarakat, maka diperlukan lembaga-lembaga negaraipemerintah yang fungsional di bidangnya masing-masing dan saling mengimbangi, mengawasi, dan kemitraan satu sarna lain. Dalam hal pengamanan konstitusi suatu negara, baik negara kesatuan maupun negara serikat terdapat lembaga negara yang ditllgasi sebagai lembaga pengaman konstitusi (*"the guardian of the constitution"*).⁴⁴

Di Indonesia sebagai negara kesatuan dengan desentralisasi, berdasarkan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tahun 2001 dan Pasal III Aturan Peralihan Perubahan Keempat UUD NRI 1945 tahun 2002 *jo* UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, lembaga peradilan yang berstatus lembaga negara yang secara khusus ditugasi sebagai pengaman UUD Konstitusi adalah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI).⁴⁵

Konstitusi adalah bagian yang inhern dari sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia, meminjam ungkapan CF.Strong , *The Rise of Constitutional state is essentially an historical process*. Kehadiran konstitusi merupakan *condition sine quanon* (syarat mutlak) bagi sebuah negara. Konstitusi tidak saja memberikan

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi", Cetakan Kedua Oktober 2006 (Cetakan Pertama Februari 2006), (Jakarta: Konstitusi Press kerja sama dengan PT. Syaamil Cipta Media, 2006), hlm. 154

⁴⁵ Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, "Mahkamah Konstitusi Memahami Keberadaannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Cetakan Pertama, PT. (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), hlm. 18-19.

gambaran dan penjelasan tentang mekanisme lembaga-lembaga negara, lebih dari itu di dalamnya ditemukan relational dan kedudukan hak dan kewajiban warga negara. Konstitusi merupakan social contract antara yang diperintah (rakyat) dengan yang memerintah (penguasa, pemerintah). Oleh karena itu Aristoteles dalam bukunya yang cukup terkenal yaitu Politics, mengemukakan , bahwa perundangan terbaik yang disetujui oleh warga tidak akan banyak berarti , jika tidak dilandaskan secara efektif pada prinsip dasar konstitusi.⁴⁶

Untuk itu sebuah konstitusi memiliki fungsi dari beberapa ahli hukum diantaranya:

1. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, fungsi konstitusi diperinci sebagai berikut:⁴⁷

- a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara
- b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara
- c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara
- d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara

⁴⁶ Nurudin Hady, Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi, (Malang: Setara Press,2010), hlm. 12

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI,2004), hlm. 27-28

- f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*) , sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*) , serta sebagai *center of ceremony*
- g. Sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya dibidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi
- h. sebagai sarana perekayasa dan pembaharuan masyarakat.

Secara Umum proses Amandemen dalam sebagian besar Konstitusi Modern dimaksudkan untuk melindungi satu atau lebih dari empat tujuan berikut:⁴⁸

1. Konstitusi hanya boleh diubah dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan;
2. Rakyat mesti diberi kesempatan mengemukakan pendapat mereka sebelum dilakukan perubahan
3. Dalam sistem federal , kekuasaan unit-unit dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak
4. Hak individu atau masyarakat misalnya hak minoritas bahasa, agama, atau kebudayaan mesti dilindungi

Di Indonesia sendiri telah tercatat beberapa upaya dalam hal konstitusi diantaranya:

1. Pembentukan Undang-Undang Dasar

⁴⁸ KC Wheare, *Modern Constitution*, (London: Oxford University Press, 1975), sebagaimana dikutip dalam Jazim Hammidi, Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2008), hlm. 128

2. Penggantian Undang-Undang Dasar
3. Perubahan Undang-Undang Dasar dalam arti pembaruan Undang-Undang Dasar.

Perlu kita ingat bahwa di Indonesia telah terjadi pergantian Undang-Undang Dasar sebanyak empat kali diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) 1949
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950
4. Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 maka konstitusi di Indonesia kembali lagi pada Undang-Undang Dasar 1945

B. Teori Sistem Ketatanegaraan

Proklamasi Kemerdekaan Indonesia menandai kemerdekaan Indonesia sebagai sebuah negara yang berdaulat dan terbebaskan dari kolonialisasi Negara lain. Meskipun masih terdapat rangkaian perjuangan kemerdekaan yang ditempuh, seperti serangan balik dari Belanda di beberapa daerah hingga 1949,⁴⁹ dan mendorong Negara-negara lain mengakui keberadaan Indonesia sebagai negara yang merdeka, masa-masa awal kemerdekaan ini telah menjadi titik tongkat pembentukan sistem ketatanegaraan dan pemerintahan di Indonesia. Kekalahan Jepang terhadap Sekutu, secara

⁴⁹ George McT. Kahin, “*Sukarno’s Proclamation of Indonesia Independence*”, dalam *Indonesia*, No. 69, (April 2000), hlm. 1.

langsung ataupun tidak, telah menghantarkan Indonesia pada kemerdekaan. Secara lebih rinci, Proklamasi Kemerdekaan ini berarti:⁵⁰

- 1) Lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Puncak perjuangan pergerakan kemerdekaan, setelah berjuang berpuluh tahun sejak 20 Mei 1908;
- 3) Titik tolak dari pelaksanaan Amanat Penderitaan Rakyat dan titik awal mulainya sejarah Pemerintahan dan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Sejarah awal terlahirnya pemerintahan di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari perjuangan pra kemerdekaan yang dilakukan oleh para pendiri bangsa ini, yang dimulai dari pembentukan Penyelidik Persiapan Kemerdekaan Kemerdekaan (BPPK) oleh Pemerintah Jepang pada tanggal 29 April 1945. Dengan diketuai oleh Dr. Radjiman Wedyodiningrat, badan ini terdiri atas 62 orang para pemimpin pergerakan Indonesia. Siasat berkolaborasi dengan penjajah ini digunakan oleh para pemimpin bangsa ini untuk menyasati kemerdekaan, termasuk pula tindakan-tindakan yang sebetulnya bertentangan dengan arah kebijakan dan keinginan Jepang. Tidak hanya membicarakan dan menyelidiki tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan kemerdekaan, badan ini juga langsung membahas tentang dasar-dasar negara Indonesia merdeka dan Undang-undang Dasar Indonesia.⁵¹

Dilihat dari fakta sejarah kemudian, badan ini tampak berhasil untuk mempersiapkan sendi-sendi kemerdekaan Indonesia, sehingga ketika

⁵⁰ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1983), hlm. 182.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 183

proklamasi pada 17 Agustus 1945 dideklarasikan, dasar-dasar pemerintahan dan konstitusi seakan telah siap, meskipun masih membutuhkan penyempurnaan dan penyesuaian.⁵²

Pengertian ketatanegaraan Republik Indonesia menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tata negara adalah seperangkat prinsip dasar yang mencakup peraturan susunan pemerintah, bentuk negara dan sebagainya yang menjadi dasar peraturan suatu negara. Ketatanegaraan adalah sesuatu mengenai tata negara. Menurut hukumnya, tata negara adalah sesuatu kekuasaan sentral yang mengatur kehidupan bernegara yang menyangkut sifat, bentuk, tugas negara dan pemerintahannya serta hak dan kewajiban para warga negara terhadap pemerintah atau sebaliknya.

Di Negara Republik Indonesia, sistem ketatanegaraannya didasarkan pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 atau Konstitusi Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar ini menentukan arah politik hukum NKRI yang berfungsi sebagai hukum dasar tertulis yang tertinggi untuk dioperasionalisasikan oleh pemerintah melalui lembaga-lembaga negara yang ditunjuk dan diberikan wewenang kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar ini, untuk pencapaian tujuan negara.

Negara Indonesia merupakan negara hukum. Salah satu ciri Negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat* adalah pembatasan kekuasaan dalam

⁵² George Mct. Kahin, "Government in Indonesia", dalam *Far Eastern Survey*, Vol. 16, No. 4, (February 26, 1947), hlm. 37; Lihat pula, A.B. Kusuma dan R.E. Elson, "A Note on the Source for the 1945 Constitutional Debate in Indonesia", dalam *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, Vol. 167, No. 2/3, (2011), hlm. 196-209.

penyelenggaraan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme atau *constitutional state*,² yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau sering disebut pula dengan istilah *constitutional democracy* dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasar atas hukum.⁵³

Setiap negara yang menganut negara hukum, secara umum berlaku beberapa prinsip. Prinsip-prinsip tersebut adalah supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Implementasi hukum di Indonesia dimulai sejak Indonesia memproklamkan dirinya sebagai negara yang merdeka. Sebagai negara hukum, Indonesia meletakkan UUD 1945 sebagai konstitusi penyelenggaraan negara.⁵⁴

Menurut J.H. A. Logeman sebagaimana dikutip A.Ahsin Tholari, mendefinisikan teori sistem ketatanegaraan sebagai perangkat unsur ketatanegaraan yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk totalitas yang mencakup beberapa hal antara lain:⁵⁵

1. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya
2. Penunjukan para pejabat

⁵³ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat dan Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 11.

⁵⁴ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum (Rechtsstaat)*, (Bandung: Regika Aditama, 1985), hlm.218.

⁵⁵ A.Ashin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Pendidikan*, Jakarta: Elsam, hlm. 36

3. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas yang terikat pada jabatan
4. Wibawa, wewenang hukum, yang terikat pada jabatan
5. Lingkungan daerah dan personil, atas nama tugas dan wewenang jabatan itu meliputinya.
6. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain
7. Peralihan jabatan
8. Hubungan antara jabatan dan pejabat

Berbicara mengenai sistem ketatanegaraan, maka para pakar hukum tatanegara membagi sistem ketatanegaraan dalam dua sudut pandang:

Pertama, sistem ketatanegaraan menurut sifatnya. Kedua, sistem ketatanegaraan menurut pembagian kekuasaan. Pembahasan berikut akan dikaji hanya mengenai sistem ketatanegaraan berdasarkan pembagian kekuasaan. Secara umum, suatu sistem ketatanegaraan berdasarkan pembagian kekuasaan, membagi kekuasaan pemerintahan kedalam “*trichotomy system*” yang terdiri dari eksekutif, legislative dan yudikatif juga disebut dengan *Trias politica*. Pembagian ini sering kali ditemui, kendatipun batas pembagian itu tidak selalu sempurna.

Berbicara tentang pembagian kekuasaan selalu dihubungkan dengan Montesqieu menurutnya, dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, dimana ketiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas maupun alat

perlengkapan yang melakukannya.⁵⁶ Maka menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh mempengaruhi, antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya, masing –masing terpisah dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berbeda-beda itu. Oeh karena itu Montesqieu disebut pemisah kekuasaan, artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orang menanganinya.

Pendapat Philipus M. Hadjon, bahwa sistem ketatanegaraan di Indonesia menurut UUD 1945 merupakan sistem unik yang mungkin merupakan sistem tiada duanya di Dunia. Sehingga dengan sistem yang demikian, sering kali orang tersesat dalam usaha memahami Lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 hal ini disebabkan karena landasan pijaknya mungkin dari luar, baru kemudian memaksakan suatu sistem yang lain kepada sistem yang dianut berdasarkan UUD 1945.⁵⁷

Seperti yang dikatakan oleh Gabriel A. Almond dalam karyanya *comparative politics to day* sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon mengatakan, bahwa *a political culture is a particular distribution in a particular nation of people having similar or different political attitudes, values, feeling, information, and skills*. Dengan demikian, untuk dapat memahami sistem ketatanegaraan yang dianut Indonesia, landasan kita adalah bumi yang kita pijak Negara Republik Indonesia baru memandang keluar,

⁵⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, hlm 141.

⁵⁷ Philipus M.Hadjon, *Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi negara Menurut UUD 1945*, Surabaya: 1992. hlm, ix.

membandingkan dengan negara lain dan kemudian mencocokkannya kembali dengan sistem yang kita anut sesuai dengan culture politik dan watak bangsa kita.⁵⁸

Prinsip kedaulatan rakyat yang terwujudkan dalam peraturan perundang-undangan tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan untuk menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan cenderung bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*).

Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Sebelum amandemen 1945, tidak dikenal pemisahan yang tegas, dan cenderung vertikal, tetapi setelah amandemen prinsip pembagian kekuasaan secara horizontal jelas dianut. Misalnya mengenai pemisahan antara pemegang kekuasaan eksekutif yang berada ditangan Presiden (pasal 5 ayat 1) dan pemegang kekuasaan legislatif yang berada ditangan DPR (pasal 20 ayat 1). Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukkan ciri konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari kesewenang-wenangan kekuasaan.

⁵⁸ *Ibid.*

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedaulatan Tuhan, hukum, dan rakyat ketiganya berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa Indonesia tentang kekuasaan, yaitu bahwa kekuasaan kenegaraan dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah derivat dari kesadaran kolektif bangsa Indonesia mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa.⁵⁹

Keyakinan kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa ini selanjutnya di manifestasikan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus kedaulatan rakyat yang diterima sebagai dasar-dasar berpikiran sistematis dalam konstruksi UUD suatu negara. Prinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan *rechtsstaat* atau *the rule of law* serta prinsip supremasi hukum yang selalu didengung-dengungkan setiap waktu. Di Indonesia dalam perwujudannya, perumusan hukum yang dijadikan pegangan tertinggi itu disusun sedemikian rupa melalui mekanisme demokrasi yang lazim sesuai dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Sebaliknya, konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrument-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan sebagai institusi hukum yang tertib. Oleh sebab itu, produk-produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan 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 tersebut bukanlah penjelmaan langsung dari keyakinan

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 10

keyakinan umat beragam terhadap hukum-hukum *ilahiyyah*. Proses terbentuknya hukum nasional yang disepakati itu haruslah dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai prinsip demokrasi perwakilan sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat.

Oleh sebab itu, prinsip kedaulatan rakyat itu selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dari berfungsinya sistem demokrasi.

Mengingat bahwa di Indonesia pernah berlaku beberapa konstitusi, maka dalam menganalisis sistem ketatanegaraan Indonesia akan dipaparkan system ketatanegaraan berdasarkan konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen, sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS 1949, sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUDS 1950, sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pasca-amandemen.

Konsep teoritis sistem ketatanegaraan Indonesia yang demokratis desentralistik di Indonesia setelah Amandemen UUD NRI 1945 bertitik tolak dari tuntutan teori negara hukum, demokrasi, kedaulatan rakyat, dan *welfare state*. Teori negara hukum menghendaki adanya pemencaran kekuasaan, teori demokrasi menghendaki adanya partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, teori *welfare state* menghendaki negara bertindak sebagai *public services* (pelayan masyarakat) dan teori kedaulatan rakyat menghendaki bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara harus dikembalikan

kepada rakyat. Dalam kerangka teoritis itulah penataan organisasi sistem ketatanegaraan dalam garis vertikal dilakukan dengan tetap menegaskan bangunan negara kesatuan yang didesentralisasi territorial sehingga muncul desentralisasi yang diaktualisasikan pada keberadaan provinsi dan kabupaten/kota, serta desentralisasi wewenang melalui penerapan otonomi seluas-luasnya pada Pemerintahan Daerah. Teori demokrasi dan desentralistik menjadi pilihan untuk diterapkan secara bersama-sama. Demokrasi yang menghendaki rakyat terlibat dalam setiap aktifitas ketatanegaraan melalui wakil-wakil di lingkup pemerintah (Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat) maupun wakil-wakilnya di DPR, juga menghendaki Daerah – di samping sebagai entitas pemerintahan lokal otonom sebagai manifestasi desentralisasi territorial, desentralisasi fungsional dan desentralisasi wewenang – juga merupakan subyek demokrasi yang aspirasinya harus menjadi referensi dalam pengambilan kebijakan nasional agar terjadi harmonisasi antara kepentingan daerah dan kepentingan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan berkembang dalam praktik kenegaraan dan politik berangkat dari kebutuhan yang ada, terutama ketika Undang-Undang Dasar (UUD) tertulis tidak cukup mampu untuk mencantumkan segala kebiasaan sebagai normatif hukum positif. Selain dapat terjadi melalui kesepakatan dalam bentuk tertulis, konvensi ketatanegaraan juga dapat terbentuk melalui praktik yang berulang-ulang, yang tumbuh menjadi kewajiban, sehingga karenanya konvensi tersebut harus ditaati oleh

para penyelenggara negara. Konvensi ditaati dalam rangka memelihara dan mewujudkan kedaulatan rakyat, sebagai salah satu upaya mewujudkan dan memelihara demokrasi. Untuk itu, konvensi ditaati karena hasrat atau keinginan untuk memelihara tradisi pemerintahan konstitusional (*constitutional government*), agar roda pemerintahan negara yang kompleks tetap dapat berjalan secara tertib.

Menurut J.H.P. Bellefroid dalam bukunya, *Inleiding tot de rechtswetenschap*, yang dikutip oleh Abu Daud dan Abu Bakar Busro, bahwa “hukum kebiasaan atau konvensi adalah meliputi semua peraturan-peraturan yang walaupun tidak ditetapkan oleh pemerintah, tetapi ditaati oleh seluruh rakyat, karena mereka yakin bahwa peraturan itu berlaku sebagai hukum”.⁶⁰ Pengertian ini tampaknya bersifat umum pada kebiasaan sebagai sebuah hukum, tidak spesifik menunjuk pada kebiasaan atau konvensi di bidang tata negara. Dalam bagian selanjutnya, penulis akan mengelaborasi lebih lanjut tentang perbedaan ini, karena sejumlah ahli tata negara membedakan antara hukum kebiasaan dan konvensi.

C. Teori Hukum Pembangunan

Pembangunan merupakan suatu proses transformasi yang dalam perjalanan waktu ditandai oleh perubahan struktural, yaitu perubahan pada

⁶⁰ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum tata negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 57

landasan kegiatan ekonomi maupun pada kerangka susunan ekonomi masyarakat yang bersangkutan.⁶¹

Adapaun inti mengenai pembangunan menurut Prof. Denis Goulet minimal ada tiga komponen dasar atau tata nilai yang seharusnya menjadi dasar konsepsi dan panduan praktis agar benar-benar bisa memahami arti pembangunan. Tiga tata nilai yang dimaksud itu yakni, *pertama* yang berkaitan dengan nafkah hidup. Dalam hal ini bahwa setiap orang mempunyai kebutuhan hidup yang pokok seperti pangan, papan, kesehatan, dan perlindungan. *Kedua*, harga diri menjadi orang. Dalam hal ini dinilai bahwa kehidupan yang baik adalah sikap yang bias menghargai diri sendiri. Sikap percaya dan hormat terhadap diri sendiri tidak digunakan sebagai alat dari tujuan-tujuannya. *Ketiga*, sasaran pembangunan. Singkatnya pembangunan merupakan suatu kenyataan fisik dan suatu keadaan jiwa yang diupayakan cara-caranya oleh masyarakat melalui kombinasi berbagai proses sosial, ekonomi, dan kelembagaan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik.⁶²

Setelah uraian pengertian dari kebijakan dan pembangunan yang dikemukakan tersebut maka menurut hemat penulis bahwa yang dimaksud dengan kebijakan pembangunan adalah garis haluan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan kegiatan di bidang pembangunan dengan target-target tertentu demi terwujudnya perubahan ke arah yang lebih baik. Perubahan yang dimaksud tentu mengindikasikan kehidupan yang lebih baik dengan tercapainya kesejahteraan melalui perbaikan kualitas/taraf hidup masyarakat.

⁶¹ Bachrawi sanusi, *Pengantar Ekonomi Pembangunan*, cetakan Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 8

⁶² *Ibid*, hlm. 53-54

Penetapan kebijakan pembangunan berpedoman kepada peraturan-peraturan yang telah ditetapkan pemerintah yaitu berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 1 angka 3 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah pasal 76, merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Bagir Manan yang Mochtar Kusumaatmadja dalam pandangannya menjelaskan, teori hukum pembangunan tersebut banyak mengandung atensi, yang apabila dijabarkan terdapat beberapa aspek secara global.⁶³ Tolok ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia, maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik.

Secara dimensional maka teori hukum pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup masyarakat, serta bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila. Dalam dimensi tersebut meliputi: struktur, kultur, dan substantif, sebagaimana yang pernah dikatakan oleh Lawrence M. Friedman. Ketiga, pada dasarnya teori hukum pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai sarana pembaharu masyarakat *law is a tool of social engeneering*, teori tersebut

⁶³ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit P.T Alumni, 2002, hlm. 19.

pertamakali diperkenalkan oleh Roscou Pound dengan mengartikan *tool* sebagai alat, sedangkan Mochtar Kusumaatmadja mengartikan *tool* sebagai sarana, sebenarnya keduanya tidak jauh berbeda, karena pada dasarnya hukum dipergunakan untuk mengatur perencanaan pembangunan.

Hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Fungsi hukum dalam pembangunan nasional tidak saja berkiprah untuk memelihara ketertiban dan ketenteraman, akan tetapi berfungsi juga sebagai sarana perubahan masyarakat atau sarana pembangunan. Fungsi hukum pembangunan menjadi acuan standar tentang arah, sarana dan kebijaksanaan pembangunan bidang hukum yang dirumuskan. Teori tersebut menekankan pentingnya peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk melakukan perubahan perilaku sosial yang sifatnya stagnan kearah perilaku sosial yang berwawasan pembangunan di berbagai sektor kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.⁶⁴

Teori hukum pembangunan dimaksudkan untuk membangun sistem hukum nasional menjadi lebih baik, dari aspek ketatanegaraan, pemerintahan, serta hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam aspek pembangunan. Konsep berpikir dari tujuan teori ini sangat relevan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pembangunan nasional memiliki arti strategis disebabkan pembangunan hukum nasional merupakan upaya untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh

⁶⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1995, hlm.13.

tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.⁶⁵

Berbicara mengenai tujuan, maka dalam Pembukaan UUD NRI 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. Tujuan yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut pun juga dapat dikatakan sebagai haluan negara. Berdasarkan pengalaman UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa haluan negara mencakup pengertian:⁶⁶

1. Haluan negara yang tercantum dalam UUD 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;
4. Haluan negara yang tertuang dalam Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Setelah perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, haluan negara meliputi UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR yang masih berlaku, UU APBN, dan juga peraturan perundang-undangan lainnya yang menunjukkan

⁶⁵ Supriyadi, *Kedudukan GBHN dalam Sistem Pembangunan Nasional dan Sistem Hukum di Era Reformasi, dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia* : Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis, SH (Enam Media, 2020), hlm. 80.

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm.18.

haluan dan pedoman dalam penyelenggaraan negara.⁶⁷ Produk-produk hukum dapat dikatakan sebagai haluan negara apabila dikaitkan dengan fungsi hukum yang menurut Sjahran Basah terdiri dari fungsi direktif, integratif, stabilatif, perspektif, dan korektif. Fungsi direktif adalah hukum sebagai pengarah dalam proses pembangunan guna membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara. Fungsi integratif adalah hukum sebagai pembina kesatuan bangsa. Fungsi stabilatif dimaknai bahwa hukum sebagai pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Fungsi perspektif sebagai penyempurna, dan fungsi korektif sebagai pengoreksi atas sikap tindak baik administrasi negara maupun warga negara apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.⁶⁸ Maka berdasarkan fungsi hukum sebagai direktif, hukum (termasuk perundang-undangan) dapat dikatakan pula sebagai haluan negara.

Teori hukum pembangunan yang melandasi pengembangan hukum nasional sebagaimana tersebut diatas sejalan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja, yaitu bahwa hukum tidak cukup berperan sebagai alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat, tetapi dapat berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan perubahan-perubahan di bidang sosial.

Mochtar Kusumaatmadja secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum

⁶⁷ Mei Susanto, *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 13, Nomor 2, hlm. 342.

⁶⁸ Eka N.A.M.Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Prima, Medan, 2017, hlm. 125

dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih jauh, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:⁶⁹

1. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan the Supreme Court) pada tempat lebih penting.
2. Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.
3. Apabila “hukum” di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.

Lebih detail maka Mochtar Kusumaatmadja mengatakan, bahwa:

⁶⁹ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Penerbit CV Utomo, Jakarta, 2006, hlm. 415

“Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.”⁷⁰

Dalam perkembangan berikutnya, konsep hukum pembangunan ini akhirnya diberi nama oleh para murid-muridnya dengan "Teori Hukum Pembangunan" atau lebih dikenal dengan Madzhab UNPAD. Ada 2 (dua) aspek yang melatarbelakangi kemunculan teori hukum ini, yaitu: Pertama, ada asumsi bahwa hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan masyarakat. Kedua, dalam kenyataan di masyarakat Indonesia telah terjadi perubahan alam pemikiran masyarakat ke arah hukum modern.⁷¹

Oleh karena itu, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan tujuan pokok hukum bila direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban yang dijadikan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur. Tujuan lain hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut

⁷⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Kumpulan Karya Tulis) Penerbit Alumni, Bandung, 2002, hlm. 14

⁷¹ Otje Salman dan Eddy Damian (ed), *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 2002, hlm. V.

masyarakat dan jamannya. Selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban. Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” *”law as a tool of social engeneering”* atau “sarana pembangunan” dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut :⁷²

Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.

Aksentuasi tolok ukur konteks di atas menunjukkan ada 2 (dua) dimensi sebagai inti Teori Hukum Pembangunan yang diciptakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yaitu:

⁷² Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, tanpa tahun, hlm. 2-3

1. Ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya;
2. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

Apabila diuraikan secara lebih intens, detail dan terperinci maka alur pemikiran di atas sejalan dengan asumsi Sjachran Basah yang menyatakan “fungsi hukum yang diharapkan selain dalam fungsinya yang klasik, juga dapat berfungsi sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara”.⁷³ Dalam hubungan dengan fungsi hukum yang telah dikemukakannya, Mochtar Kusumaatmadja memberikan definisi hukum dalam pengertian yang lebih luas, tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institution*) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan. Dengan kata lain suatu pendekatan normatif semata-mata tentang hukum tidak cukup apabila hendak melakukan pembinaan hukum secara menyeluruh.

⁷³ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hlm. 13

Pada bagian lain, Mochtar Kusumaatmadja juga mengemukakan bahwa “hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan”.⁷⁴ Pengertian hukum di atas menunjukkan bahwa untuk memahami hukum secara holistik tidak hanya terdiri dari asas dan kaidah, tetapi juga meliputi lembaga dan proses. Keempat komponen hukum itu bekerja sama secara integral untuk mewujudkan kaidah dalam kenyataannya dalam arti pembinaan hukum yang pertama dilakukan melalui hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan keempat komponen hukum yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan, berarti pembinaan hukum setelah melalui pembaharuan hukum tertulis dilanjutkan pada hukum yang tidak tertulis, utamanya melalui mekanisme yurisprudensi.

Pembaharuan hukum mengandung pengertian menyusun suatu tata hukum untuk menyesuaikan dengan perubahan masyarakat, karena masyarakat selalu dinamis dan berkembang. Selain itu faktor yang utama bagi hukum untuk dapat berperan dalam pembangunan ekonomi adalah apakah hukum mampu menciptakan *stability*, *predictability* dan *fairness*. Untuk itulah sejak era reformasi, Pemerintah Indonesia bersama DPR telah banyak menerbitkan peraturan perundang-undangan. banyaknya peraturan perundang-

⁷⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 11

undangan yang diterbitkan oleh Pemerintah untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan.

Pembaharuan hukum atau juga sering disebut dengan reformasi hukum di Indonesia bukan sekadar mengubah, menumbuhkan, mengoreksi, mereview, mengganti atau menghapus sama sekali ketentuan kaidah dan asas hukum dalam hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu sistem hukum. pembaharuan hukum lebih merupakan ruh dalam hukum, mewujudkan melalui pengubahan, penambahan, penggantian atau penghapusan suatu ketentuan, kaidah atau asas hukum dalam hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu sistem hukum sehingga sistem hukum yang berkaitan menjadi lebih baik, lebih adil lebih, bermanfaat dan menjadi lebih berkepastian menurut hukum.⁷⁵

Pembaharuan hukum di Indonesia dalam berbagai aspek sudah terjadi dalam kurun waktu yang lama, berproses dengan kondisi dan situasi perkembangan zaman. Hal ini disebabkan hukum-hukum yang terkandung sudah tidak mampu lagi mengakomodir persoalan –persoalan baru yang berkembang di masyarakat.

Di dalam suatu negara ditinjau dari segi perubahan hukum, terdapat dua macam hukum, yaitu hukum yang cenderung dapat diubah-ubah dan hukum yang cenderung konservatif. Hukum keluarga atau hukum tentang milik individual dimana-mana merupakan hukum yang konservatif dan jarang diubah. Sebaliknya, banyak bidang hukum bisnis, tata negara, dan

⁷⁵https://perpustakaan.mahkamahagung.go.id/slims/pusat/index.php?p=show_detail&id=19&keywords= diakses pada 9 September 2021 Pkl.16.13

administrasi negara merupakan hukum yang memang cenderung untuk berubah-ubah sesuai dengan keinginan dan perkembangan dalam masyarakat.⁷⁶

Pembangunan hukum nasional secara implisit saat ini di Indonesia terjadi proses perubahan sosial menuju ke arah modernisasi yang dikemas dalam proses legislasi yang teratur dan berkesinambungan dengan memasukkan aspek sosiokultural yang mendukung arah perubahan tersebut. Pembangunan hukum nasional ini secara filosofi menempatkan peranan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Olehnya dalam pembentukan hukum untuk pembangunan hukum nasional hal yang mendesak (*sense of urgency*) yang harus dilaksanakan oleh pembentuk hukum (pemerintah dan legislative) mampu menempatkan peranan hukum sebagai sarana pembaharuan di masyarakat. Diantaranya dengan memahami perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan karena perubahan-perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan tersebut berdampak sangat mendasar terhadap ruh permbangunan hukum. Kecenderungan sistem otonomi menjadi lebih diperluas sehingga dapat menjadi bentuk federalism, kecenderungan sistem multipartai yang berdampak terhadap sistem kabinet presidensial yang selama ini dianut dalam UUD 1945, kecenderungan pemisahan (bukan pembedaan) secara tegas (*separation bukan differentiation*) antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang berpengaruh terhadap law making process (LMP) dan law enforcement process (LEP). Kecenderungan

⁷⁶ Munir Fuady, Sosiologi Hukum Kontemporer “Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat”, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 61

adanya pengaruh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ke dalam pengambilan keputusan pemerintah dan proses legislasi, merupakan diantara pengaruh yang mempengaruhi perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan.

Ketika hukum berjalan maka fungsi hukum tersebut ialah untuk mempertahankan apa yang dinamakan nya ketertiban melalui kepastian hukum yang ditegakkan secara tegas, sehingga sebagai kaidah sosial tersebut dapat membantu perubahan yang ada pada masyarakat. saatsaat ini masyarakat merasa penting adanya wacana agar Euthanasia tersebut dilakukan sebab kompleksivitas kebutuhann dalam bermasyarakat dan bernegara tidaklah sama dengan beberapa tahun yang lalu, karena hal itu hukum dituntut untuk dapat berjalan bersamaa. Konsep hukum pembangunan secara tegas memberikan pandangan bahwa kepastian hukum tidak boleh dihadapkan serta di benturkan dengan keadilan, keadilan juga tidak pada posisi memilih melainkan mutlak kepada setiap orang. dan seharusnya hadir dengan nilai-nilai yang hidup dimasyarakat, lembaga pembuat undang-undang dituntut untuk dapat melihat kebutuhan masyarakat bukan dengan memberikan peraturan perundang-undangan yang ternyata tidak menjadi efektif karena tidak menjadi kebutuhan dan keinginan dari masyarakat tersebut. Mochtar Kusumaatmadja menegaskan bahwa bekerjanya hukum didalam masyarakat tergantung dari sejauh manakah hukum telah sesuai dengan perkembangan nilai yang hidup dalam masyarakat,

maka hukum seyogyanya diperankan sebagai sarana bukan alat pembaruan masyarakat (*law as a tool of social engineering*).⁷⁷

D. Aspek Garis Besar Haluan negara

Istilah Haluan Negara muncul dari penafsiran Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen). Haluan Negara dapat dibagi menjadi 2 (dua) substansi yaitu, pertama, Haluan Negara yang bersifat ideologis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan di segala bidang dan lapisan. Sedangkan substansi yang kedua, adalah Haluan Negara yang bersifat strategis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang.⁷⁸

Penegasan Soepomo sebagaimana disampaikan diatas, sebenarnya merupakan wujud dari manifestasi yang dikembangkan oleh para pendiri bangsa pada waktu pembahasan UUD 1945. Pertama, menyangkut dasar negara; Kedua, berkaitan erat dengan hubungan rakyat dan pemerintah; dan Ketiga menyangkut tujuan negara. Penjelasan diatas menunjukkan bahwa secara ontologis terdapat 2 (dua) aspek penting sebagai unsur utama dalam Haluan Negara, yaitu: pertama, prinsip-prinsip direktif; dan kedua, kebijakan dasar negara. Atas dasar tersebut, sebenarnya Haluan Negara dibangun sebagai bentuk konsepsi dari 3 (tiga) konsensus dasar yang disepakati oleh para pendiri bangsa Indonesia sebagai upaya

⁷⁷ Romli Atmasasmita, 2012. *Teori hukum integratif*. Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 56

⁷⁸ Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan, "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis besar daripada haluan negara".

untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu Pancasila, UUD 1945, dan Haluan Negara. Ketiganya saling berkait kelindan dan saling menopang antar satu dengan yang lainnya yang disebut sebagai *triangle of basic state consensus*.⁷⁹

Haluan Negara dalam hal ini memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan sehingga sesuai dengan tujuan bernegara yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Itu sebabnya Haluan Negara yang menjadi satu kesatuan yang melengkapi keberadaan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan negara menjadi inti yang hendak dicapai oleh negara yang sekaligus memandu arah penyelenggaraan negara, yang di dalamnya terkandung cita negara (*staatsidee*). *Staatsidee* merupakan hakikat dari negara, dimana *staatsidee* ini menjadi cikal bakal bagi terbentuknya negara.

Pancasila sebagai konsensus pertama adalah dasar falsafah negara (*philosophische grondslag*), yang di dalamnya mengandung prinsip-prinsip filosofis. Pancasila adalah dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (*Leitstar*) yang dinamis, yang mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuannya; UUD 1945 sebagai konsensus kedua adalah hukum/norma dasar, yang berisi prinsip-prinsip normatif yang mengatur keseluruhan sistem ketatanegaraan; dan Haluan Negara sebagai konsensus ketiga berkedudukan sebagai kebijakan dasar, yang mengandung prinsip-prinsip direktif. Prinsip direktif itu merupakan panduan yang mengarahkan haluan kebijakan negara bagi seluruh Lembaga negara, pemerintah pusat dan daerah yang harus dijadikan pegangan sebagai kerangka kerja dalam merumuskan materi perundang-undangan dan

⁷⁹ Lutfil Ansori, *Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan*, *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, Vol. 16, No.1, Juni 2019, hlm. 94

program-program pemerintahan.

Dalam kedudukan yang demikian, Haluan Negara berfungsi sebagai pedoman kebijakan dasar dari negara. Bila mencermati Haluan Negara sejak awal dalam bentuk Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) pada era Orde Lama yang difungsikan sebagai pedoman kebijakan politik, Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada era Orde Baru yang lebih difungsikan sebagai pedoman kebijakan pembangunan nasional, dan GBHN pada era Reformasi yang dimaksudkan sebagai pedoman kebijakan penyelenggaraan negara. Haluan Negara pada kenyataannya disetiap masa pemerintahan diberi aksentuasi yang berbeda, namun fungsinya tetap sama yakni sebagai pedoman kebijakan dasar dari negara.

Pemahaman di atas mengindikasikan bahwa mekanisme politik dan demokrasi sangat mempengaruhi penyusunan Haluan Negara pada waktu ke waktu. Oleh karena itu Haluan Negara ke depan sebagai dokumen hukum yang bersifat teknis operasional dalam mewujudkan arah dan tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan oleh alenia keempat Pembukaan UUD 1945, materi muatannya tidak boleh menyimpang dari Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dan UUD 1945. Penyusunannya oleh MPR harus benar-benar memperhatikan pendapat rakyat. Hakikatnya inilah yang menjadi ciri utama Indonesia sebagai negara hukum Pancasila.

Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dikemukakan oleh Moh.Kusnardi – Bintan R Saragih. Secara umum, GBHN merupakan haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang

mempunyai landasasn idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional. Selain itu, GBHN dapat dilihat dalam artian formal dan dalam artian materil. Dalam artian formal, GBHN diartikan sebagai salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945. Disini, secara yuridis formal GBHN hanyalah pokok-pokok daripada langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah. Moh.Kusnardi – Bintang R Saragih mengatakan bahwa GBHN adalah melaksanakan UUD.553 Sedangkan GBHN dalam artian materil adalah merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Di sini, GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan. Oleh karena MPR memegang kedaulatan rakyat, maka kekuasaannya tidak terbatas mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun, Majelis memperlihatkan segala yang terjadi dan segala aliran-alirann pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk dikemudian hari.

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 disusun atas dasar landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945.

Pada terminologi ini, Haluan Negara terdefiniskan secara luas, secara konseptual setiap negara yang memiliki konstitusi, sudah pasti memiliki arah dan pedoman politik yang tertuang di dalam konstitusinya. Sebagai sebuah dokumen, Konstitusi tidak hanya berisikan aspek teknis ketatanegaraan semat, seperti,

pengorganisasian kelembagaan negara, alokasi pembagian kekuasaan/kewenangan antar kelembagaan negara tersebut, dan jaminan hak asasi manusia. Konstitusi sebagai sebuah dokumen juga berisikan pernyataan aspirasi dari tujuan bernegara, baik yang tertuang secara eksplisit di dalam pembukaan ataupun tercermin di dalam batang tubuh dari konstitusi tersebut. Oleh karenanya, Haluan Negara sebagai sebuah arah kebijakan sebuah negara harus diorientasikan untuk mencapai tujuan negara tersebut.

Dalam diskursus ketatanegaraan, Pembukaan konstitusi yang memuat aspirasi dari tujuan bernegara ini kemudian membentuk identitas konstitusi (*constitutional identity*). Laurance Tribe, dalam pengamatannya terhadap konstitusi Amerika Serikat, menyatakan “*the very identity of ‘the Constitution’ - the body of textual and historical materials from which [fundamental constitutional] norms are to be extracted and by which their application it to be guided – is ... a matter that cannot be objectively deduced or passively discerned in a viewpoint-free way*’.

Orde baru lahir sebagai koreksi atas segala penyimpangan terhadap kemurnian Pancasila dan UUD 1945. Orde baru lahir dengan tekad mewujudkan tatanan kehidupan negara dan bangsa Indonesia atas dasar pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Salah satu jangka yang terpenting dalam menegakkan kehidupan konstitusional adalah perwujudan kedaulatan rakyat melalui MPR. Dalam masa orde baru sampai saat ini, telah dua kali diadakan pemilihan umum, yang menghasilkan DPR dan MPR hasil pilihan rakyat, yaitu pada tahun 1971 dan 1974. MPR hasil pemilihan umum 1971

bersidang pada tahun 1973 dan MPR hasil pemilihan umum 1977 bersidang pada tahun 1978. MPR yang bersidang pada tahun 1973, telah berhasil merumuskan dan menetapkan GBHN yang menjadi salah satu tugas pokoknya menurut UUD 1945. GBHN tahun 1973 itu ditetapkan oleh MPR dengan ketetapan No. IV/MPR/1973.

Atas dasar GBHN tersebut Pemerintah menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun kedua, yang di samping merupakan pelaksanaan sebagaimana dalam GBHN, juga merupakan kelanjutan dan peningkatan dari Replita I yang telah dimulai sejak tahun 1969. MPR hasil Pemilihan umum 1977 dalam sidangnya pada bulan Maret 1978 juga telah menghasilkan GBHN, yaitu dengan ketetapan MPR No. IV/MPR/1978. Dibandingkan dengan GBHN 1973, GBHN ini mengandung unsur-unsur yang tetap dan berkelanjutan, yaitu tetap memelihara nilai-nilai dasar, dan arah pembangunan jangka panjang menuju saran yang ingin dicapai seperti dirumuskan dalam GBHN tahun 1973 sekaligus merupakan kelanjutan dan peningkatan atas GBHN tahun 1973 tersebut.

Pada tataran negara Indonesia di era orde baru GBHN sebagai petunjuk arah dalam mencapai terutama dalam hal pembangunan Negara Indonesia. Tentu saja pembangunan di era ini sudah cukup merata baik dari tingkat Desa mapun hingga sampai tingkat daerah, baik tingkat daerah maupun tingkat pusat. Dalam hal negara yang menganut prinsip Demokrasi yang semuanya itu berasal dari rakyat untuk rakyat karena Demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan dari rakyat oleh rakyat. Hal ini merupakan sistem yang tegak di atas prinsip kedaulatan rakyat artinya rakyat yang mempunyai kekuasaan melalui perwakilannya dan

mempunyai dua nilai pokok yang melekat padanya yaitu, kebebasan (liberty) dan kesederajatan (equality).

Dengan demikian, maka bagi rakyat secara umum, GBHN sungguh merupakan suatu program dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Oleh karenanya, sehingga bagi Presiden, GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupi oleh Presiden untuk dilaksanakan secara jujur, murni dan konsekuen. GBHN dapat berfungsi sebagai suatu jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.

Dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan nasional perlu pengkajian secara sfesifik. Mengingat setiap rezim yang berkuasa tentu saja mempunyai arah tan tujuan ataupun visi, misinya. Dengan adanya hal ini maka arah yang ingin dicapai akan terlaksana sesuai dengan amanat konstitusi negara Indonesia. Maka hal ini perlulah dilakukan pengkajian secara komprehensif agar capaian dalam fungsi dan kewenangan bernegara dapat berjalan sesuai dengan cita bangsa. Dan Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini, yaitu untuk mengetahui Dampak Positif dan Negatif dari Garis-Garis Besar Galuan Negara serta melihat dampak Positif UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dalam hal mengupas permasalahan dalam penelitian ini adapun penerapan prinsip check and balances dalam penyelenggaraan pemerintahannya, yang sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh para

penyelenggara negara. Sistem check and balances di Indonesia diterapkan pada saat reformasi, yakni melalui pembagian kekuasaan yang terdistribusi pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta lembaga lainnya. Mekanisme check and balances dalam hal relasi lembaga negara harusnya tertuang dalam politik hukum dalam artian hukum positif. Politik hukum diartikan sebagai legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Lebih lanjut Mahfud MD, mengatakan bahwa politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan demi mencapai tujuan negara.

Tidak jauh berbeda, Satjipto Rahardjo menekankan bahwa politik hukum adalah sebagai aktivitas menentukan pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat. Dalam studi politik hukum, setidaknya harus mampu menjawab beberapa pertanyaan mendasar, yakni: 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem hukum yang ada; 2) cara-cara apa dan mana yang paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara-cara bagaimana hukum itu perlu diubah; dan 4) dapatkan dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Mengacu pada pengertian di atas, maka politik hukum (legal policy) dimaksudkan pada regulasi haluan negara. Artinya, sebagai suatu politik hukum

regulasi haluan negara memiliki tujuan agar terarahnya pembangunan segala aspek di Indonesia dalam jangka panjang yang ajek, sehingga dapat terus berjalan meskipun presidennya mengalami pergantian.

Dalam *Black Law Dictionary*, *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.⁸⁰

B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.⁸¹

Menurut Kamus Thesaurus rekonstruksi (*reconstruction*) memiliki makna *rebuilding, reform, restoration, remake, remodeling, regeneration, renovation, reorganization, re-creation*. Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikira-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi.

⁸⁰ Bryan A.Garner, *Black' Law Dictionary*, ST. Paul Minn: West Group, 1999, hlm. 1278. Akses 16 September 2018.

⁸¹ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, hlm. 469, Akses 16 September 2018.

Agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun tersebut.

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial tidak hanya dipahami bahwa hukum sebagai alat untuk "memaksakan" kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja. Tetapi, sekarang konsep tersebut diperluas maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Oleh karena itu, perundang-undangan suatu negara melukiskan adanya pengaturan, pengendalian serta pengawasan yang dilakukan oleh negara kepada warga masyarakat umumnya.⁸²

Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum.

Setiap rumusan hukum harus diartikan menurut konteksnya sendiri-sendiri. Satu sama lain berada dalam ruang lingkup satu sistem hukum nasional, yaitu sistem hukum Indonesia.

Sebagai bagian dari keluarga *civil law system*, kedudukan dan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum di Indonesia, sangatlah penting. Analisis peraturan perundang-undangan hanya mungkin dilakukan apabila tata urutan peraturan perundang-undangan itu dipahami dengan baik.

⁸² Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, (Bandung:Penerbit Alumni, 1981), hlm. 153, Akses 23 September 2018.

Sistem hukum berarti berbicara tentang sesuatu yang berdimensi sangat luas. Lawrence M. Friedman salah seorang yang mengajukan gagasan bahwa:

Sistem hukum secara mudah dapat dibedakan menjadi tiga komponen, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Jadi, bisa dibilang bahwa rekonstruksi hukum ini berarti sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali terhadap struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum yang sudah ada menjadi lebih baik dan berfungsi sebagaimana harusnya. Upaya membangun melalui rekonstruksi hukum tersebut diarahkan untuk menemukan kehendak hukum (*recht idee*), kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Kehendak hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis.

BAB III

PERKEMBANGAN HALUAN NEGARA DALAM SISTEM

KETATANEGARAAN DI INDONESIA

A. Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Orde lama adalah sebutan untuk masa pemerintahan Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno. Pada periode awal kemerdekaan (1945-1949) situasi politik dan kenegaraan Indonesia belum stabil. Negara masih berjuang mempertahankan kemerdekaan dari berbagai agresi penjajah dan di saat yang bersamaan juga menghadapi banyak pemberontakan internal atau gerakan separatis di berbagai daerah di Indonesia yang masih berkecamuk, sehingga tidak berkesempatan merumuskan dan menetapkan haluan negara yang kemudian dapat diaplikasikan.⁸³ Meskipun kondisi politik belum stabil pada masa awal kemerdekaan, namun bukan berarti kita tidak memiliki upaya sistematis untuk menyusun sebuah haluan negara dalam bentuk pembangunan yang terencana. Melalui Maklumat Wakil Presiden No.X Tahun 1945 Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang bertugas membantu Presiden sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai kekuasaan legislatif guna menetapkan GBHN.⁸⁴ Salah satu upaya untuk menyusun pembangunan yang terencana adalah melalui pembentukan Badan Perancang Ekonomi (*Planning Board*) yang pada tanggal 19 Januari 1947

⁸³ Subkhan, Imam, “GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia”, Jurnal Aspirasi, Vol.5 No.2, Desember (2014). Hlm. 135

⁸⁴ Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 41.

diusulkan oleh Menteri Kemakmuran pada saat itu, AK.Gani. Badan Perancang Ekonomi adalah badan tetap yang bertugas membuat rencana pembangunan ekonomi untuk jangka waktu 2 sampai 3 tahun yang kemudian diperluas menjadi Rencana Pembangunan Sepuluh Tahun. Rencana pembangunan yang dipelopori oleh AK. Gani masih terkait persoalan nasionalisasi aset-aset negara yang sebelumnya dikuasai oleh penjajah.

Badan Perancang Ekonomi tersebut kemudian digantikan dengan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang diketuai oleh Mohammad Hatta. Tugas dari panitia ini adalah mempelajari, mengumpulkan data dan memberikan bahan bagi pemerintah dan memberikan saran kepada pemerintah dalam berunding dengan Belanda. Panitia ini kemudian menghasilkan sebuah dokumen penting yang merupakan perencanaan pembangunan yang komprehensif pertama di Indonesia yang berjudul “Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia“. Rencana pembangunan ini berisi berbagai program kerja pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan dan memperluas kemakmuran secara merata dengan cara: (1) Mengintensifkan usaha produksi; (2) Memajukan pertukaran internasional; (3) Mencapai taraf hidup yang lebih baik; dan (4) Mempertinggi derajat dan kecakapan rakyat Rencana pengaturan kondisi ekonomi itu tidak dapat dilaksanakan karena negara masih menghadapi agresi militer Belanda dan juga pemberontakan PKI Madiun tahun 1948. Pada tahun 1948 pemerintah juga membuat “Plan Produksi Tiga Tahun RI” yang disusun oleh Menteri Urusan Bahan Makanan I.J. Kasimo.

Rencana ini bertujuan untuk mencapai swasembada pangan melalui berbagai langkah-langkah strategis seperti penanaman lahan kosong, intensifikasi pertanian, penyediaan kebun bibit, dan transmigrasi. Namun rencana dari I.J. Kasimo ini juga mengalami kemandegan akibat situasi politik yang belum stabil. Berbagai rancangan pembangunan, khususnya dalam bidang ekonomi tersebut mengalami nasib yang sama, berhenti pada pembentukan panitia dan menghasilkan sejumlah dokumen.

Program-program pembangunan yang telah direncanakan tersebut tidak dapat berjalan dengan baik karena Indonesia masih disibukkan dengan agresi militer Belanda dan sekutu yang masuk ke Indonesia.⁸⁵ Keberadaan haluan negara telah berlaku sejak disahkannya UUD Tahun 1945 pada 18 Agustus 1945. Namun dokumen haluan negara yang benar-benar terbentuk untuk pertama kalinya ditetapkan pada tahun 1960 oleh Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Penpres tersebut kemudian diperkuat melalui Ketetapan MPRS No.I/MPRS/1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara” yang secara substansial merupakan pidato Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959 dengan judul “Manifesto Politik” (Manipol). Selain itu, pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang berjudul “Jalannya Revolusi Kita” dan

⁸⁵ 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, hlm. 90.

pidato Presiden Soekarno di PBB yang berjudul “*To build the world a new*” ditetapkan sebagai pedoman pelaksanaan GBHN.⁸⁶

Konsep haluan negara pada masa orde lama pada waktu itu hanyalah merupakan dokumen politik dan berisi garis-garis politik yang ingin ditempuh. Berikut beberapa TAP MPRS yang substansinya terkait dengan haluan negara :

1. Ketetapan MPRS No.I/MPRS/1960 tentang garis-garis besar haluan negara. (Melalui Ketetapan MPRS No.XXXIV/MPRS/1967 dinyatakan sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan situasi sekarang sehingga perlu diganti);

2. Ketetapan MPRS No.II/MPRS/1960 tentang garis-garis besar pola pembangunan nasional semesta berencana tahapan pertama 1961-1969. (Telah dicabut kembali oleh TAP MPRS No.XXXVIII/MPRS/1968);

3. Ketetapan MPRS No.IV/MPRS/1963 tentang pedoman-pedoman pelaksanaan garis-garis besar haluan negara dan haluan pembangunan. (Telah dicabut kembali oleh Ketetapan MPRS No.XXXVIII/MPRS/1968);

4. Ketetapan MPRS No.V/MPRS/1965 tentang amanat Politik Presiden yang berjudul berdikari sebagai pedoman pelaksanaan haluan negara. (Telah dicabut oleh Ketetapan MPRS No.XXXVIII/MPRS/1968);

5. Ketetapan MPRS No.VII/MPRS/1965 tentang beberapa pedoman pelaksanaan haluan negara. (Telah dicabut kembali oleh Ketetapan MPRS No.XXXVII/MPRS/1968) Penegasan Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai GBHN dalam bentuk Ketetapan MPR bukanlah tanpa alasan. Manifesto Republik Indonesia yang kemudian dikuatkan sebagai Garis-garis Besar Haluan

⁸⁶ C.S.T Kansil, Haluan Politik Negara Indonesia Pembahasan Ketetapan MPR 1968-1983, Erlangga, Jakarta, 1987, hlm.151

Negara melalui Ketetapan MPRS No.I/MPRS/1960 adalah produk legislatif MPRS yang pertama. Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, Manifesto Politik Republik Indonesia adalah Pidato Kenegaraan Presiden R.I tanggal 17 Agustus 1959 yang diberi judul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” (*Rediscovery of Our Revolution*). Pada tanggal 25 September 1959 DPAS mengeluarkan Keputusan DPAS No.3/KPTS/sd/II/1959 tentang Perincian Manifesto Politik R.I 17 Agustus 1959, yang menetapkan Manifesto Politik adalah GBHN.⁸⁷

Melalui Keputusan Musyawarah pada Kabinet Kerja tanggal 30 November 1959, maka kemudian pada tanggal 2 Januari 1960, Presiden R.I mengeluarkan Penetapan Presiden No.1 Tahun 1960 tentang Penetapan Manifesto Politik sebagai GBHN. Maka dikarenakan hal-hal tersebut, MPRS 1960 yang menerima Manifesto Politik R.I, tidak lagi memutuskan Manifesto Politik sebagai GBHN, melainkan menetapkan apa yang telah diputuskan DPAS dan Kabinet Kerja. Karena MPR tidak memutuskan melainkan menetapkan, maka produk legislatif MPR seyogyanya bukan keputusan MPR. Selain itu, seharusnya pula apa yang ditetapkan dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan yang disebut Penetapan (Penetapan MPR), namun Penetapan sebagai bentuk peraturan perundangan telah digunakan oleh Presiden dalam bentuk Penetapan Presiden (Penpres). Sehubungan dengan hal tersebut maka pada tanggal 19 November 1960 MPR(S), dalam rapat pleno keempat Sidang pertama MPRS telah menciptakan bentuk produk legislatif (bukan keputusan MPR dan bukan penetapan MPR) melainkan dalam bentuk Ketetapan MPRS.

⁸⁷ *Ibid. hlm. 198*

Secara koherensial kedudukan GBHN yang ditetapkan oleh MPR(S) tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan”. Artinya, GBHN pada dasarnya adalah pelaksanaan dari ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD Tahun 1945 yaitu mengenai perencanaan ekonomi secara kolektif oleh MPR. Secara substansial, hal-hal yang ditetapkan dalam Ketetapan MPRS No.I/MPRS/1960 adalah sebagai berikut :⁸⁸

1. Manifesto Politik Republik Indonesia serta perinciannya, yang merupakan Amanat Kenegaraan tanggal 17 Agustus 1959 yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” dikuatkan sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara;

2. Amanat Presiden pada Sidang Pleno Dapernas mengenai Pembangunan Semesta Berencana pada tanggal 28 Agustus 1959 ditetapkan sebagai garisgaris besar daripada haluan pembangunan;

3. Amanat Kenegaraan Presiden pada tanggal 17 Agustus 1960 dengan judul “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden pada tanggal 30 September 1960 di hadapan Sidang PBB dengan judul “*To build the world a new*” (membangun dunia kembali) ditetapkan sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

4. Pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi. Hal ini secara implisit dapat dilihat dalam rumusan Pasal IV TAP MPRS No.I/MPRS/1960 berbunyi “Menegaskan dengan kekuasaan penuh kepada

⁸⁸ C.S.T Kansil, Op.Cit.,hlm. 51.

Presiden/Panglima Tertinggi/ Pemimpin Besar Revolusi Indonesia untuk melaksanakan putusan-putusan ini.” Dari rumusan substansi yang terdapat dalam TAP MPRS No.I/MPRS/1960 dapat disimpulkan bahwa konsep dalam pembentukan dan pelaksanaan haluan negara lebih mengedepankan peran sentral Presiden. Pun amanat dalam Pasal IV TAP MPRS tersebut semakin menunjukkan bahwa Presiden seolah-olah diminta untuk melaksanakan putusan-putusan (yang notabene adalah pidato kenegaraan yang Ia ciptakan sendiri). Apabila kita menelisik lebih jauh isi dari Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1959 yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” yang kemudian dikuatkan sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, maka disebutkan dalam pidato tersebut mengenai tujuan jangka-pendek dan tujuan jangka-panjang kita pada saat itu, yakni :⁸⁹

1. Tujuan jangka pendek, termasuk di dalamnya Program-program Kabinet Kerja berkaitan dengan sandang-pangan, keamanan, serta melanjutkan perjuangan anti-imperialisme. Presiden Soekarno saat itu juga menyatakan dengan tegas agar kita dapat mempertahankan kepribadian di tengah-tengah tarikan-tarikan ke kanan dan ke kiri;

2. Tujuan jangka panjang, yaitu mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur, melenyapkan imperialisme dimana-mana, dan mencapai dasar-dasar bagi perdamaian dunia yang kekal dan abadi. Dalam rapat Pleno ke-5 tanggal 3 Desember 1960 MPRS kembali mengeluarkan Ketetapan yaitu Ketetapan MPRS NO.II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional

⁸⁹ Soekarno, Penemuan Kembali Revolusi Kita:Pidato Pada Tanggal 17 Agustus 1959=The Rediscovery of Our Revolution,Departemen Penerangan, Jakarta, 1961, hlm.23.

Semesta Berencana Tahapan Pertama (1961-1969) yang merupakan hasil karya dari Dewan Perancangan Nasional (Dapernas) yang kemudian melalui Penetapan Presiden No.12 Tahun 1963 diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Dimana Ketetapan MPRS ini dalam bagian mengingatnya mencantumkan pula Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960, sehingga menunjukkan bahwa Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional mengacu pada Pidato Kenegaraan Presiden yang telah penulis sebutkan sebelumnya. Pembangunan Nasional Semesta Berencana adalah suatu pembangunan dalam masa peralihan, yang bersifat menyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila atau Masyarakat Sosialis Indonesia di mana tidak terdapat penindasan atau penghisapan atas manusia oleh manusia, guna memenuhi Amanat Penderitaan Rakyat.⁹⁰

Meskipun perencanaan pembangunan nasional sudah terbentuk secara periodisasi, namun perencanaan pembangunan belum dapat dijalankan dengan baik karena pada saat itu kondisi perekonomian tidak tumbuh dengan baik. Bahkan dapat pula dikatakan bahwa pada saat itu perekonomian telah lumpuh, sehingga program perencanaan pembangunan nasional semesta berencana tidak dapat dijalankan.⁹¹ Dalam Sidang Umum MPRS Ke-II Tahun 1963, MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No.IV/MPRS/1963 tentang pedoman-pedoman pelaksanaan garis-garis besar haluan negara dan haluan pembangunan. Ketetapan MPRS ini hanya menetapkan beberapa amanat dan pidato kenegaraan Presiden

⁹⁰ Lihat bagian Menimbang dalam TAP MPRS No.II/MPRS/1960

⁹¹ Moh.Hudi, Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil, Tesis UII Yogyakarta, 2018, hlm.75

menjadi pedoman-pedoman pelaksanaan Manipol, yaitu :⁹² a. Amanat Kenegaraan Presiden (17 Agustus 1961) yang berjudul “RESOPIM” ditetapkan sebagai pedoman pelaksanaan Manipol ke-3. b. Amanat Kenegaraan Presiden (17 Agustus 1962) yang berjudul “Tahun Kemenangan” ditetapkan sebagai pedoman pelaksanaan Manipol ke-4. c. Pidato Presiden (28 Maret 1963) dengan judul “Deklarasi Ekonomi” (DEKON) adalah pedoman pelaksanaan garis-garis besar haluan pembangunan di bidang ekonomi.

Pada masa Sidang Umum MPRS ke-III Tahun 1965, MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No.V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden dengan judul “Berdiri di atas kaki sendiri” (Berdikari) sebagai pedoman pelaksanaan Manipol ke-5.⁷⁷ Di tahun yang sama, MPRS kembali mengeluarkan Ketetapan MPRS No.VII/MPRS/1965 tentang pedoman pelaksanaan haluan negara. Sama dengan ketetapan-ketetapan sebelumnya, Ketetapan MPRS ini juga hanya sekadar menetapkan beberapa amanat kenegaraan Presiden menjadi pedoman pelaksanaan Manipol, yang terdiri atas :⁹³

1. Amanat Kenegaraan (17 Agustus 1963) dengan judul “Genta Suara Revolusi “GESURI” ditetapkan sebagai pedoman pelaksanaan Manipol ke-6;
2. Amanat Kenegaraan (17 Agustus 1964) dengan judul “Tahun Vivere Pericoloso” (TAVIP) ditetapkan sebagai pedoman pelaksanaan Manipol ke-7;
3. Amanat Presiden di depan musyawarah para Menteri Negara-negara AsiaAfrika (10 April 1964) di Jakarta yang merupakan pendahuluan Konferensi Asia-Afrika ke-II , yang berjudul “The fifth freedom is our weapon” (Kebebasan

⁹² C.S.T.Kansil, Op.cit.,hlm. 55.

⁹³ *Ibid.*

kelima adalah senjata kita, dimana yang dimaksud dengan senjata kelima adalah “*freedom to be free*”), yang kemudian ditetapkan menjadi pedoman pelaksanaan Manipol ke-8;

4. Pidato Presiden pada saat Konferensi Tingkat Tinggi negara-negara Non-Blok ke-II di Kairo (6 Oktober 1964) dengan judul “*The Era of Confrontation*) sebagai pedoman pelaksanaan Manipol ke-9.

Haluan negara yang kemudian dituangkan menjadi haluan perencanaan program pembangunan nasional pada saat itu lebih dipengaruhi oleh orasi. Presiden Soekarno. Setiap orasi atau amanat kenegaraan beliau pada tanggal 17 Agustus atau di hadapan forum-forum pertemuan akan dijadikan sebagai acuan dalam pembuatan rancangan program pembangunan nasional. Materi muatan Ketetapan MPRS terkait GBHN yang hanya merupakan penegasan kembali pidato Presiden menempatkan MPRS hanya sekadar legislator dari haluan-haluan yang disampaikan Presiden dalam pidato-pidatonya.⁹⁴

Dalam praktik ketatanegaraan Orde Lama, pertanggungjawaban Presiden sebagai mandataris MPR atas pelaksanaan GBHN tidak begitu signifikan. Hal tersebut dapat dilihat dari Pidato Soekarno dalam Sidang Istimewa pada tanggal 10 Januari 1967 yang berjudul Nawaksara. Dalam pidato tersebut, Soekarno mengungkapkan bahwa dalam UUD Tahun 1945 ataupun dalam Ketetapan dan Keputusan MPRS sebelum Sidang Umum ke-IV tidak ada ketentuan bahwa mandataris harus memberikan pertanggungjawaban. Pidato “Nawaksara” tersebut

⁹⁴ Widayati Winanto, Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, Dan Era Reformasi, Jurnal Pembaharuan Hukum Vol.III No.1 Januari-April 2016, hlm. 131

dinyatakannya sebagai kesadaran dan tanggung jawab sendiri sebagai “progress reports sukarela” tentang pelaksanaan mandat MPRS yang telah diterima.⁹⁵

Pidato Presiden tersebut ditolak oleh MPRS dan berujung pada Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno melalui Ketetapan MPRS Nomor.XXXIII/MPRS/1967. Tetapi pertanggungjawaban Presiden tersebut pun tidak berkaitan langsung terhadap penilaian atas terlaksananya GBHN. Dalam sidang istimewa tersebut MPRS berpendapat bahwa Presiden Soekarno telah melakukan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan G-30-S/PKI dan melindungi tokoh-tokohnya. Pada Sidang Umum Kelima MPRS tanggal 21-27 Maret 1968 melalui Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 Presiden Soekarno dicabut kekuasaannya dan Soeharto diangkat sebagai Presiden Republik Indonesia. Selain itu, semua Ketetapan MPRS yang materi muatannya adalah penegasan kembali pidato dari Presiden Soekarno dicabut melalui Ketetapan MPRS Nomor.XXXVIII/MPRS/1968.

Kemudian Pada masa Orde Baru risis politik yang terjadi pasca G30S/PKI membawa Soekarno untuk mengeluarkan Supersemar (Surat Perintah Sebelas Maret) pada tahun 1966 yang berisi pelimpahan kekuasaan kepada Soeharto untuk mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin keamanan dan stabilitas pemerintahan serta keselamatan Presiden. Pemerintah Soeharto yang kemudian tampil menggantikan Soekarno sejak tahun 1967 menamakan pemerintahannya sebagai pemerintahan Orde Baru.

⁹⁵ Pidato Pelengkap Nawaksara Presiden Sukarno tentang G30S/PKI (September,2017). Kumparan.co Diakses dari <https://www.google.com/amp/s/m.kumparan.com/amp/kumparannews/pidato-pelengkap-nawaksara-presiden-sukarno-tentang-g30s-pki> pada 19 Januari 2021.

Pemerintah Orde Baru naik ke pentas politik nasional saat negara Indonesia sedang menghadapi krisis luar biasa dalam bidang politik dan ekonomi. Oleh karena itu pemerintah Orde Baru bertekad untuk mengoreksi penyimpangan politik yang terjadi pada era Orde Lama dengan memulihkan tertib politik berdasarkan Pancasila sekaligus meletakkan program rehabilitasi dan konsolidasi ekonomi. Dengan kata lain orde baru lahir untuk memperbaiki segala penyimpangan terhadap kemurnian dari Pancasila dan UUD Tahun 1945.⁹⁶

Dalam Orde Baru kita bertekad untuk menegakkan negara dan bangsa Indonesia atas dasar pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka kedaulatan rakyat harus dilaksanakan, dan MPR lah yang melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut. Selama 20 tahun Orde Baru, telah tiga kali dilaksanakan pemilihan umum, yaitu tahun 1971, 1977, dan 1982. Dari hasil pemilihan umum tersebutlah dihasilkan DPR dan MPR yang dipilih oleh rakyat.⁸³ Berbeda dengan Orde Lama dimana GBHN semata-mata hanyalah merupakan dokumen politik dan berisi garis-garis politik yang ingin ditempuh pemimpin yang berkuasa kali itu,⁹⁷ haluan negara pada masa Orde Baru berisi haluan-haluan baru pada berbagai bidang kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, dan sebagainya. Upaya untuk menyusun GBHN secara terpadu dan menyeluruh sebenarnya dilakukan pada Sidang Umum MPR(S) ke V tahun 1968 namun karena kurangnya persiapan meskipun waktunya sudah diperpanjang, dokumen GBHN belum bisa terbentuk. Pada saat itu MPR(S) hanya dapat memilih Presiden (Jenderal Soeharto) untuk periode kepemimpinan

⁹⁶ C.S.T Kansil, Pancasila Dan Undang-Undang Dasar 1945, PT.Pradnya Paramita, Jakarta, 1992, hlm.14.

⁹⁷ Imam, Subkhan, Op.cit., hlm.135

1968-1973, disertai mandat agar Pemilihan Umum selambat-lambatnya dilaksanakan pada tahun 1971 serta melaksanakan pembangunan lima tahun. Berdasarkan tugas MPR(S) yang demikianlah maka Presiden/Mandataris mengeluarkan Instruksi Presidium Kabinet No.15/EK/IN/1967 yang menugaskan Bappenas untuk menyusun rencana pembangunan guna memulihkan kondisi ekonomi. Bappenas mampu menghasilkan dokumen yang kemudian dikenal dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) I yang mulai dilaksanakan dalam APBN tahun 1969/1970 sebagai pelaksanaan tahun pertama REPELITA I. Selain itu, Presiden juga telah melaksanakan pemilihan umum pada tahun 1971 untuk memilih anggota MPR, DPR, dan DPRD. Mengingat pentingnya GBHN sebagai arah pembangunan bangsa Indonesia, maka dalam Sidang Umum MPR Tahun 1973 (MPR Periode 1972- 1977) Presiden mengambil inisiasi untuk membantu MPR dalam menyiapkan rancangan GBHN. Rancangan GBHN tersebut dibuat oleh satu tim yang diketuai oleh Daryatmo yang ditugaskan oleh Presiden.⁹⁸

Rancangan tersebut yang kemudian dibawa ke Sidang Umum MPR Tahun 1973 dan berhasil ditetapkan melalui TAP MPR No.IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dalam GBHN yang merupakan hasil Sidang Umum MPR Tahun 1973 ditegaskan bahwa GBHN adalah Pola Umum Pembangunan Nasional yang ditetapkan oleh MPR, di mana pola umum pembangunan nasional tersebut merupakan rangkaian Program-program Pembangunan di segala bidang yang berlangsung secara terus menerus. GBHN yang ditetapkan pada saat itu

⁹⁸ C.S.T Kansil, Op.cit, h.152

tidak hanya memuat pokok-pokok haluan negara untuk jangka waktu 5 tahun, tetapi juga telah memuat strategi pembangunan dalam bentuk Pola Dasar Pembangunan Nasional, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang (25-30 tahun) dan Pola Umum Pembangunan Lima Tahun Kedua (1974-1979).

Dalam rangka penyusunan rancangan GBHN 1978 tersebut Presiden/Mandataris MPR telah menugaskan kepada:⁹⁹

1. Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) untuk mengumpulkan bahan-bahan dari masyarakat;

2. “Team Sebelas” untuk menghimpun dan merumuskan lebih lanjut bahan-bahan tersebut. Penyebutan team sebelas dikarenakan team itu terdiri dari sebelas orang. Rancangan GBHN hasil perumusan “Team Sebelas”, disampaikan oleh Presiden sebagai sumbangan pikiran Presiden sebagai Mandataris MPR dalam upacara pelantikan anggota MPR/DPR pada tanggal 1 Oktober 1977. Selain itu bahan-bahan penyusunan GBHN juga berasal dari pandangan umum Fraksi-fraksi yang dikemukakan selama sidang Paripurna/Pleno dalam Sidang Umum MPR. Pembahasan rancangan GBHN dilakukan oleh Badan Pekerja MPR serta Sidang Umum MPR yang dilaksanakan sejak tanggal 3 Oktober 1977 hingga tanggal 22 Maret 1978. Pembahasan rancangan GBHN itu dilakukan melalui empat tingkat atau tahapan yaitu:¹⁰⁰ 1. Tingkat I : dalam Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR; 2. Tingkat II : dalam pandangan Umum Fraksi-fraksi selama Sidang Paripurna atau Sidang Pleno MPR; 3. Tingkat III : dalam sidang-sidang Komisi MPR; 4. Tingkat IV : pengambilan keputusan dalam Sidang Paripurna/Pleno

⁹⁹ C.S.T. Kansil, Op.cit., hlm. 81.

¹⁰⁰ *Ibid.*

MPR. Pembahasan rancangan GBHN tersebut dilakukan secara intensif dan demokratis dengan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada Fraksi-fraksi guna mengemukakan pendapat dan penjelasannya dalam setiap tingkat pembahasan. Pengambilan keputusan dalam penetapan GBHN oleh MPR pada tanggal 22 Maret 1978 dilakukan dengan dua cara yaitu bagian terbesar dari GBHN disepakati secara bulat, dan ada beberapa bagian yang diputuskan dengan pemungutan suara. Pengambilan keputusan dengan suara terbanyak tersebut dibenarkan oleh Pasal 2 ayat (3) UUD Tahun 1945 sebelum perubahan dan tata caranya serta pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib MPR yaitu pasal-pasal 92, 93, 94, 97, 99, dan 100 ayat (2) TAP MPR No.1 Tahun 1978. Peraturan Tata Tertib MPR pasal 99 mengatur bahwa setiap putusan, baik sebagai hasil mufakat maupun berdasarkan suara terbanyak harus diterima dan dilaksanakan dengan kesungguhan, keikhlasan hati, kejujuran, dan bertanggung jawab.

Pada tahun 1988, MPR Periode 1987-1992 mengeluarkan TAP MPR No.II/MPR/1988 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang kemudian dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden No.13 Tahun 1989 tentang REPELITA V yang fokus dan menitikberatkan pada sektor pertanian dan industri. PELITA V tidak hanya merupakan kelanjutan dan peningkatan dari PELITA IV, akan tetapi diharapkan merupakan pemantapan, perluasan, dan penyempurnaan kegiatan-kegiatan pembangunan di berbagai bidang. Hal tersebut dikarenakan PELITA V merupakan tahap penutup perampungan tugas dan perjuangan bangsa secara berkesinambungan dalam Pembangunan Jangka Panjang 25 tahun pertama,

sekaligus dapat dikatakan sebagai babak kritis yang akan menentukan berhasil atau tidaknya pelaksanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan.

Lima tahun selanjutnya, MPR (Periode 1992-1997) mengeluarkan TAP MPR No. II/MPR/1993 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Kepres No.17 Tahun 1994 tentang REPELITA VI. MPR Periode 1997-2002 sebenarnya telah menghasilkan REPELITA ke-VII . Namun dalam kondisi krisis ekonomi yang pada saat itu melanda Indonesia , REPELITA VII tidak dapat diteruskan. Bersamaan dengan hal tersebut, karena peranan pemerintah yang terlalu besar telah mendorong pula merajalelanya korupsi dalam bentuk penyalahgunaan wewenang pemerintah.¹⁰¹

Puncak dari permasalahan ini adalah lengsernya Presiden Soeharto dari tampuk pemerintah. Saat itu pula bangsa Indonesia masuk ke dalam era reformasi, mengakibatkan kevakuman penyelenggaraan pemerintahan yang berimplikasi pula pada pelaksanaan pembangunan nasional. Melalui uraian di atas, dapat dilihat bahwa REPELITA pada masa Orde Baru diatur dalam bentuk Keputusan Presiden. Produk hukum keputusan Presiden dapat ditinjau dari beberapa segi. Presiden sebagai administrasi negara tertinggi berwenang membuat segala macam keputusan untuk menyelenggarakan pemerintahan. Keputusan sebagaimana demikian dapat disebut sebagai keputusan presiden dalam arti umum, dapat berupa ketetapan atau peraturan. Dalam arti umum, keputusan Presiden juga termasuk Peraturan Pemerintah. Sedangkan dalam arti sempit, inilah yang lazim dinamakan Keputusan Presiden yang dapat berupa peraturan atau ketetapan.

¹⁰¹ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm. 11.

Keputusan Presiden dalam arti sempit inilah yang berkaitan dengan sistem perundang-undangan nasional.

GBHN pada masa orde baru yang menjadi landasan hukum bagi perencanaan pembangunan bagi Presiden dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) , pada proses penyusunannya sangat sentralistik dan juga bersifat top-down, lembaga pembuat perencanaan pun sangat didominasi oleh pemerintah pusat sehingga bersifat eksklusif. Hal ini tentunya identik dengan ciri khas rezim pemerintah yang saat itu cenderung otoriter. Pemilu yang dilaksanakan dalam kurun waktu tersebut pun dapat dikatakan hanyalah sebuah ritual lima tahunan yang fungsinya memperbarui legitimasi kekuasaan yang dimiliki. Dalam konteks inilah dapat dipahami meskipun GBHN dibuat sekali dalam lima tahun, tapi corak substansinya pastilah bisa dibuat linier karena bisa dipastikan tidak ada gangguan dari kompetitor manapun.¹⁰²

Pada era orde baru, Presiden sebagai mandataris MPR menjalankan pembangunan sesuai dengan apa yang termuat dalam GBHN. Hal ini sesuai dengan sumpah Presiden sebelum memangku jabatannya yaitu bersumpah akan memenuhi kewajibannya sebagai Presiden dengan sebaik-baiknya dan seadiladilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang serta berbakti kepada nusa dan bangsa.¹⁰³

Presiden dalam menjalankan pembangunannya mengacu pada GBHN yang telah dibuat oleh MPR setiap lima tahun sekali, artinya tugas Presiden bukanlah menciptakan perencanaan pembangunan yang baru, melainkan hanya

¹⁰² Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm.11

¹⁰³ Lihat Pasal 9 UUD 1945 Sebelum Perubahan.

menjalankannya. Hal tersebut sebenarnya merupakan konsekuensi logis karena MPR kala itu merupakan lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya. Selain itu, MPR juga memiliki kewenangan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, bahkan MPR juga dapat memberhentikan Presiden apabila ditemukan bukti pelanggaran, termasuk apabila Presiden tidak menjalankan GBHN. Pembangunan nasional menurut GBHN mempunyai unsur-unsur berikut:¹⁰⁴

1. Mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila;
2. Di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat;
3. Dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman tenteram, tertib dan dinamis;
4. Dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka bersahabat, tertib, dan damai.

Haluan Negara Pada Masa Reformasi bahwa Tahun 1998 menjadi momen perpindahan kekuasaan dari orde baru menuju era reformasi. Pada awal reformasi, melalui Sidang Umum MPR tanggal 19 Oktober 1999 MPR telah berhasil menetapkan TAP MPR Nomor.IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004. GBHN Tahun 1999-2004 memiliki muatan yang berbeda dengan GBHN Orde Baru. Pada masa Orde Baru, GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional, sedangkan pada era reformasi

¹⁰⁴ C.S.T. Kansil, Op.cit., hlm.18.

GBHN adalah haluan penyelenggaraan negara. Hal tersebut sesuai dengan maksud dan tujuan daripada ditetapkannya GBHN tersebut yaitu untuk 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.¹⁰⁵ Penguatan terhadap arah dan tujuan ini dikarenakan pada situasi awal reformasi, ada keinginan besar untuk melakukan perubahan mendasar terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Pada saat amandemen UUD Tahun 1945, GBHN dihapus dari kewenangan MPR sehingga pedoman pembangunan nasional kemudian diatur dalam sebuah produk legislasi yang dibuat oleh badan legislatif Republik Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Apabila menelisik lebih jauh perdebatan dalam sidang perubahan UUD oleh Badan Pekerja MPR, penghapusan GBHN tersebut berkaitan dengan perubahan model pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menjadi pemilihan langsung oleh rakyat.¹⁰⁶ Sehingga kemudian muncullah pandangan bahwa keberadaan GBHN tidak dibutuhkan lagi karena Presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR. Maka menjadi konsekuensi logis bahwa Presiden berwenang untuk menentukan rencana pembangunan.

¹⁰⁵ Simamora,Janpatar, Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Litigasi, Vol.17 (2), 2016, hlm.34.

¹⁰⁶ Lufti Ansori, Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Justicia Islamica : Jurnal Kajian Hukum dan Sosial, Vol.16, No.1, Juni 2019, hlm. 87.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Dokumen perencanaan pembangunan nasional terbagi menjadi tiga yaitu:

- 1) rencana pembangunan jangka panjang;
- 2) rencana pembangunan jangka menengah; dan
- 3) rencana pembangunan tahunan.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) diatur dalam Undang-Undang Nomor.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

RPJPN adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025. Dokumen perencanaan pembangunan ini dibuat untuk:¹⁰⁷

(a) mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional;

(b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;

(c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;

¹⁰⁷ Lihat bagian Penjelasan Umum UU No.17 Tahun 2007 Tentang RPJP.

(d) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan; dan

(e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) menganut paradigma perencanaan yang visioner, sehingga RPJPN hanya memuat arahan secara garis besar. RPJPN kemudian digunakan sebagai pedoman dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dimana pentahapan rencana pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode RPJMN sesuai dengan visi, misi, dan program Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. RPJMN disusun oleh Presiden dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden RI dengan tujuan yaitu untuk meningkatkan taraf hidup dan pemenuhan terhadap kesejahteraan masyarakat.

Secara substansial, RPJMN 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. RPJMN kemudian dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan rencana pembangunan tahunan nasional. Karena sifatnya yang lebih visioner, maka penyusunan perencanaan jangka panjang lebih menitikberatkan partisipasi segmen masyarakat yang memiliki olah pikir visioner seperti perguruan tinggi, lembaga-lembaga strategis, individu-individu pemikir visioner serta unsur-unsur penyelenggara negara yang

memiliki kompetensi olah pikir rasional dengan tetap mengutamakan kepentingan rakyat banyak.¹⁰⁸ RPJPN dan RPJMN kemudian akan menjadi acuan dalam pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Sistem pembangunan yang dilaksanakan di negara Indonesia sebelum dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945, asas tersebut dilaksanakan melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).¹⁰⁹ Namun pasca perubahan, khususnya setelah perubahan ketiga, asas tersebut dilaksanakan melalui sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh Presiden dan didasarkan atas sistem perencanaan yang dibagi atas kategori waktu maupun hierarki. Perencanaan yang didasarkan atas kategori waktu tersebut terdiri dari perencanaan jangka panjang yang dibingkai melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)¹¹⁰, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah sampai pada Rencana Kerja Kementrian/Lembaga.

Secara umum, GBHN ketika itu dimaknai sebagai haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.¹¹¹ Selain

¹⁰⁸ Lihat bagian penjelasan umum UU No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN).

¹⁰⁹ Pasal 3 UUD 1945 menyebutkan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”

¹¹⁰ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

¹¹¹ Moh. Kusnardi-Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1978, hlm. 56 dalam Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1982, hlm. 96-97.

pemaknaan secara umum, ternyata GBHN juga dapat dilihat dalam artian formal dan materil. Dalam artian formal, GBHN diartikan sebagai salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945. Di sini, secara yuridis-formal GBHN hanyalah pokokpokok daripada langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah.¹¹² Sedangkan GBHN dalam artian secara material merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Di sini, GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan. Oleh karena MPR memegang kedaulatan rakyat, maka kekuasaannya tidak terbatas mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun, MPR memperlihatkan segala yang terjadi dan segala aliranaliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk dikemudian hari.¹¹³ Dengan demikian, GBHN bagi rakyat pada satu sisi merupakan suatu 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 sebagai suatu jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.

Sebaliknya, dari sudut pandang MPR, GBHN merupakan amanat yang didasarkan kepada rakyat dan pelaksanaannya diserahkan kepada Presiden. Presiden tidak perlu menyusun programnya sendiri. Dengan begitu, Presiden cukup melaksanakan program yang disusun oleh MPR dalam bentuk GBHN.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Lihat penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Karena itu, GBHN adalah alat penilai yang mengikat untuk menilai pertanggungjawaban Presiden, baik di akhir masa jabatan kepresidenannya maupun pada sewaktu-waktu jika dianggap perlu. Lantas, dengan begitu, dari sudut pandang DPR, GBHN menjadi amanat rakyat yang sesungguhnya ia sendiri telah ikut menetapkannya. Di sinilah (dari posisinya) DPR memandang bahwa GBHN merupakan alat pengontrol terhadap tindakan dan kebijaksanaan Presiden/Mandataris dari MPR. Jadi GBHN sekaligus berfungsi sebagai dasar untuk mengontrol segala kebijaksanaan Presiden, si pemegang mandat.

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. 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.

Berangkat dari wacana tersebut, tulisan ini akan mendiskusikan tentang alasan pentingnya (atau urgensi) GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan bagaimana kewenangan pembentukan GBHN jika pembentukannya menjadi penting dilakukan. Pendekatan yang digunakan dalam mendiskusikan hal tersebut adalah pendekatan historis dan konseptual dengan berbasis pada sumber data sekunder. Namun sebelum penulis membahas kedua hal tersebut, terlebih dahulu

penulis akan mengurai dimensi-dimensi historikal tentang kelahiran lembaga MPR beserta kewenangan yang melekat pada kelembagaannya.¹¹⁴

Perjalanan panjang sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dimulai sebelum kemerdekaan, sampai saat ini banyak hal yang dapat dijadikan pembahasan dikarenakan polanya yang berubah-ubah waktu ke waktu, namun terdapat satu hal yang sejak awal kemerdekaan hingga saat ini yang tidak mengalami perubahan yaitu ideologi bangsa Indonesia “Pancasila” yang merupakan pedoman dalam berkehidupan berbangsa dan bernegara bagi seluruh rakyat Indonesia, nilai-nilai yang terkandung didalamnya sangat menyeluruh, sehingga sampai saat ini masih dipertahankan. sila ke empat Pancasila berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan” yang mana menandakan bahwa musyawarah merupakan nilai utama dalam pengambilan keputusan bersama.¹¹⁵

Dalam konteks pengambilan keputusan bersama untuk kepentingan negara, masyarakat membutuhkan lembaga yang dapat mewakili mereka dalam pengambilan keputusan tersebut, untuk itu founding father Indonesia membentuk suatu lembaga yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang lebih dikenal dengan sebutan “MPR”, sebuah lembaga yang diharapkan menjadi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia seperti yang telah di jabarkan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 “*Vertretungsorgan des Willens des*

¹¹⁴ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180816113421-32-322723/dua-panitia-ad-hocuntuk-bahas-gbhn-dan-tap-mpr-dibentuk>, akses pada 5 November 2021

¹¹⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Materi Sosialisasi Empat Pilar Kebangsaan*, Cet V, MPR RI, Jakarta, 2015, hlm. 72

Staatsvolkes” dan menjadi tempat berkumpulnya wakil-wakil rakyat dari seluruh pelosok negeri.

Hingga saat ini MPR, menjadi lembaga yang sangat menarik dikarenakan kedudukan dan wewenang yang lembaga ini miliki sebelum reformasi dan pasca reformasi yang sangat berbeda, serta perbedaan tersebut juga dapat terlihat dalam susunan keanggotaan pada awal pembentukan dan pada saat pasca reformasi yang juga terjadi perbedaan, hal ini tentu saja dikarenakan lembaga ini merupakan lembaga yang memiliki peranan sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Adapun UUD 1945 mengamanatkan wewenang tersebut kedalam beberapa pasal, yaitu Pasal 3 yang menyatakan wewenang MPR untuk, Menetapkan Garis Besar daripada haluan Negara (GBHN); Menetapkan dan mengubah UUD 1945;, Pasal 6 ayat (2) menyatakan MPR memilih dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden; serta wewenang yang diatur dalam Tap MPR No.I/MPR/1983 Pasal 4 yaitu Membuat Putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara lainnya; Memberikan penjelasan/penafsiran terhadap putusan MPR; serta Meminta Pertanggung jawaban Presiden. Wewenang yang begitu besar ini membuat MPR menjadi disegani dan dihormati oleh Lembaga Negara lainnya, sesuai dengan tujuan awal pembentukan yang disepakati oleh founding father Indonesia kala itu. Kekuasaan yang begitu besar yang dimiliki MPR membuat Presiden hanyalah sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi dibawah majelis, kewenangan yang dimilikinya tidak mampu menandingi wewenang dari MPR, serta perlu untuk diketahui bahwa

presiden merupakan mandataris dari MPR, yang mana sebagai mandataris Presiden haruslah mempertanggung jawabkan seluruh kegiatan kenegaraan yang dilakukannya kepada MPR termasuk salah satunya pertanggung jawaban pelaksanaan GBHN, apabila pertanggung jawaban tersebut ditolak maka MPR dapat memberhentikan Presiden karena ketidak mampuan dalam menjalankan GBHN yang telah ditetapkan MPR. Seiring berjalannya waktu tugas dan wewenang yang banyak begitu besar tersebut dalam pelaksanaannya menjadi tidak maksimal, dalam perjalanannya pun banyak permasalahan yang terjadi, sehingga lembaga ini mulai kehilangan kepercayaan dari masyarakat Indonesia.

Dimulai pada tahun 1997 terjadinya gejolak besar-besaran dalam tatanan kehidupan masyarakat, tepatnya pada akhir masa orde baru yang saat itu yang telah dipimpin selama 30 tahun oleh Presiden Soeharto¹¹⁶, gejolak tersebut dimulai dari krisis moneter yang menghantui negara Indonesia, karena ketidakstabilan ekonomi, disusul dengan permasalahan katatanegaraan lainnya yang harus diselesaikan dengan segera, seperti gerakan protes dan demo yang dilakukan mahasiswa karena ketidakpuasan mereka terhadap kinerja pemerintah yang cenderung absolut dan mementingkan kepentingan penguasa serta menjadi sangat politis. Masyarakat menilai terdapat banyak sekali pasal-pasal yang terlalu “luwes” sehingga menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya oleh Lembaga negara yang menjalankannya, baik itu Presiden maupun MPR, hal ini tentu saja menjadi suatu permasalahan utama yang dihadapi oleh negara Indonesia, Undang Undang Dasar 1945 berkedudukan sebagai aturan

¹¹⁶ Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 110.

dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, Posisinya berada dalam Piramida tertinggi dan menjadi acuan pembentukan aturan hukum lainnya, dapat di analogikan bahwa konstitusi laksana bangunan rumah.¹¹⁷

Oleh karena itu apabila aturan dasar negara sudah bermasalah dan telah disalah tafsirkan oleh yang menjalankan maka kacaulah semuanya hingga ketatanan kehidupan bermasyarakat. Namun Jika melihat sejarahnya, UUD 1945 merupakan hasil para aktor kemerdekaan Indonesia pada saat itu yang dikerjakan dalam keadaan yang sangat mendesak, karena kebutuhan akan konstitusi. UUD 1945 yang disahkan berlaku pada tanggal 18 Agustus 1945 adalah konstitusi yang diistilahkan oleh Soekarno pada pembukaan sidang PPKI sebagai "UUD Darurat yang dibuat secara kilat"⁵ Dengan Perubahan konstitusi melalui Amandemen yang telah disepakati, dan telah dikerjakan selama empat kali tersebut nyatanya tidak semua berjalan mulus, seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa MPR menjadi salah satu lembaga yang harus kehilangan tugas dan wewenangnya dalam system ketatanegaraan, adapun tugas dan wewenang yang hilang dari UUD 1945 tersebut yaitu, memilih Presiden dan wakil Presiden, membuat putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara lainnya, serta tidak lagi dapat menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), Sementara secara keanggotaan Amandemen UUD 1945 memberikan perubahan terhadap keanggotaan MPR, Lembaga yang semula diisi oleh tiga representative DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan, kini diisi oleh DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hilang wewenang yang begitu besar ini tentu saja berimplikasi

¹¹⁷ Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 21.

kepada kedudukan MPR dari Lembaga tertinggi menjadi Lembaga tinggi Negara, sejajar kedudukannya dengan Lembaga Negara lainnya. Terlepas dari itu semua, Permasalahan yang harus menjadi sorotan utama adalah hilangnya wewenang MPR dalam menetapkan GBHN, wewenang ini merupakan Pedoman Pokok arah Pembangunan Nasional Indonesia yang ditetapkan Oleh MPR, yang berisikan tentang arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa untuk kurun waktu lima tahun dan 20 tahun, serta pokok penting dalam pembangunan berkelanjutan negara Indonesia yang berdasarkan kehendak rakyat.

B. Proses Amandemen Dalam Konstitusi

Secara etimologis, amandemen berasal dari Bahasa Inggris: *to amend* (untuk mengubah) diartikan sebagai *to make better* (untuk menjadikan baik), *to remove the faults* (untuk menghapus kesalahan). Selanjutnya *amandement* diartikan sebagai *a change for the better; a correction of error etc* (sebuah perubahan yang lebih baik, koreksi kesalahan dll. Betapa pun sebuah konstitusi dibuat dengan teliti dan menurut keadaan yang ada, namun konstitusi hanyalah undang-undang yang dibuat oleh manusia dan terbatas oleh ruang dan waktu. Oleh karena itu, setiap konstitusi berpeluang untuk di amandemen. Walaupun ada konstitusi yang tergolong sangat kaku terhadap perubahan. Akhirnya, faktor yang paling menentukan dalam sebuah amandemen adalah kekuatan politik.

Konstitusi merupakan konsep yang dinamis, yang berarti konstitusi harus

dapat mengikuti perkembangan dan situasi sosial suatu negara. Ramano Prodi sebagaimana dikutip oleh Denny Indrayana menyatakan bahwa konstitusi yang tidak dapat diubah adalah konstitusi yang lemah, karena konstitusi tidak bisa beradaptasi dengan realitas, padahal sebuah konstitusi harus bisa diadaptasikan dengan realitas yang terus berubah.¹¹⁸ Berdasarkan pendapat Ramano Prodi tersebut realitas kehidupan manusia akan terus berubah disisi lain suatu teks konstitusi harus dapat mengikuti perubahan tersebut, maka perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan.

Sri Soemantri, menyatakan, bahwa perubahan konstitusi pada dasarnya merupakan keniscayaan, karena: pertama, generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang. Kedua, hukum konstitusi hanyalah salah satu bagian dari hukum tata negara. Ketiga, ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar selalu dapat diubah.¹¹⁹ Bahkan menurut Venter, konstitusi yang final itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama hidupnya dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berfikir, yang untuk itulah konstitusi itu ada. Ide tentang sebuah konstitusi yang (keberadaannya) tidak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern.¹²⁰

Menurut *Sujatmiko*, amandemen yang pokok itu tidak serampangan dan merupakan hal yang serius. Konstitusi itu merupakan aturan tertinggi bernegara. Beliau berpendapat bahwa konstitusi di negara kita belum sepenuhnya sempurna.

¹¹⁸ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antar Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007, hlm. 71.

¹¹⁹ Sri Soematri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 2006, hlm. 272.

¹²⁰ Denny Indrayana, *Op.Cit.* hlm. 72

Jika ingin menyempurnakan konstitusi satu-satunya pilihan ialah amandemen. Dari beberapa referensi di atas amandemen haruslah difahami sebagai penambahan, atau perubahan pada sebuah konstitusi yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari naskah aslinya, dan diletakkan pada dokumen yang bersangkutan. Pemahaman lebih lanjut adalah amandemen bukan sekedar menyisipkan kata-kata atau perihal baru dalam teks. Di sisi lain, amandemen bukan pula penggantian. Mengganti berarti melakukan perubahan total dengan merumuskan konstitusi baru mencakup hal-hal mendasar seperti mengganti bentuk negara, dasar negara, maupun bentuk pemerintahan. Jadi pada dasarnya amandemen adalah proses perubahan terhadap ketentuan dalam sebuah peraturan. Berupa penambahan maupun pengurangan/penghilangan ketentuan tertentu agar lebih relevan dan konsisten untuk keadaan dan kondisi yang terjadi saat ini.

Terdapat beberapa sasaran yang hendak dituju dalam usaha memepertahankan konstitusi dengan jalan mempersulit perubahan, yakni: Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki), Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan, agar kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing masing pihak secara tersendiri, dan agar hak-hak perseorangan atau kelompok, seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan.

Sebagaimana dinyatakan oleh *Wheare* sebagai berikut.¹²¹

Pertama, Konstitusi hanya boleh diubah dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan; kedua, rakyat mesti diberi kesempatan mengemukakan pendapat mereka sebelum dilakukan perubahan; ketiga, dalam sistem federal, ke-kuasaan unit-unit dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak; keempat, hak individu atau masyarakat -misalnya, hak minoritas bahasa, agama, atau kebudayaan- mesti dilindungi. Keempat hal tersebut menunjukkan bahwa perubahan konstitusi tidak dapat dilakukan tanpa adanya pertimbangan yang matang. Sebagai norma dasar, yang memiliki implikasi yang sangat besar, maka pertimbangan-pertimbangan yang menjadi dasar perubahan harus lah menjadi pemikiran yang mendalam.

Menurut Sri Soemantri, mengingat konstitusi merupakan suatu aturan demi terselenggaranya praktek ketatanegaraan, perubahan konstitusi hendaknya dilakukan demi penyempurnaan praktek ketatanegaraan demi mengurangi besarnya kerugian sosial.¹²² Hal ini berarti, perubahan konstitusi memiliki batasan tertentu sesuai tujuan dan alasan perubahan serta tata cara perubahan konstitusi,⁴⁷ agar tetap berada dalam bingkai tujuan dibentuknya negara sesuai dengan cita hukum yang menjadi tuntunan dan panduan kehidupan berbangsa dan bernegara. Maka dimungkinkan terdapatnya batasan-batasan tertentu dalam perubahan konstitusi yang berkaitan dengan prosedur dan isi yang tidak boleh

¹²¹ K.C. WHEARE, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Oxford University Press, 1966), hlm. 128

¹²² Sri Soematri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 2006, hlm. 281

diubah.¹²³

Faktor utama yang menentukan pembaharuan UUD adalah berbagai pembaharuan keadaan di masyarakat. Dorongan demokrasi, pelaksanaan paham Negara kesejahteraan (*welfare state*), perubahan pola dan system ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat menjadi kekuatan (*forces*) pendorong pembaharuan UUD. Demikian pula dengan peranan UUD itu sendiri. Hanya masyarakat yang berkeinginan dan mempunyai tradisi menghormati dan menjunjung tinggi UUD yang akan menentukan UUD dijalankan sebagaimana semestinya.

Menurut KC Wheare, perubahan UUD yang timbul akibat dorongan kekuatan (*forces*) dapat berbentuk: Kekuatan tertentu dapat melahirkan perubahan keadaan tanpa mengakibatkan perubahan bunyi tertulis dalam UUD. Yang terjadi adalah pembaharuan makna. Suatu ketentuan UUD diberi makna baru tanpa mengubah bunyinya. Kekuatan kekuatan yang melahirkan keadaan baru itu mendorong perubahan atas ketentuan UUD, baik melalui perubahan formal, putusan hakim, hukum adat maupun konvensi.

Perubahan UUD 1945 yang berlangsung sebanyak empat kali berturut-turut, yaitu perubahan pertama (1999), perubahan kedua (2000), perubahan ketiga (2001) dan perubahan keempat (2002). Perubahan-perubahan tersebut menganut lima prinsip dasar, yaitu:¹²⁴

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945

¹²³ Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi (kajian terhadap perubahan UUD 1945)*, Cet. 1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 43-45

¹²⁴ A. Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 40

2. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial
4. Meniadakan penjelasan dan memasukkan hal-hal normatif penjelasan ke dalam pasal-pasal UUD
5. Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara Adendum

Berkenaan dengan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar dianut adanya tiga tradisi yang berbeda antara satu negara dengan negara lain diantaranya:¹²⁵

Pertama, kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengubah materi Undang-Undang Dasar dengan langsung memasukkan (*insert*) materi perubahan itu ke dalam naskah UUD. Contohnya konstitusi Perancis, yang biasa disebut Konstitusi Tahun 1958 yaitu menambahkan ketentuan mengenai pemilihan presiden secara langsung, serta perluasan ketentuan mengenai referendum, sehingga keseluruhan materi perubahan itu langsung dimasukkan ke dalam teks konstitusi. Kedua, Kelompok-kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan penggantian naskah Undang-Undang Dasar. Di lingkungan negaranegara ini, naskah konstitusi sama sekali diganti dengan naskah baru , seperti pengalaman Indonesia dengan konstitusi RIS tahun 1949 dan UUDS tahun 1950. Pada umumnya negara-negara demikian ini terhitung sebagai negara yang sistem politiknya belum mapan dan masih bersifat '*trial and error*'. Ketiga, yaitu perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya yang disebut sebagai amandemen kesatu, kedua, ketiga, keempat dan seterusnya. Dengan

¹²⁵ Jimly Asshidiqie, Konstitusi dan... op cit, hlm 42-44

tradisi demikian, naskah asli Undang-Undang Dasar tetap utuh, tetapi kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat dipenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan adendum tambahan terhadap naskah asli tersebut. Dapat dikatakan tradisi perubahan demikian memang dipelopori oleh Amerika Serikat, dan tidak ada salahnya negara-negara demokrasi yang lain termasuk Indonesia untuk mengikuti prosedur yang baik seperti itu.

Transformasi Konstitusi Indonesia Amandemen Pertama UUD Negara RI Tahun 1945, Menjelang pemilu 1999, intensitas konflik politik makin meningkat. Kondisi tersebut berlanjut sampai dengan pelaksanaan proses amendemen pertama UUD RI 1945 pada sidang umum MPR tanggal 1 sampai dengan 20 Oktober 1999. Jadi, dalam situasi inilah proses amendemen pertama UUD RI 1945 berlangsung. Dalam konteks seperti itu, sulit rasanya untuk berharap banyak bahwa proyek amendemen ini bisa berfungsi sebagai jawaban terhadapnya berhentinya praktekpraktik demokrasi dalam kehidupan kenegaraan atau apa yang disebut dengan *constitutional cul de sac* (kebuntuan konstitusi). Penilaian tersebut setidaknya didasarkan pada beberapa hal. Pertama, ada kesan bahwa proyek amendemen ini tidak ditangani secara serius. Artinya, reformasi konstitusi tidak diletakkan dalam posisi yang relatif penting untuk ditangani secara sungguh-sungguh dibandingkan dengan persoalan-persoalan lain yang dialami bangsa Indonesia. Kedua, proyek Amandemen ini ditangani oleh kalangan MPR, ada kesan bahwa persoalan reformasi konstitusi ini terpaksa harus disesuaikan dengan

langgam dan kepentingan kerja lembaga perwakilan rakyat ini.¹²⁶

Pada tanggal 7 Oktober 1999, Panitia Ad Hoc (PAH) III Badan Pekerja (BP) MPR menyepakati tiga persoalan utama. Pertama, semua fraksi MPR menyepakati untuk melakukan Amandemen UUD RI 1945. Kedua, menyangkut ruang lingkup amandemen. PAH III menyepakati bahwa pembukaan UUD RI 1945 tidak diubah, yang diubah adalah batang tubuh dan penjelasan UUD RI 1945, dan hal-hal yang bersifat normatif dalam penjelasan UUD RI 1945 dimasukkan ke dalam batang tubuh. Ketiga, menyangkut prioritas perubahan UUD RI 1945, yaitu hal-hal yang mendesak. Hal-hal yang mendesak tersebut terdiri atas tujuh prioritas dalam pembahasan perubahan UUD RI 1945. Tujuh prioritas tersebut adalah pertama, pemberdayaan mengenai lembaga tertinggi negara (MPR). Prioritas kedua adalah pengaturan kekuasaan pemerintah negara dan pembatasan masa jabatan presiden. Prioritas ketiga adalah peninjauan kembali lembaga tinggi negara dengan kekuasaan konsultatif (DPA), keempat mengenai pemberdayaan lembaga legislatif (DPR). Prioritas kelima, pemberdayaan lembaga auditing financial (BPK). Keenam pemberdayaan dan pertanggung jawaban lembaga kehakiman dan ketujuh, pembahasan mengenai Bank Indonesia dan TNI/Polri.¹²⁷

Amandemen Kedua UUD Negara RI 1945 Pasca penetapan perubahan pertama UUD RI 1945 pada Sidang Umum MPR 1999 tanggal 19 Oktober 1999, MPR berdasarkan Ketetapan MPR No.IX/MPR/1999, menugaskan BP MPR untuk melanjutkan perubahan UUD RI 1945. Pada bagian konsideran point C, ketetapan tersebut berbunyi bahwa : “Waktu yang tersedia untuk melakukan

¹²⁶ Suharizal, Firdaus, Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007,) hlm. 85

¹²⁷ *Ibid.* hlm. 111-112

perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sangat terbatas sehingga tidak memungkinkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia melakukan perubahan sesuai dengan dinamika dan aspirasi masyarakat”

Dari 11 fraksi yang memberikan pandangan tentang materi pada amandemen kedua UUD RI 1945 terlihat adanya kecenderungan keinginan dari mayoritas fraksi untuk memperkuat posisi lembaga perwakilan (MPR dan DPR) dan “memperlemah” posisi eksekutif (presiden) dengan berbagai macam ketentuan yang mengikat posisinya, baik sebagai kepala pemerintahan maupun sebagai kepala negara. Disamping itu, pandangan mayoritas fraksi cenderung melihat bahwa amandemen terhadap UUD RI 1945 berdasarkan perubahan pasal per pasal, bukan perubahan substansi dari UUD RI 1945. Terlihat bahwa perubahan batang tubuh hanya berdasarkan pasal atau bab yang dipandang tidak relevan lagi tanpa tanpa memberdasarkan pasal atau bab yang dipandang tidak relevan lagi tanpa melihat jiwa atau kandungan substansi yang selama ini menjadi titik persoalan.

Bagian yang sangat menarik adalah sikap fraksi atas otonomi daerah. Semua fraksi setuju akan adanya otonomi daerah seluas-luasnya dan sikap tegas pemerintah pusat terhadap kewenangan yang dimiliki oleh daerah dan pembagian yang merata antara pusat dan daerah. Wacana gender dan realitas keberpihakan “iklim politik” Indonesia atas kesetaraan dalam setiap pengisian jabatan pada tingkat lembaga negara, cenderung melupakan persoalan ini dan menganggap realitas tersebut sebagai bagian dari hak asasi manusia yang tidak perlu mendapat

tempat khusus dalam UUD.

Dari 20 bab yang diagendakan untuk dibahas dalam komisi A, ternyata hanya 12 bab yang sempat disentuh itu pun hanya sempat menyelesaikan 7 bab saja. Komisi A sepakat agar BP MPR melanjutkan pembahasan perubahan UUD RI 1945 sesuai bahan-bahan yang telah disiapkan. Pembahasan materi bab-bab yang dipersiapkan oleh BP MPR yang masih ada dan belum sempat dibahas dalam rapat pleno komisi A adalah sebagai berikut :

1. Bab Bentuk Dasar dan Kedaulatan
2. Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara
3. Bab Majelis Permusyawaratan rakyat
4. Bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Nasional
5. Bab Pendidikan dan kebudayaan
6. Bab Agama
7. Bab Perubahan Undang-Undang Dasar
8. Bab tentang Dewan Pertimbangan Agung

Amandemen Ketiga UUD Negara RI 1945 Pasca Sidang Tahunan MPR 2000, Badan Pekerja (BP) MPR telah berhasil menyelesaikan dan menyepakati untuk tetap mempertahankan hasil perubahan pertama dan perubahan kedua UUD RI 1945. Di samping itu, BP MPR juga telah menyelesaikan perumusan terhadap 12 bab rancangan perubahan ketiga UUD 1945. Hasil rumusan tersebut, terdiri atas Bab I sampai dengan Bab IX dan penambahan Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIB tentang Pemilihan Umum, dan Bab VIIIA tentang Badan pemeriksa Keuangan.

Menyangkut proses amandemen UUD RI 1945, terdapat dua hal yang berkaitan dengan rancangan perubahan UUD RI 1945 hasil BP MPR. Pertama, terdapat materi rancangan perubahan dalam bentuk sebuah rumusan yang telah disepakati oleh semua fraksi majelis, dan materi rancangan perubahan yang terdiri atas rumusan, berupa alternatif-alternatif karena belum tercapainya kesepakatan oleh fraksi-fraksi majelis. Kedua, terdapat penulisan huruf berbeda-beda pada rancangan perubahan ketiga UUD RI 1945 yang menggambarkan perubahan status materi.

Bagian yang terpenting dari hasil kerja BP MPR sejak selesainya Sidang Tahunan MPR tahun 2000 adalah beberapa materi yang sangat fundamental dalam menata sistem ketatanegaraan Indonesia. Materi tersebut adalah mengenai kelembagaan MPR, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dalam satu paket, pembentukan Dewan Perwakilan daerah, kewenangan Mahkamah Agung yang diperluas termasuk hak uji materiil terhadap undang-undang, serta pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Materi-materi tersebut, merupakan substansi perdebatan yang cukup alot pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 yang digelar pada tanggal 1-10 November 2001 lalu.

Catatan Atas Amandemen Ketiga Kegagalan MPR untuk mengesahkan materi amandemen UUD RI 1945 menyangkut susunan keanggotaan MPR, peranan MPR memilih presiden dan wakil presiden dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden, dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih pada pemilihan umum; posisi utusan golongan; pengisian kekosongan jabatan presiden dan wakil presiden; DPA; mata uang bank sentral, yang semua hal ini ditugaskan

pada BP MPR untuk diselesaikan pada Sidang Tahunan MPR 2002, berpengaruh langsung terhadap penilaian publik kepada MPR, khususnya menyangkut keseriusan MPR dalam melanjutkan proses amandemen UUD RI 1945. “Memanasnya” wacana komisi konstitusi merupakan point of return dari persoalan ini.¹²⁸

Kegagalan mengesahkan perbahan yang merupakan substansi politik yang lebih besar bobotnya dalam UUD RI 1945 ini, terutama menyangkut susunan keanggotaan MPR dan tata cara pemilihan presiden dan wakil presiden akan memengaruhi DPR dan pemerintah dalam membuat/mengubah undang-undang politik. Tentu saja, dampaknya akan merepotkan KPU dalam mempersiapkan pemilu. Realitas tersebut akan menguatkan posisi tawar (*bargaining position*) beberapa kalangan yang sejak awal proses amandemen menentang hajatn tersebut, ataupun kalangan yang lebih modernis memilih jalan tengah dengan wacana “konstitusi baru”.¹²⁹

Amandemen Keempat UUD Negara RI Tahun 1945 Ada tiga pemikiran yang berkembang dalam merespons keseluruhan hasil perubahan (amandemen pertama, amandemen kedua, dan amandemen ketiga) UUD RI 1945. Pertama, adanya pemikiran, perubahan UUD RI 1945 telah kebablasan. Penilaian ini secara terbuka diusung Gerakan Nurani Parlemen dan Forum Kajian Ilmiah Konstitusi (FKIK). Alasan yang dikemukakan kelompok ini, perombakan mendasar yang dilakukan MPR tidak sesuai tuntutan reformasi yang hanya menghendaki dilakukan penyempurnaan terbatas UUD RI 1945. Oleh karena itu, mereka

¹²⁸ Suharizal, Firdaus, Refleksi Reformasi...Op. Cit, hlm. 202

¹²⁹ *Ibid*, hlm. 202-203

meminta MPR menghentikan kegiatan melakukan perubahan terhadap UUD RI 1945. Dari kecenderungan yang ada, bukan tidak mungkin kembali ke UUD RI 1945, sebelum perubahan menjadi target kelompok ini.¹³⁰

Kedua, melanjutkan proses perubahan keempat dalam Sidang Tahunan MPR. Ini didasarkan amanat dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001 bahwa masih dipandang perlu melanjutkan perubahan UUD RI 1945 dalam Sidang Tahunan 2002. Komitmen ini masih menjadi acuan beberapa kekuatan di MPR. Ketiga, melihat kelemahan-kelemahan dalam tiga kali perubahan yang telah dilakukan, perubahan UUD RI 1945 tetap harus berujung pada pembuatan konstitusi baru yang dilakukan oleh sebuah komisi konstitusi independen. Alasan yang dikemukakan pendukung gagasan ini adalah tidak mungkin menyerahkan perubahan hukum dasar kepada MPR yang amat dominan kepentingan politik.

Pembahasan di Tingkat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR Wacana pro-kontra atas rencana amandemen keempat tidak mengurangi tekad PAH I BP MPR untuk melanjutkan proses amandemen UUD RI 1945. Pihak PAH I MPR sendiri merasa optimis bahwa langkah amandemen akan terus berjalan. Berikut pasal-pasal yang telah disepakati oleh semua fraksi MPR ,pasal 8 ayat (3) , pasal 23 B , pasal 24 ayat (3), pasal 31 ayat (4), pasal 31 ayat (5), pasal 32 ayat (1), pasal 32 ayat (2), pasal 33 ayat (3), pasal 33 ayat(4), pasal 33 ayat (5), pasal 34 ayat (2), pasal 34 ayat (3), pasal 37 ayat (1), pasal 37 ayat (2), pasal 37 ayat (3), pasal 37 ayat (5), Aturan Peralihan pasl I,pasal II, Aturan Tambahan (1),(2),(3).¹³¹

¹³⁰ *Ibid*, hlm. 206

¹³¹ *Ibid*, hlm. 210-212

Pada umumnya, sebuah konstitusi disusun oleh konstituante. Konstituante ini adalah suatu badan yang dibentuk berdasarkan pilihan rakyat seperti konstituante hasil pemilihan umum 1995 yang bertugas menyusun UUD pengganti UUDS 1950. Namun tidak dipungkiri kemungkinan bahwa konstitusi dapat di susun oleh badan yang sejenis dengan konstituante, walaupun bukan hasil dari pemilihan umum. Contohnya adalah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang menyusun UUD 1945.

Meskipun konstitusi disusun oleh konstituante yang beranggotakan para ahli namun mereka tetaplah manusia biasa. Maka, konstitusi adalah hasil karya sekelompok manusia. Sebagaimana karya manusia lainnya, sudah pasti bahwa konstitusi itu tidak sempurna dan tidak mungkin berlaku untuk selamanya. Ketidak sempurnaan suatu konstitusi, mungkin disebabkan oleh dua hal. Pertama konstitusi itu adalah hasil karya yang bersifat kompromi, dan kedua kemampuan para penyusunnya itu sendiri sangat terbatas.¹³² Karena konstituante terdiri dari sekelompok manusia yang tidak mungkin memiliki pandangan politik yang sama, dan sering pula kepentingannya berbeda-beda, maka hasil karya mereka pun yaitu konstitusi merupakan kompromi dari berbagai aliran dan kepentingan.¹³³ Selain itu, berkenaan dengan perubahan Undang-Undang Dasar.

Georg Jellinek mengemukakan pendapatnya yang membedakan *verfassungänderung* dan *erfassungswandlung*.¹³⁴ *Verfassungänderung* adalah

¹³² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 80

¹³³ Sri Sumantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 2006, hlm. 3

¹³⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit.* hlm. 91

perubahan Undang-Undang Dasar yang dilakukan dengan sengaja dan dengan cara yang disebut dalam Undang-Undang Dasar yang bersangkutan. *Verfassungswandlung* ialah perubahan Undang-Undang Dasar dengan cara yang tidak terdapat dalam Undang-Undang Dasar tetapi melalui cara-cara yang istimewa seperti revolusi, *coup d`etat*, *convention* dan sebagainya.¹³⁵

Berdasarkan pendapat Jellinek tersebut, konstitusi dapat diubah melalui prosedur formal dan melalui prosedur informal. Dengan istilah lainnya perubahan konstitusi dapat terjadi dengan pembentukan hukum secara biasa (*normale rechtsvorming*) dan pembentukan hukum secara luar biasa (*abnormale rechtsvorming*). Terdapat beberapa sasaran yang hendak dituju dalam usaha memepertahankan konstitusi dengan jalan mempersulit perubahan, yakni: Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki), Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan, agar kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing masing pihak secara tersendiri, dan agar hak-hak perseorangan atau kelompok, seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan.

Sebagaimana dinyatakan oleh Wheare sebagai berikut: Pertama, Konstitusi hanya boleh diubah dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan; kedua, rakyat mesti diberi kesempatan mengemukakan pendapat mereka sebelum

¹³⁵ *Ibid.*

dilakukan perubahan; ketiga, dalam sistem federal, kekuasaan unit-unit dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak; keempat, hak individu atau masyarakat -misalnya, hak minoritas bahasa, agama, atau kebudayaan- mesti dilindungi.¹³⁶

Keempat hal tersebut menunjukkan bahwa perubahan konstitusi tidak dapat dilakukan tanpa adanya pertimbangan yang matang. Sebagai norma dasar, yang memiliki implikasi yang sangat besar, maka pertimbangan-pertimbangan yang menjadi dasar perubahan harus lah menjadi pemikiran yang mendalam. Menurut Sri Soemantri, mengingat konstitusi merupakan suatu aturan demi terselenggaranya praktek ketatanegaraan, perubahan konstitusi hendaknya dilakukan demi penyempurnaan praktek ketatanegaraan demi mengurangi besarnya kerugian sosial.¹³⁷ Hal ini berarti, perubahan konstitusi memiliki batasan tertentu sesuai tujuan dan alasan perubahan serta tata cara perubahan konstitusi, agar tetap berada dalam bingkai tujuan dibentuknya negara sesuai dengan cita hukum yang menjadi tuntunan dan panduan kehidupan berbangsa dan bernegara.¹³⁸ Maka dimungkinkan terdapatnya batasan-batasan tertentu dalam perubahan konstitusi yang berkaitan dengan prosedur dan isi yang tidak boleh diubah.

Faktor utama yang menentukan pembaharuan UUD adalah berbagai pembaharuan keadaan di masyarakat. Dorongan demokrasi, pelaksanaan paham

¹³⁶ K.C. WHEARE, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Oxford University Press, 1966, hlm. 128.

¹³⁷ Sri Soematri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 2006, hlm. 281

¹³⁸ Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi kajian terhadap perubahan UUD 1945*, Cet. 1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 43

Negara kesejahteraan (*welfare state*), perubahan pola dan system ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat menjadi kekuatan (*forces*) pendorong pembaharuan UUD. Demikian pula dengan peranan UUD itu sendiri. Hanya masyarakat yang berkendak dan mempunyai tradisi menghormati dan menjunjung tinggi UUD yang akan menentukan UUD dijalankan sebagaimana semestinya.

Menurut KC Wheare, perubahan UUD yang timbul akibat dorongan kekuatan (*forces*) dapat berbentuk: Kekuatan tertentu dapat melahirkan perubahan keadaan tanpa mengakibatkan perubahan bunyi tertulis dalam UUD. Yang terjadi adalah pembaharuan makna. Suatu ketentuan UUD diberi makna baru tanpa mengubah bunyinya. Kekuatan kekuatan yang melahirkan keadaan baru itu mendorong perubahan atas ketentuan UUD, baik melalui perubahan formal, putusan hakim, hukum adat maupun konvensi.

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 GBHN¹³⁹. Sebagai gantinya, negara membuat sistem perencanaan pembangunan nasional yang menjadi panduan dalam merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan atau sering dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Salah satu argumentasi utama mengapa perlu menghidupkan GBHN adalah pandangan bahwa perencanaan pembangunan di

¹³⁹ Dalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari ada haluan negara

Indonesia pascareformasi mengalami kekacauan, tidak ada arah dan saling berbenturan antara pusat dan daerah. Selain itu mereka juga menyoroiti soal kesinambungan program-program pembangunan yang bisa jadi mengalami keterputusan ketika terjadi pergantian pemerintahan. bahwa persoalan kekacauan perencanaan pembangunan, terjadinya benturan perencanaan pembangunan pusat dan daerah, dan keterputusan pembangunan antarrezim pemerintahan pascaOrde Baru tidak melulu hanya karena persoalan ada atau tidak adanya GBHN. Semua itu lebih banyak muncul karena persoalan perubahan sistem demokrasi politik yang semakin terbuka, relasi kekuasaan yang terdesentralisasi dan munculnya sistem kekuasaan yang semakin horizontal, dan tidak tersentral, hirarkis dan vertikal.

GBHN adalah program MPR yang latar belakang pembentukannya sesuai dengan kebutuhan rakyat dan merupakan program cerminan kehendak rakyat Indonesia, GBHN merupakan program kerja nyata yang dibuat oleh wakil rakyat dari berbagai daerah dan telah 38 tahun pernah diberlakukan di Indonesia, kini program tersebut tidak lagi dijadikan sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rancangan pembangunan. Hal ini lambat laun dikhawatirkan akan membuat Negara Indonesia mengalami gejolak demokrasi seperti tahun 1998. Hadirnya GBHN membuat pembangunan nasional menjadi tertata rapi, berjalan terarah dan berkesinambungan satu sama lain. Terlepas dari adanya pihak yang pro ataupun kontra didalamnya, sejak tahun 1960 sampai tahun 1998 GBHN dijadikan sebagai pijakan dalam bidang Pembangunan Nasional berencana., ide pembangunan serta sasaran pembangunan dirumuskan oleh MPR yang kemudian dijalankan Presiden.

Model pembangunan yang direncanakan dibuat serta dibagi-bagi dalam beberapa tahapan, mulai dari jangka pendek lima tahunan, menengah sampai Panjang yang berkisar 20 tahunan.¹⁴⁰

Konsep perencanaan bertahap yang ada dalam GBHN merupakan pilar penting yang harus ada agar pembangunan Indonesia agar dapat terintegrasi dan berkelanjutan, wewenang yang semula dipegang oleh MPR yang merupakan Lembaga representatif masyarakat, pasca amandemen UUD 1945 wewenang inipun hilang, tentu saja hal ini menimbulkan pertanyaan bagaimana pelaksanaan pembangunan Indonesia kedepannya dan apa yang dapat menjadi acuannya?

Untuk pertama kalinya pada Tahun 2004, menjadi sejarah bahwa pemerintahan Indonesia tidak lagi menggunakan GBHN sebagai acuan dalam pembangunan nasional, dikarenakan telah dihapus, Pada tahun ini pula pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara langsung dan Sebagai ganti dari GBHN perencanaan pembangunan nasional mengacu pada UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang selanjutnya dirumuskan kedalam program yang bernama Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang jika ditelisik ternyata wewenang dari pembentukan arah pembangunan nasional ini telah berpindah tangan, yang semua berada dalam kekuasaan MPR kini berada ditangan presiden,⁷ dan dibuat secara spesifik oleh Badan Perencanaan Nasional (Bapenas), serta disetujui ke dalam bentuk UU oleh DPR, dengan masa perodesasi adalah 25 Tahun untuk RPJPN,

¹⁴⁰ Yessi Angrarni, dkk, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Fiat Justisia, Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 1, 2015, hlm. 86

dan 5 Tahun untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah.

C. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Adanya sebuah konstitusi merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Hal ini menghendaki adanya ide terhadap pembatasan kekuasaan pemerintah. Pembatasan tersebut agar dapat terlaksana dengan baik dan mendapatkan sebuah kepastian maka harus berdasarkan oleh hukum. Hakikat konstitusi itu sendiri tidak lain adalah pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan di satu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain. Hak-hak ini mencakup hak-hak dasar seperti hak untuk hidup, mempunyai milik, kesejahteraan (health), dan kebebasan. Menurut Mc Ilwan, ada dua unsur fundamental dari konstitusi, yaitu batas-batas hukum terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dan pertanggung jawaban politik sepenuhnya dari pemerintah kepada yang diperintah. Sebuah negara atau sistem pemerintahan apapun harus didirikan berdasarkan hukum, ketika kekuasaan dalam negara dilaksanakan mesti disesuaikan dengan ketentuan dan prosedur hukum. Struktur lembaga-lembaga pemerintah harus menjamin bahwa kekuasaan yang diberikan dapat dilaksanakan dengan baik guna mencapai tujuan bersama yakni menuju kesejahteraan bersama.¹⁴¹

¹⁴¹ Dikutip dari Budiman N.P.D Sinaga, *Hukum Tata Negara, Perubahan Undang-Undang Dasar*, Jakarta PT Tata Nusa, 2009, hlm. 59

Disini gagasan sebuah konstitusi mengandung arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas. Terdapat penekanan bahwa pemegang kekuasaan hanya mempunyai kekuasaan yang sudah dirinci. Tidak ada kekuasaan penguasa di luar kekuasaan yang sudah dirinci. Harus diakui bahwa konstitusi adalah sebagai kesepakatan politik yang terdapat berbagai macam cara pandang didalamnya. Sebagai produk dari manusia konstitusi juga memiliki beberapa kekurangan baik disebabkan oleh substansi yang ada di dalamnya ataupun disebabkan oleh implementasinya. Bertolak dari kekurangan yang ada maka amandemen terhadap substansi yang terdapat di dalam UUD 1945 adalah menjadi sebuah tuntutan mutlak. Menurut I Gde Pantja Astawa paling tidak ada tiga alasan utama yang dapat diidentifikasi sehingga UUD 1945 perlu diubah, yaitu:¹⁴² 1. Berangkat dari pemaknaan reformasi yang antara lain diartikan sebagai constitutional reform dan cultural reform sehingga berbicara reformasi berarti mereformasi atau memperbaharui konstitusi atau Undang-undang dasar dan kultur. 2. Didasarkan pada pandangan yang menilai UUD 1945 memiliki watak yang sentralistik, terutama membuka peluang kearah sentralisasi kekuasaan pada eksekutif atau presiden, sehingga siapapun yang menjadi presiden akan mengulangi kecenderungan yang sama yang dinilai bertindak otoriter. Maka dari itu untuk menghindari kesalahan yang sama, maka sumber penyebabnya harus diperbaiki, dan perubahan terhadap konstitusi merupakan sebuah keniscayaan. 3. Adanya pendapat dengan menunjuk pada salah seorang arsitek

¹⁴² I GdePantjaAstawa, *Beberapacatatan tentangPerubahan UUD 1945*, jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1, No.4, September-November 2001, hlm.33

yang merancang bangunan UUD 1945 yaitu Soepomo yang dinilai menularkan pikiran-pikiran fasis melalui paham integralistiknya.

Berdasarkan uraian yang disampaikan jelas terlihat bahwa pendapat untuk diadakannya amandemen terhadap Undang-undang dasar 1945 sangat masuk akal dan harus direalisasikan dengan sesegera mungkin. Berdasarkan arus gerakan yang menginginkan adanya perubahan maka akhirnya Undang-undang dasar 1945 secara konstitusional berhasil diamandemen. Tanggal 19 Oktober 1999 MPR mengeluarkan perubahan pertama UUD 1945. dalam kesempatan ini MPR telah mengubah sembilan pasal dalam UUD 1945. Mengingat UUD 1945 hanya terdiri dari 37 pasal, maka perubahan ini dapat dikatakan cukup banyak karena mencakup hampir seperempat bagian. Meskipun demikian, MPR masih belum merasa cukup sehingga mengeluarkan ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 Tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia untuk melanjutkan perubahan Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bagir Manan terhadap perubahan ini mengatakan telah terdapat beberapa tindakan seperti berikut ini: perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada; penambahan ketentuan yang sudah ada; pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru; penambahan sama sekali baru; penghapusan ketentuan yang sudah ada; memasukkan dan memindahkan beberapa isi penjelasan ke dalam Batang tubuh; perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945.¹⁴³

¹⁴³ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press 2003, hlm. 1.

Amandemen terhadap UUD 1945 memang dimungkinkan untuk dilakukan karena telah diatur dalam pasal 37. Menurut Sri Soemantri didalam pasal 37 mengandung tiga norma, yaitu:¹⁴⁴

1. bahwa wewenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar pada MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara;
2. bahwa untuk mengubah Undang-undang Dasar kuorum yang harus dipenuhi sekurang-kurangnya adalah 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR; dan
3. bahwa putusan tentang perubahan Undang-Undang Dasar adalah sah apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR yang hadir.

Dalam ketentuan diatas tidak ditemukan ketentuan yang secara sengaja mengatur tentang pembatasan perubahan Undang-undang Dasar. Maka dari itu untuk menghindari adanya perubahan terhadap kesepakatan luhur bangsa, Fraksi-fraksi MPR RI 1999 sebagaimana terdapat dalam lampiran ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia untuk melanjutkan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melanjutkan Perubahan Undang-Undang dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, bersepakat bahwa arah dan cara-cara perubahan UUD 1945 adalah:

1. tidak mengubah pembukaan UUD 1945
2. tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. mempertegas sistem pemerintah presidensial

¹⁴⁴ Sri Soemantri, *Prosedur dan sistem perubahan konstitusi*, Bandung: Alumni, 1984, hlm.65

4. penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan UUD 1945 harus dimasukkan ke dalam pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh UUD 1945; dan
5. perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.

Dalam hal ini Mahfud MD berpendapat keputusan untuk tidak mengubah pembukaan UUD 1945 merupakan keputusan yang tepat, baik secara filosofis maupun secara politis, dalam hidup bernegara bagi bangsa Indonesia. Secara filosofis, pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya terdapat Pancasila merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Ia juga dapat disebut sebagai tanda kelahiran (akte) karena sebagai *modus vivendi* didalamnya juga memuat pernyataan kemerdekaan (proklamasi) serta identitas diri dan pijakan melangkah untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan Negara. Jika pembukaan diubah maka Indonesia yang ada bukanlah Indonesia yang aktenya dikeluarkan pada tanggal 17 Agustus 1945 melainkan Indonesia yang lain lagi. Secara politik, langkah yang diambil oleh MPR adalah benar adanya. Sebab gerakan reformasi menuntut adanya pembatasan kekuasaan pemerintah agar tidak sewenang-wenang. Untuk membenahi sistem yang ada diperlukan adanya perubahan terhadap isi dari UUD 1945 tanpa harus mempersoalkan pembukaan karena otoriterisme muncul bukan bersumber dari pembukaan melainkan bersumber dari pasal-pasal UUD tersebut.¹⁴⁵

Dalam perkembangannya, pasca dilakukannya penyempurnaan terhadap kedudukan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (naskah

¹⁴⁵ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: RajawaliPers, 2010, hlm.2.

asli), melalui Sidang Tahunan 2002 MPR kembali melakukan penyempurnaan terhadap pasal-pasal berkenaan dengan kelembagaan MPR. Khusus berkenaan dengan kedudukan dan kewenangan MPR pasca perubahan keempat UUD 1945, MPR tidak lagi diposisikan sebagai pemegang kedaulatan tertinggi atau Lembaga Tertinggi Negara, melainkan berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Oleh karena MPR tidak lagi diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara, praktis terjadi pengurangan terhadap kewenangan MPR. Satu dari sekian kewenangan yang dikurangi dari kelembagaan MPR adalah kewenangan untuk membuat GBHN. Dalam konteks dihilangkannya kewenangan MPR dalam membuat GBHN, kini Presiden memiliki hak untuk menentukan arah tersendiri dalam melaksanakan pembangunan nasional yang dibuat olehnya, disetujui bersama-sama dengan DPR dan ditetapkan melalui undang-undang. Arah pembangunan nasional inilah yang saat ini akrab dikenal sebagai RPJPN yang kemudian diturunkan menjadi RPJMN.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional kedepannya. Jika merujuk pada penjelasan 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang notabeneanya 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”.¹⁴⁶

Berkenaan dengan mekanisme penyusunan RPJP tersebut, proses penyusunannya dimulai dari penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, dilanjutkan dengan 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 bersamasama dengan Presiden untuk kemudian disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.¹⁴⁷ 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 menurut peneliti perlunya haluan negara yang ideal untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dari masa ke masa atau bergantinya presiden atau visi misi Kepala Negara.

RPJMN yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden terpilih memuat sasaran dan strategi pembangunan nasional selama 5 (lima) tahun

¹⁴⁶ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

¹⁴⁷ Hastu Rahma Anggraini dkk., *Gambaran dan Analisis Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025*, Karya Tulis Ilmiah, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang, 2014, hlm. 7

masa pemerintahan. Untuk menjabarkan serta mewujudkan amanat pembangunan jangka menengah, diperlukan dokumen perencanaan pembangunan nasional yang dapat menjadi acuan bagi Kementerian/Lembaga untuk mendukung pencapaian program prioritas Presiden tersebut. Dokumen rencana tersebut adalah Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, serta program dan kegiatan Kementerian/Lembaga untuk melaksanakan tugas dan fungsinya serta berpedoman pada RPJMN 2010-2014.

D. Eksistensi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sejarah munculnya Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah implementasi administrasi pembangunan yang berasal dari UUD 1945. Mandat tersebut bertujuan untuk mengatur pembangunan nasional supaya dilaksanakan dengan cara yang tersistematis dan tidak bertentangan dengan konstitusi yang telah disepakati bersama untuk dijadikan rujukan dalam segala hal. Sehingga dengan adanya GBHN diharapkan pembangunan nasional tidak dilaksanakan dengan kehendak pribadi seorang penguasa melainkan melalui perencanaan yang tersusun secara matang.

Kemudian sebelum membahas tentang perencanaan pembangunan nasional terlebih peneliti ingin menjelaskan adapun kelemahan dalam GBHN pada MPR memiliki kekuasaan lebih daripada presiden. Dapat menyebabkan presiden dapat dipilih dan diberhentikan oleh MPR. mandemen ketiga tersebut telah mereduksi kekuasaan MPR sehingga MPR tidak lagi mempunyai wewenang untuk menetapkan GBHN dan memilih Presiden beserta Wakil Presiden. Dengan

demikian MPR juga tidak bisa "mendikte" Presiden melalui GBHN-nya. Dalam kajian politik, "nilai tawar" MPR sudah tidak "seksi" lagi. Hal itu dikarenakan sistem sudah beralih dari sistem parlemen menjadi sistem presidensial karena Presiden dan Wakil Presiden sudah dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini berdampak pada kewenangan MPR, di mana kewenangan untuk menetapkan GBHN telah dihapus.

Dalam naskah sebelum perubahan UUD 1945, GBHN diatur dalam Pasal 3, yang menyebutkan bahwa, "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara". Kemudian, penjelasan Pasal 3 bahwa menegaskan Presiden wajib melaksanakan GBHN dan apabila Presiden melanggar, maka MPR bisa memberhentikan Presiden. Pengaturan itu pada dasarnya membuat Indonesia menganut sistem parlementer. Pasal itu dihapus dalam amendemen ketiga UUD 1945, sehingga kewenangan MPR diatur limitatif, yaitu: mengubah dan menetapkan UUD 1945; melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945. Implikasi dari perubahan itu adalah MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, presiden bukan lagi mandataris MPR, dan tidak ada lagi pertanggungjawaban presiden kepada MPR atas pelaksanaan GBHN. Perubahan itu yang membuat Indonesia menganut sistem presidensial. Sistem presidensial terbukti lebih tepat dalam membawa Indonesia ke alam yang lebih demokratis karena Presiden bertanggung jawab langsung pada pemilihnya, bukan pada lembaga lain. Jika GBHN kembali dihidupkan, pendulum sistem pemerintahan akan bergerak kembali ke arah

parlementer dan merusak sistem yang sudah dibangun selama ini.

Indonesia pernah menjalankan pola pembangunan berjangka melalui GBHN yang dibentuk oleh MPR, yakni pada masa pemerintahan Soekarno, Soeharto, BJ Habibie, hingga Abdurahman Wahid. Bahkan, Presiden Soekarno dan Presiden Abdurahman Wahid sempat merasakan bagaimana GBHN dijadikan sebagai dasar oleh MPR untuk melakukan pemakzulan. Penghapusan GBHN dalam ketentuan UUD 1945 bukan tanpa alasan, sehingga apabila tidak belajar dari sejarah dengan membangkitkan GBHN, maka peluang pengulangan sejarah melalui pemakzulan Presiden besar kemungkinan bisa terjadi lagi. Dengan model GBHN, Presiden hanya diposisikan sebagai pelaksana tugas sehingga esensi Presiden sebagai pemegang arah dan komando pembangunan menjadi hilang.

Amendemen UUD 1945 menjadi upaya satu-satunya untuk membidani kelahiran kembali GBHN. Melakukan amendemen UUD 1945 adalah agenda kompleks yang memerlukan waktu panjang dan padat, sehingga akan menyita banyak waktu anggota MPR yang terdiri dari gabungan anggota DPR dan DPD periode 2019-2024. Padahal, peran dan keberadaan DPR diperlukan untuk melaksanakan berbagai fungsinya, yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran. Waktu kerja yang tersita berpotensi memperburuk kinerja DPR, khususnya dalam fungsi legislasi. DPR periode 2014-2019 hanya berhasil mengesahkan 22 RUU menjadi UU dari 189 RUU yang direncanakan untuk disahkan pada kurun waktu 2015-2019. Capaian itu adalah nilai merah bagi manajemen kinerja DPR dalam 5 tahun terakhir, dan akan lebih buruk apabila waktu anggota DPR semakin disita oleh proses-proses amendemen UUD 1945.

Sejak GBHN tidak lagi diberlakukan, perencanaan pembangunan di Indonesia adalah berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), dan yang saat ini berlaku adalah RPJPN 2005-2025 berdasarkan kepada UU No. 17 Tahun 2007. RPJPN kemudian didukung oleh serangkaian Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang saat ini sedang dalam proses pembentukan RPJMN fase kelima. Apabila para elite politik memang serius untuk memperbaiki arah pembangunan nasional, maka tidak perlu menempuh jalur amandemen konstitusi dengan melahirkan kembali GBHN. Cukup dengan serius mengikuti proses penyusunan RPJMN 2020-2025. Upaya lain yang dapat dilakukan untuk memaksimalkan tenaga dan waktu yang ada adalah dengan melakukan evaluasi terhadap RPJPN 2005-2025, dan menjadikan hasil evaluasi itu untuk menyusun RPJPN tahap berikutnya, yaitu RPJPN 2025-2050.

Dalam suatu perencanaan merupakan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya tersedia. Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Perencanaan pembangunan terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Sedangkan, proses perencanaan merupakan sebuah proses yang dilakukan dalam rangka mencapai sebuah kestabilan. Sehingga setiap aktivitas yang ada di dalamnya merupakan usaha yang dilakukan memiliki titik fokus untuk mencapai satu

kondisi keseimbangan dalam konteks *problem solving*, *future oriented* dan *resource allocation*.

Sistem perencanaan nasional dirancang untuk menjangkau seluruh wilayah Indonesia dan mengikat semua tingkatan pemerintahan. Namun, masing-masing rencana memiliki cakupan dana berbeda-beda. Dilihat dari tingkatan pemerintahan, sistem perencanaan pembangunan nasional memuat:

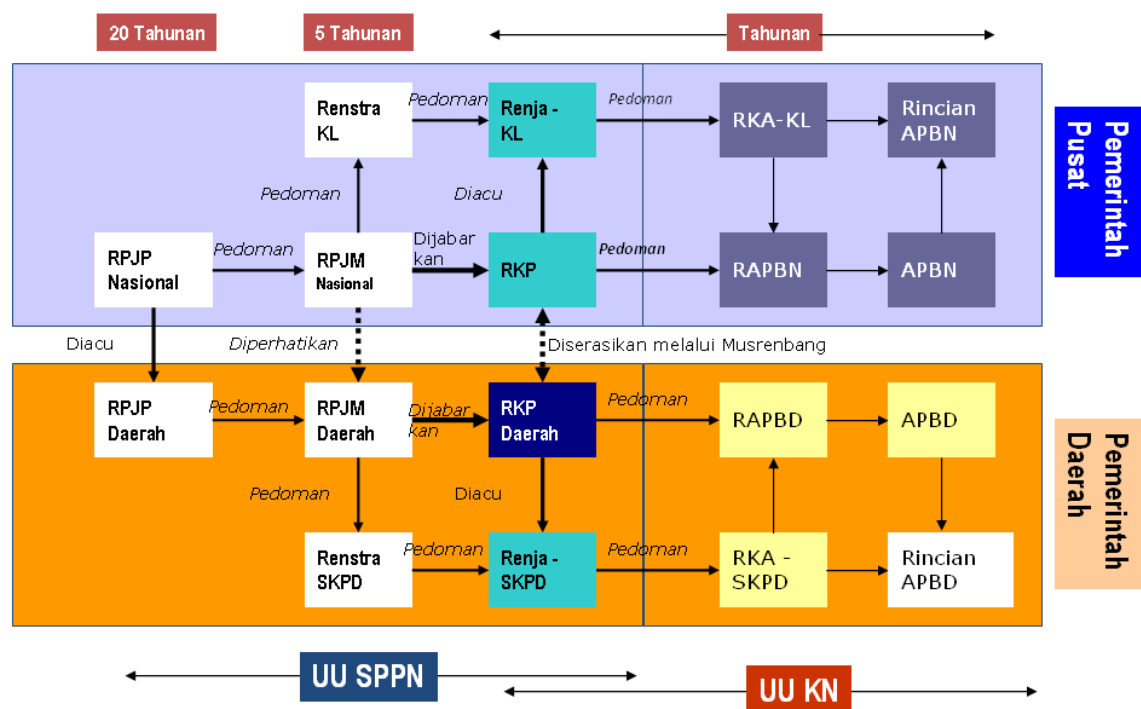
- (1) Perencanaan Pusat; dan
- (2) Perencanaan Daerah.

Di dalam era otonomi, campur tangan pemerintah pusat semakin berkurang dan daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengelola pembangunan di daerahnya masing-masing, maka sistem perencanaan pembangunan daerah yang semula lebih bersifat sektoral berubah menjadi lebih bersifat regional. Perencanaan pembangunan daerah sekarang lebih banyak memperhatikan potensi dan karakteristik khusus daerah. Sedangkan perencanaan nasional lebih banyak bersifat makro dan hanya akan memberikan arah dan sasaran umum agar pembangunan daerah dapat dikoordinasikan dengan baik dan efisien. Disamping itu, perencanaan makro hanya ditekankan pada masalah-masalah utama pembangunan yang bersifat nasional. UU no. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional disusun pemerintah untuk memperbaiki berbagai kelemahan perencanaan pembangunan yang dirasakan dimasa lalu. Sasaran perbaikan yang diharapkan antara lain adalah mewujudkan keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran serta untuk lebih mengoptimalkan pemanfaatan partisipasi masyarakat dalam penyusunan

perencanaan melalui acara Musrenbang. Berikut adalah diagram perencanaan pembangunan.

Gambar 1.1

Alur Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan



Sumber: UU No. 25 tahun 2004 dan UU No. 17 tahun 2003

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mengamanatkan adanya Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Dokumen RPJPN 2005-2025 telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. Sementara itu, dokumen RPJMN dan RKP ditetapkan dengan Peraturan

Presiden sesuai dengan periode pemerintahan. RPJMN Tahap I (2004-2009) telah ditetapkan dan dilaksanakan, selanjutnya RPJMN Tahap II (2010-2014) akan disusun sesuai dengan visi-misi program prioritas Presiden terpilih (2009-2014).

RPJPN 2005-2025 terdiri dari sembilan bidang pembangunan, yaitu bidang sosial budaya dan kehidupan beragama, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), politik, pertahanan dan keamanan, hukum dan aparatur, pembangunan wilayah dan tata ruang, penyediaan sarana dan prasarana, serta pengelolaan sumberdaya alam (SDA) dan lingkungan hidup. Secara substansial hal-hal yang diuraikan dalam RPJPN mencakup Kondisi Umum, Visi dan Misi Pembangunan Nasional, Arah, Tahapan, dan Prioritas Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Detail cakupan substansial tersebut dapat dilihat pada dokumen RPJPN tersebut.

RPJPN 2005-2025 dituangkan ke dalam empat tahapan RPJMN. Dalam pentahapan RPJPN 2005-2025, RPJMN 2010-2014 merupakan tahap II pencapaian visi dan misi pembangunan nasional. Tahap II RPJMN bertujuan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumberdaya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian. RPJMN dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sebagai dokumen perencanaan nasional untuk periode satu tahun. RKP merupakan penjabaran tahunan dari RPJMN dan memuat rancangan kerangka ekonomi makro, antara lain adalah arah kebijakan fiskal dan moneter prioritas

pembangunan, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. RKP memungkinkan adanya pemutakhiran program prioritas Presiden serta penetapan kebijakan baru. RKP yang telah ditetapkan dengan Peraturan Presiden menjadi pedoman bagi penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN).

Penyusunan RPJP/RPJM Nasional dan Daerah (termasuk Rencana Pembangunan Tahunan) harus berpedoman pada peraturan perundangundangan yang berlaku. Dalam hal ini adalah:¹⁴⁸

- 1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; dan
- 2) Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah

Perencanaan pembangunan oleh pemerintah pusat/daerah pada Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdiri dari:

- a) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)
- b) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)
- c) Rencana Pembangunan Tahunan.

a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)

Rencana pembangunan jangka panjang disusun oleh pemerintah

¹⁴⁸ <https://www.scribd.com/doc/73785467/Rencana-Pembangunan-Jangka-Panjang-dan-MenengahRPJP-RPJM-Nasional-dan-Daerah-Serta-Rencana-Pembangunan-Tahunan-RKPD>.

Diakses pada 25 Oktober 2021

pusat/daerah yang selanjutnya disebut sebagai RPJP Nasional/Daerah. RPJP Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan nasional. Pembangunan Daerah yang mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang nasional. Penyusunan RPJP Nasional/Daerah dilakukan melalui urutan kegiatan:¹⁴⁹

- 1) Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan.
- 2) Musyawarah perencanaan pembangunan.
- 3) Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Untuk tingkat daerah, Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJP daerah. Rancangan awal RPJP yang disusun Bappeda tersebut akan digunakan sebagai bahan pembahasan dalam musyawarah perencanaan pembangunan. Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang), diselenggarakan Bappeda yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikut sertakan masyarakat (antara lain LSM, asosiasi profesi, pemuka agama, pemuka adat, perguruan tinggi sertakalangan dunia usaha), dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat. Berdasarkan hasil musyawarah tersebut Bappeda menyusun rancangan akhir RPJP Daerah. RPJP Daerah ditetapkan dengan Perda.

b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)

Rencana pembangunan jangka menengah yang disusun oleh pemerintah pusat/ daerah, disebut rencana pembangunan jangka menengah tingkat pusat/daerah yang disingkat menjadi RPJM Nasional/RPJM Daerah. Dalam

¹⁴⁹ *Ibid.*

pasal 5 (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 menyatakan bahwa: RPJM daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program pembangunan daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional. RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategik pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam rangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dilakukan melalui urutan kegiatan sebagai berikut:¹⁵⁰

- 1) Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- 2) Penyiapan rancangan rencana kerja;
- 3) Musyawarah perencanaan pembangunan;
- 4) Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Rancangan awal RPJM daerah disusun oleh Kepala Bappeda yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah ke dalam strategik pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas kepala daerah dan arah kebijakan keuangan daerah peraturan kepala daerah paling lambat tiga bulan setelah kepala daerah dilantik. Setelah ditetapkannya RPJM daerah, satuan kerja perangkat daerah segera menyesuaikan Renstranya dengan RPJM daerah yang telah disahkan dan ditetapkan dengan peraturan pimpinan satuan kerja perangkat daerah.

¹⁵⁰ *Ibid.*

c. Rencana Pembangunan Tahunan

Rencana pembangunan tahunan daerah, yang selanjutnya disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan untuk periode satu tahun. RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD dan mengacu pada RPJPD yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Penyusunan RKPD melalui urutan kegiatan sebagai berikut:¹⁵¹

- 1) penyiapan rancangan awal RKPD;
- 2) penyiapan rancangan rencana kerja;
- 3) musyawarah perencanaan pembangunan;
- 4) penyusunan rancangan akhir RKPD.

Sebagai langkah pertama dalam penyusunan RKPD, Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM daerah. Selanjutnya Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD yang disusun oleh Kepala Bappeda. Pada dasarnya Renja SKPD berisi tentang; Kebijakan Umum SKPD, dan; Program/kegiatan Pembangunan di lingkungan SKPD, baik yang dilaksanakan oleh SKPD maupun dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Setelah itu Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan

¹⁵¹ *Ibid.*

RKPD dengan menggunakan dasar dari Renja-SKPD tersebut. Rancangan RKPD menjadi bahan dalam Musrenbang yang diselenggarakan oleh Kepala Bappeda. Musrenbang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan. Kepala Bappeda akhirnya menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil dari Musrenbang tersebut. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah dan menjadi pedoman penyusunan RAPBD.

Pasca dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, pedoman pembangunan nasional kemudian disandarkan pada sebuah produk legislasi dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. SPPN yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mencakup lima pendekatan dalam rangkaian perencanaannya, yaitu:¹⁵²

- (1) politik;
- (2) teknokratik;
- (3) partisipatif;
- (4) atas-bawah (*top-down*); dan
- (5) bawah-atas (*bottom-up*).

Pendekatan politik memandang bahwa rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan baik oleh Presiden

¹⁵² Lihat Penjelasan Umum UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

maupun Kepala Daerah pada masa kampanye. Hal tersebut dikarenakan rakyat yang telah menggunakan hak pilihnya menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan. Pendekatan teknokratik dimaksudkan agar dalam proses penyusunannya dilakukan dengan menggunakan metode atau kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga ataupun satuan kerja yang berkaitan secara fungsional. Pendekatan partisipatif dilakukan dengan mengikutsertakan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terkait terhadap pembangunan. Dan pendekatan atas-bawah (*top-down*) dan bawah atas (*bottom-up*) dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Dalam konsep haluan negara model SPPN ini terdapat 4 tahapan dalam proses perencanaan pembangunannya, yaitu:¹⁵³ (1) penyusunan rencana; (2) penetapan rencana; (3) pengendalian pelaksanaan rencana; dan (4) evaluasi pelaksanaan rencana. Penyusunan rencana adalah tahapan yang pertama sebelum ditetapkannya rencana, hal ini dimaksudkan agar dalam penetapan rencana sudah sesuai dengan penyusunan yang dilakukan sebelumnya. Pengendalian pelaksanaan dilakukan agar perencanaan pembangunan dapat berjalan dengan baik. Tahapan terakhir adalah evaluasi, yang tujuannya adalah mengevaluasi faktor, kendala, maupun produktivitas dari suatu perencanaan pembangunan. Keempat tahapan tersebutlah yang kemudian dilaksanakan secara berkelanjutan dan secara keseluruhan membentuk siklus perencanaan. Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional digunakan sebagai panduan dasar dalam menjalankan program pembangunan nasional, yakni dengan

¹⁵³ Lihat Pasal 8 UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)

dimanifestasikan dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang dibuat untuk jangka waktu lima tahunan sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang mengacu pada RPJPN111, serta dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk jangka waktu satu tahun atau tahunan yang merupakan penjabaran dari RPJMN.

Arah Pembangunan Nasional Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Secara legal formil, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Indonesia diatur dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2007. Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang ini bertujuan untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan dalam rangka mencapai tujuan dan cita-cita bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Dalam dokumen RPJPN, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional diartikan sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional yang merupakan jabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional untuk masa 20 tahun ke depan yang mencakupi kurun waktu mulai dari tahun 2005 hingga tahun 2025. Dalam kurun waktu tersebut, pelaksanaannya dibagi dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan, yang diatur dalam RPJMN I Tahun 2005-2009, RPJMN II Tahun 2010-2014, RPJMN III Tahun 2015-2019, dan RPJMN IV Tahun 2020-2024. Dokumen RPJPN tersusun atas bagian pendahuluan, penjabaran kondisi umum, Visi dan Misi Pembangunan Nasional Tahun 2005–

2025, Arah, Tahapan, dan Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005–2025 dan bagian Penutup. Meskipun diatur melalui dokumen terpisah yang secara hirarki sejajar dengan UU SPPN, namun RPJPN adalah merupakan satu kesatuan yang disusun dan berpedoman pada Undang-Undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Adapun yang menjadi visi nasional pembangunan jangka panjang adalah terciptanya manusia yang sehat, cerdas, produktif, dan berakhlak mulia dan masyarakat yang makin sejahtera dalam pembangunan yang berkelanjutan didorong oleh perekonomian yang makin maju, mandiri, dan merata di seluruh wilayah didukung oleh penyediaan infrastruktur yang memadai serta makin kokohnya kesatuan dan persatuan bangsa yang dijiwai oleh karakter yang tangguh dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diselenggarakan dengan demokrasi (yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila) sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta menjunjung tegaknya supremasi hukum.¹⁵⁴ Visi nasional tersebut kemudian didukung oleh visi dalam setiap bidang pembangunan, yang mencakup pembangunan bidang politik, pembangunan pertahanan dan keamanan, pembangunan hukum dan penyelenggaraan negara, pembangunan sosial budaya, pembangunan sumber daya manusia, pembangunan ekonomi, pembangunan daerah, pembangunan infrastruktur, dan pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Ada 8 hal yang menjadi arah pembangunan jangka panjang tahun 2005- 2025, yaitu:¹⁵⁵

¹⁵⁴ Lihat bagian II UU No.17 Tahun 2007 Tentang RPJPN

¹⁵⁵ Lihat Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

1. Mewujudkan masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab;
2. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing;
3. Mewujudkan Indonesia yang demokratis dan berlandaskan hukum;
4. Mewujudkan Indonesia yang aman, damai, dan bersatu;
5. Mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan;
6. Mewujudkan Indonesia yang asri dan lestari;
7. Mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional; dan
8. Mewujudkan Indonesia yang berperan aktif dalam pergaulan Internasional.

Delapan arah pembangunan di ataslah yang menjadi panduan dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Dalam upaya mewujudkan masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab sebagaimana termaktub dalam arah pembangunan pertama, maka ada beberapa aspek yang harus menjadi sorotan. Diantaranya adalah pembangunan agama harus diarahkan untuk memantapkan fungsi dan peran agama baik sebagai landasan moral dan etika dalam pembangunan serta diarahkan untuk meningkatkan suasana tenggang rasa dan saling menghormati antar kelompok masyarakat. Aspek lain yang harus menjadi sorotan adalah pembangunan jati diri bangsa yang harus dilakukan melalui transformasi, revitalisasi, dan reaktualisasi tata nilai budaya bangsa yang ditujukan untuk mewujudkan karakter bangsa dan sistem sosial yang berakar, unik, modern, dan unggul. Selain itu dari segi berbudaya perlu dicapai budaya inovatif yang berorientasi iptek agar dapat bersaing dalam era persaingan global.

Pengembangan iptek juga perlu diletakkan dalam rangka mendukung sekaligus meningkatkan harkat, martabat, serta peradaban manusia.¹⁵⁶

Bangsa yang memiliki tingkat daya saing yang tinggi adalah kunci untuk memajukan suatu negara. Maka untuk memperkuat daya saing ini, pembangunan nasional dalam jangka panjang diarahkan untuk mengedepankan pembangunan sumber daya manusia berkualitas dan berdaya saing, memperkuat perekonomian domestik berbasis keunggulan di setiap wilayah menuju keunggulan kompetitif, meningkatkan penguasaan, pemanfaatan, dan penciptaan pengetahuan, membangun infrastruktur yang maju, melakukan reformasi di bidang hukum dan aparatur negara. Dalam rangka mewujudkan arah pembangunan jangka panjang yang ketiga, yaitu Indonesia yang demokratis dan berlandaskan hukum maka diperlukan penataan kelembagaan demokrasi. Penataan kelembagaan demokrasi dilakukan dengan memperkuat peran masyarakat sipil guna mewujudkan pembangunan partisipatoris yang sifatnya bottom up, menumbuhkan masyarakat yang memiliki jiwa tanggap (*responsive community*) yang bermuara pada sikap yang memiliki *spirit of voluntarism* atau semangat sukarela, memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah, menjamin perkembangan dan kebebasan media dalam mengomunikasikan kepentingan masyarakat, serta melakukan pembenahan dalam bidang penegakan hukum sehingga tidak diskriminatif.¹¹⁶ Arah pembangunan jangka panjang nasional yang keempat yaitu Indonesia yang aman, damai, dan bersatu dapat terwujud dengan berbagai upaya yang meminimalisir potensi ancaman dari berbagai aspek. Pun hal ini dipengaruhi oleh kondisi bangsa

¹⁵⁶ *Ibid.*

Indonesia yang dari segi sosial, ekonomi, dan budaya sangat beragam. Ada beberapa hal yang dapat menjadi panduan guna menjamin rasa aman bagi masyarakat, yaitu diperlukan keterpaduan pembangunan pertahanan, pembangunan keamanan dalam negeri, dan pembangunan keamanan sosial.

Selain keterpaduan dalam pembangunan pertahanan dan keamanan, pembangunan nasional juga diarahkan agar dapat mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan. Pembangunan yang merata dapat meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan, mengurangi gangguan keamanan, serta menghapuskan potensi konflik sosial untuk tercapainya Indonesia yang maju, mandiri dan adil. Secara khusus upaya untuk mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan ini dijabarkan dalam 21 pendekatan.

Namun dapat dijabarkan secara umum, cita-cita untuk mewujudkan pembangunan yang merata ini dilakukan melalui upaya pengembangan wilayah dengan memperhatikan potensi dan peluang keunggulan sumber daya darat dan/atau laut di setiap wilayah yang tujuannya adalah meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Selain itu, perlu adanya percepatan pembangunan dan pertumbuhan wilayah-wilayah strategis misalnya dengan pengembangan produk unggulan daerah. Diperlukan pula upaya pembangunan kota-kota metropolitan, besar, menengah, dan kecil secara seimbang sehingga terhindar dari pertumbuhan fisik kota yang tidak terkendali atau urban sprawl & conurbation. Demikian pula dengan pedesaan yang pertaniannya diharapkan dapat menjadi Backward Linkage bagi daerah perkotaan. Arah pembangunan jangka panjang nasional yang keenam

yaitu mewujudkan Indonesia yang asri dan lestari dilatarbelakangi karena Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup yang asri adalah modal dalam pembangunan nasional sehingga pengelolaannya harus dilakukan secara seimbang guna menjamin keberlanjutan pembangunannya. Secara garis besar, upaya untuk mewujudkan Indonesia yang asri dan lestari diantaranya dapat dilakukan dengan menerapkan proses pengelolaan secara rasional, optimal, efisien, dan bertanggung jawab terhadap sumber daya alam yang terbarukan. Sementara untuk sumber daya alam yang tidak terbarukan, pemanfaatannya juga harus seefisien mungkin dan diarahkan untuk mendukung proses produksi dalam negeri. Selain itu, upaya menjaga keamanan ketersediaan energi diarahkan untuk menyediakan energi dalam waktu yang terukur antara kesediaan dan tingkat kebutuhan di masyarakat.

Arah pembangunan ketujuh yaitu terkait dengan pengembangan pembangunan kelautan, diarahkan pada pola pembangunan berkelanjutan dengan mengembangkan wawasan dan budaya bahari, mengembangkan standar kompetensi sumber daya manusia di bidang kelautan, menetapkan wilayah NKRI, aset-aset dll sebagaimana digariskan dalam UNCLOS 1982, mengupayakan pengamanan wilayah kedaulatan yurisdiksi dan aset NKRI melalui peningkatan pertahanan dan keamanan secara terpadu di daerah perbatasan, serta mengembangkan sistem monitoring, control, and surveillance (MCS). Upaya pembangunan kelautan juga mencakup bagaimana mengurangi dampak bencana pesisir dan pencemaran laut melalui pengembangan mitigasi bencana dan early warning system. 120 Arah pembangunan ke depan berkaitan dengan peran aktif Indonesia dalam lingkup pergaulan internasional. Peran aktif Indonesia dalam

pergaulan Internasional menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari upaya menjaga ketertiban dunia yang menjadi amanat konstitusi. Untuk mewujudkan Indonesia yang maju, mandiri, adil, dan makmur maka penting untuk punya peran aktif dalam politik luar negeri. Diantaranya melalui keterlibatan di organisasi-organisasi internasional melalui pemanfaatan diplomasi dan hubungan luar negeri, menguatkan kapasitas dan kredibilitas politik luar negeri dalam rangka ikut serta menciptakan perdamaian dunia, serta memperkuat jaringan hubungan kerja sama yang produktif antar aktor-aktor negara dan aktor-aktor non negara.

Delapan arah rencana pembangunan jangka panjang nasional Indonesia tahun 2005-2025 tersebutlah yang kemudian menjadi panduan bagi pembentukan tahapan dan skala prioritas yang menjadi agenda dalam RPJMN. RPJPN juga menjadi panduan di dalam penyusunan RPJP Daerah serta juga menjadi pedoman bagi Presiden dan Wakil Presiden yang mencalonkan diri dalam menyusun visi dan misi serta program prioritas dalam penyusunan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) dan RKP (Rencana Kerja Pemerintah). Maka dapat dikatakan bahwa dari sisi substansi, RPJPN ini memiliki sifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar, sehingga memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya.¹²² Undang-Undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur proses penyusunan dan penetapan RPJPN sebagai berikut: Menteri menyiapkan rancangan RPJPN, dan menjadi bahan utama bagi Musrenbang Jangka Panjang. Musrenbang Jangka Panjang ini diselenggarakan oleh Menteri

dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan keterlibatan publik atau masyarakat. Setelah itu Menteri menyusun rancangan akhir RPJPN berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang tersebut. Kemudian, RPJPN ini ditetapkan dengan Undang-undang.

Dalam bagian penutup RPJPN, disebutkan ada 4 hal yang mendukung keberhasilan pembangunan nasional, yaitu:

- (1) komitmen dari kepemimpinan nasional yang kuat dan demokratis;
- (2) konsistensi kebijakan pemerintah;
- (3) keberpihakan kepada rakyat; dan
- (4) peran serta masyarakat dan dunia usaha secara aktif.

Komitmen dari kepemimpinan nasional yang kuat dan demokratis harus dimaknai sebagai tekad kuat dan keberanian yang harus dimiliki oleh pemimpin dan/atau pelaksana pembangunan nasional tanpa mengabaikan prinsip demokratis yaitu dengan tetap membuka keran partisipasi publik seluas-luasnya. Hal penting lainnya yang juga mendukung keberhasilan pembangunan adalah konsistensi kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah di berbagai bidang tentunya harus konsisten atau tidak berubah-ubah. Konsistennya kebijakan pemerintah tentu akan berimplikasi positif pada pencapaian pembangunan nasional yang diharapkan. Aspek penting lain yang harus diperhatikan adalah keberpihakan pada rakyat sekaligus membuka kesempatan luas bagi masyarakat untuk turut serta dalam pembangunan nasional. Penerapan keempat hal tersebut tentu akan sangat mendukung keberhasilan pencapaian pembangunan nasional di Indonesia.

Dalam masing-masing buku tersebut telah ditentukan apa yang menjadi indikator-indikator pembangunan beserta sarannya. Hal ini disesuaikan dengan Visi Indonesia dalam RPJMN tersebut yaitu terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong.

Ada 7 misi pembangunan dalam RPJMN ini yaitu:

- (1) Keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan;
- (2) Masyarakat maju, berkeimbangan dan demokratis berlandaskan negara hukum;
- (3) Politik Luar Negeri bebas aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim;
- (4) Kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera;
- (5) Bangsa berdaya saing;
- (6) Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional; dan
- (7) Masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Selain 7 misi tersebut, RPJMN yang dibuat pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo ini juga mengunggulkan konsep Nawa Cita (9 agenda prioritas) yaitu :¹⁵⁷

¹⁵⁷ Lihat Lampiran Peraturan Presiden No.2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.

- (1) Akan menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberi rasa aman pada seluruh warga negara;
- (2) Akan membuat Pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola Pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya;
- (3) Akan membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerahdaerah dan desa dalam kerangka Negara Kesatuan;
- (4) Akan menolak Negara lemah dengan melakukan reformasi sistem penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya;
- (5) Akan meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui: Indonesia Pintar, Indonesia Sehat, Indonesia Kerja dan Indonesia Sejahtera;
- (6) Akan meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional;
- (7) Akan mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik; (8) Akan melakukan revolusi karakter bangsa; (9) Akan memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial.

Sembilan agenda prioritas (Nawa Cita) tersebut tersebut menjadi acuan dalam melaksanakan pembangunan Indonesia. Program ini digagas sebagai strategi pembangunan prioritas yang akan membuka jalan menuju Indonesia yang berdikari dalam bidang politik, berdikari dalam bidang ekonomi dan berkepribadian dalam bidang kebudayaan (Trisakti). Masing-masing agenda dalam Nawa Cita dijabarkan lebih lanjut menurut prioritas-prioritas yang

dilengkapi dengan uraian sasaran, arah kebijakan dan strategi. Dalam rangka menghadirkan Nawa Cita pertama yaitu menghadirkan negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, maka disusun 10 sub agenda yang masing-masing diuraikan dengan merumuskan sasaran, arah kebijakan dan strategi. Kesepuluh sub agenda tersebut adalah:

1. Melaksanakan Politik Luar Negeri Bebas Aktif;
2. Memperkuat Sistem Pertahanan Nasional;
3. Memperkuat Jati Diri Sebagai Negara Maritim;
4. Meningkatkan Kualitas Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia di Luar Negeri;
5. Melindungi Hak dan Keselamatan Pekerja Migran;
6. Memperkuat Peran Indonesia Dalam Kerjasama Global dan Regional;
7. Meminimalisasi Dampak Globalisasi;
8. Membangun Industri Pertahanan Nasional;
9. Membangun Polri yang Professional; dan
10. Meningkatkan Ketersediaan dan Kualitas Data serta Informasi Kependudukan.

Untuk membangun Nawa Cita kedua yaitu terbentuknya tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya, disusun beberapa agenda prioritas. Agenda-agenda prioritas tersebut yaitu melanjutkan konsolidasi demokrasi untuk memulihkan kepercayaan publik, meningkatkan pereanaan dan keterwakilan perempuan dalam politik dan pembangunan, membangun

transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintahan, menyempurnakan dan meningkatkan kualitas Reformasi Birokrasi Nasional (RBN), dan meningkatkan partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan publik.

Agenda Nawa Cita yang ketiga adalah membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam negara kesatuan. Konsep membangun dari pinggiran harus dipahami dalam perspektif yang utuh, yaitu sebagai afirmasi untuk mendorong kegiatan ekonomi yang selama ini kurang diprioritaskan pemerintah. Pembangunan dari pinggiran harus dipahami sebagai model pembangunan yang mencoba membangun keterikatan (*linkage*), keselarasan (*harmony*) dan kemitraan (*partnership*).

Dalam rangka memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya sebagaimana Nawa Cita keempat, disusun beberapa agenda prioritas. Agendaagenda prioritas tersebut diantaranya meningkatkan penegakan hukum yang berkeadilan, mencegah dan memberantas korupsi, memberantas tindakan penebangan liar, perikanan liar, dan penambangan liar, memberantas narkoba dan psikotropika, menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah, dan melindungi anak, perempuan dan kelompok marjinal.

Nawa Cita kelima yaitu meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia dilakukan dengan 4 sub agenda prioritas yaitu : (1) pembangunan kependudukan dan keluarga berencana; (2) pembangunan pendidikan khususnya Program Indonesia Pintar; (3) pembangunan kesehatan khususnya pelaksanaan Program

Indonesia Sehat; (4) peningkatan kesehatan masyarakat marjinal melalui pelaksanaan Program Indonesia Kerja.

Agenda Nawa Cita keenam, yaitu meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional dilakukan melalui beberapa agenda prioritas yaitu membangun konektivitas nasional, membangun transportasi massal perkotaan, membangun infrastruktur, meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pembiayaan infrastruktur, menguatkan peran investasi, mendorong BUMN menjadi agen pembangunan, meningkatkan kapasitas inovasi dan teknologi, meningkatkan akselerasi pertumbuhan ekonomi nasional, mengembangkan kapasitas perdagangan nasional, meningkatkan daya saing tenaga kerja, dan meningkatkan informasi statistik dalam sensus ekonomi tahun 2016.

Sedangkan agenda Nawa Cita ketujuh yaitu mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik dilakukan melalui beberapa agenda prioritas. Agenda-agenda prioritas tersebut yaitu peningkatan kedaulatan pangan, peningkatan ketahanan air, peningkatan kedaulatan energi, melestarikan sumber daya alam, lingkungan hidup dan pengelolaan bencana, pengembangan ekonomi maritim dan kelautan, penguatan sektor keuangan, dan penguatan kapasitas fiskal negara.

Nawa Cita kedelapan adalah melakukan revolusi karakter bangsa. Upaya untuk membangun karakter bangsa adalah melalui pendidikan. Revolusi mental dapat dijalankan melalui pendidikan. Pengembangan revolusi mental di kalangan peserta didik dapat dilakukan melalui pendidikan karakter yang terintegrasi ke dalam mata pelajaran yang relevan, pendidikan agama, dan

pendidikan kewarganegaraan. Sedangkan agenda pembangunan kesembilan yaitu memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia. Hal ini memiliki arti penting dalam upaya mewujudkan masyarakat yang hidup rukun, damai, bermoral dan berbudaya, sehingga bangsa Indonesia mampu menjaga perbedaan dalam persatuan dan kesatuan. Selain itu, restorasi sosial dimaksudkan untuk meletakkan Pancasila pada fungsi dan peranannya sebagai dasar filsafat negara.

Dalam negara yang sedang membangun guna mencapai cita-cita dan tujuan negara, tentu sangat dibutuhkan haluan negara yang konsisten dan berkelanjutan. Konsisten berarti diikuti dan ditaati oleh seluruh penyelenggara negara secara menyeluruh dari Pusat sampai ke Daerah. Sedangkan berkelanjutan artinya diikuti dan ditaati oleh setiap rezim meskipun berganti-ganti setiap lima tahun.¹⁵⁸ Haluan negara model SPPN yang dituangkan dalam RPJPN, RPJMN, dan RKP diharapkan mampu mengisi kekosongan GBHN dalam upaya pembangunan nasional. Namun, konsep pembangunan dalam sistem RPJPN ini secara yuridis dan politik tidak bisa mengikat bagi Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk tunduk pada perencanaan pembangunan dalam RPJPN.¹⁵⁹

Pembatasan masa jabatan Presiden selama lima tahun dalam dua periode juga membawa konsekuensi logis bahwa dalam jangka waktu berlakunya RPJPN bisa saja melewati 2 sampai dengan 5 orang yang menduduki jabatan Presiden

¹⁵⁸ Vieta Cornelis, *Bandul GBHN Kembali, Haruskah? Perspektif Hukum terhadap Wacana Amendemen Tahap ke-5 dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia* : Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis,SH (Enam Media,2020),hlm. 637

¹⁵⁹ Faisal Akbar Nasution, *Gagasan Pengganti GBHN sebagai Panduan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia* : Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis,SH (Enam Media,2020), hlm. 522

yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Seperti yang dapat kita lihat sejak diberlakukannya Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pada tahun 2005 hingga saat ini, telah ada 2 orang berbeda yang menduduki jabatan Presiden yaitu Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo. Karenanya, maka diperlukan aktualisasi konsep-konsep pembangunan yang disesuaikan dengan situasi dan perkembangan masyarakat oleh masing-masing calon Presiden. Padahal salah satu hal yang mendukung keberhasilan pembangunan dalam RPJPN Tahun 2005-2025 adalah adanya konsistensi kebijakan pemerintah. Namun konsistensi kebijakan pemerintah ini akan sukar terwujud. Kesukaran yang dimaksud dikarenakan dengan “baju hukum” Undang-Undang untuk SPPN dan RPJPN maka proses pembentukannya dilakukan oleh lembaga eksekutif (Presiden) dengan Legislatif (DPR) yang secara hirarki pembentukan peraturan perundang-undangan berada pada lapisan formal gezet atau aturan formal. Sementara aturan formal (UU) dalam lapisan sistem hukum kita sangat dipengaruhi oleh politik pemenang pemilu, sehingga penjabaran arah pembangunan nasional sejalan dengan visi dan misi calon presiden dan wakil presiden terpilih.¹⁶⁰ Sementara itu, “baju hukum” Peraturan Presiden (Perpres) untuk RPJMN, berimplikasi pada regulasi yang lebih fleksible, dimana Presiden setiap saat dapat mengubah sesuai dengan kebutuhannya. Fleksibilitas regulasi demikian membuat sistem perencanaan pembangunan sangat mudah berubah

¹⁶⁰ Supriyadi, *Kedudukan GBHN dalam Sistem Pembangunan Nasional dan Sistem Hukum di Era Reformasi*, dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia : Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis,SH (Enam Media,2020), hlm. 281.

menyesuaikan dengan keinginan pemimpin yang terpilih dan sedang memimpin.¹⁶¹

Dengan bentuk hukum Perpres, maka kedudukan Presiden sangat kuat dalam menentukan perencanaan pembangunan jangka menengah 5 (lima) tahun. Hal inilah yang kemudian mengundang kritik bahwa perencanaan pembangunan menjadi presiden sentris atau executive minded. Hal ini tentunya juga berdampak terhadap keberlanjutan pembangunan nasional di Indonesia. Pola perencanaan pembangunan melalui SPPN memiliki beberapa kelemahan, yaitu :¹⁶²

1. SPPN bersifat eksekutif sentris dimana menganggap bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara hanyalah dilakukan oleh Presiden. SPPN pada kenyataannya belum mampu mengakomodir ketentuan perencanaan pembangunan bagi lembaga negara seperti lembaga legislatif dan yudikatif. Selain itu, RPJMN yang merupakan bentukan visi, misi, dan program kerja presiden dan wakil presiden dituangkan dalam produk hukum berupa Peraturan Presiden sehingga berpeluang memunculkan subjektivitas tinggi dan dikhawatirkan juga lebih mengedepankan keinginan presiden dibandingkan kepentingan umum perencanaan pembangunan nasional;
2. Tidak adanya larangan dan sanksi jika substansi RPJMN yang telah ditetapkan presiden berbeda dari substansi yang ditetapkan dalam

¹⁶¹ Nadila Dwi Agustia, Fathan Shorih & Mahzaniar, *Mengembalikan GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia*, dalam Reformulasi Kebijakan Haluan Negara Antara Realita dan Cita-Cita, 2019, Medan : Enam Media, hlm. 248.

¹⁶² Firna Novi Anggoro, *Romantisme atau Tuntutan : Membaca Intensitas GBHN Sebagai Haluan Pembangunan Nasional Masa Depan*, dalam Reformulasi Kebijakan Haluan Negara Antara Realita dan Cita-Cita, 2019, Medan : Enam Media, hlm. 191.

RPJPN. Hingga saat ini juga belum ada mekanisme yang jelas guna menilai apakah dokumendokumen perencanaan yang dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN memang sudah merujuk kepada RPJPN. Meskipun ada beberapa kajian tentang pencapaian pembangunan, namun kajian tersebut masih parsial dan sepotong sepotong;

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 dikarenakan adanya perbedaan warna politik yang diusung. Kondisi tersebut akan menimbulkan diskonektivitas pelaksanaan RPJMN dengan RPJM Daerah (RPJMD).
4. Tidak adanya mekanisme pertanggungjawaban sekaligus sanksi jika RPJMN dan RPJMD tidak tercapai.

BAB IV

**KONSTRUKSI HALUAN NEGARA DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN
PEMBANGUNAN YANG BERKELANJUTAN**

A. Konstruksi Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, kelangsungan hidup badan eksekutif tidak bergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Menteri-menteri dalam kabinet presidensiil dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik. Dengan demikian pilihan presiden dapat didasarkan atas keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting.¹⁶³ Sistem pemerintahan presidensiil tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang yang dilalui oleh negara Amerika Serikat.

Sistem pemerintahan presidensiil merupakan akibat dari perjuangan Amerika Serikat untuk memperjuangkan negaranya dari penjajahan yang dilakukan oleh kolonial inggris. Terbentuknya sistem pemerintahan presidensiil yang terjadi di Amerika Serikat adalah karena kebencian rakyat terhadap pemerintahan raja George III, sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan ingin mewujudkan kemerdekaan dari Inggris.

¹⁶³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama Kompas Gramedia Building, 2008, hlm. 303.

Amerika Serikat lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, yang terkenal dengan teorinya yakni trias politika karena terdapat sistem pemisahana kekuasaan “check and balances”.¹⁶⁴ Sebagai wujud dari penolakan terhadap Inggris, maka pembentukan konstitusi Amerika Serikat berupaya membentuk sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang dipraktikkan di Inggris. Salah satu konsep yang dimuat dalam konstitusi Amerika Serikat adalah pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif, jabatan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan pertama kali muncul di Amerika Serikat pada abad 18.¹⁶⁵ Sistem pemerintahan presidensiil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada kekuasaan presiden, presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Dalam sistem presidensiil badan eksekutif tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif. Kedudukan badan eksekutif lebih kuat daripada legislatif. Pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif diartikan bahwa kekuasaan legislatif menurut ajaran Montesquieu dalam trias politika memegang kekuasaan untuk membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum. Dengan demikian seperti halnya legislatif, eksekutif juga diserahkan kepada seseorang yang di dalam hal

¹⁶⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Sastra Hudaya, hlm. 70

¹⁶⁵ Deny Indrayana, *Mendesain Presidensial yang Efektif*, Buka Presiden Sial atau Presiden sialan, Makalah disampaikan dalam seminar sehari memperkuat sistem pemerintahan presidensiil, Jakarta, 13 Desember 2006, hlm. 32

pertanggungjawaban langsung kepada rakyat, tidak perlu melalui badan perwakilan rakyat atau lembaga legislatif.¹⁶⁶

Lebih lanjut Soehino menjelaskan, susunan badan eksekutif terdiri dari presiden *sebagai* kepala pemerintahan dan didampingi atau dibantu oleh wakil presiden. Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh para menteri. Para menteri kedudukannya sebagai pembantu presiden, sehingga para menteri dalam menjalankan tugasnya harus bertanggungjawab kepada presiden. Para menteri sebagai pembantu presiden bertugas memimpin departemen-departemen pemerintahan, dan bertanggungjawab kepada presiden. Para menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden.¹⁶⁷

Keberadaan sistem pemerintahan presidensiil menurut Jimly Asshiddiqie terdapat kelebihan dan kekurangannya. Kelebihannya adalah bahwa sistem pemerintahan presidensiil lebih menjamin stabilitas pemerintahan, sedangkan kekurangannya adalah sistem ini cenderung menempatkan eksekutif sebagai badan kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya yang cukup besar. Oleh sebab itu diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem ini.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2005, hlm. 249

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Abdul Ghofur, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 49.

Adapun kelebihan atau keuntungan dari sistem presidensiil menurut Saldi Isra yaitu:¹⁶⁹ pertama, dengan dipilih secara langsung, kekuasaan presiden menjadi lebih legitimasi karena mendapat mandat langsung (*direct mandate*) pemilih, sementara itu dalam sistem parlementer perdana menteri diangkat melalui proses penunjukan (*appointed indirectly*), kedua, dengan adanya pemisahan antara lembaga negara terutama legislatif dan eksekutif, setiap lembaga dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan, ketiga, dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara tepat (*speed and decisiveness*), dan keempat, dengan masa jabatan yang tetap, posisi presiden jauh lebih stabil dibanding dengan perdana menteri yang bisa diganti setiap waktu.

Ciri-ciri sistem presidensiil menurut Mahfud MD adalah:¹⁷⁰

- 1) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan;
- 2) Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen;
- 3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden;
- 4) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Sedangkan ciri-ciri presidensiil dengan melihat model Amerika Serikat menurut Bagir Manan adalah sabagai berikut:¹⁷¹

- 1) Presiden adalah pemegang kekuasaan tunggal;

¹⁶⁹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif, Menguatnya Model Legislatif Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hlm. 42.

¹⁷⁰ Cora Elly Noviati, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013, hlm. 38

¹⁷¹ *Ibid.* hlm. 39

- 2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat priogratis dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara;
- 3) Presiden tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh kongres;
- 4) Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh kongres. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, meskipun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*);
- 5) Presiden memegang jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut;
- 6) Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya melalui impeachment, karena melakukan penghianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran berat lainnya.

Jauh sebelum Indonesia merdeka, Irlandia telah mengenal Haluan Negara sejak 1937 yang disebut dalam konstitusinya sebagai *Directive Principles of State Policy* (DPSP) yang berisi hal-hal pokok dalam penyelenggaraan kebijakan negara diantaranya panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara, dan lain-lain.¹⁷² Dalam perkembangannya banyak negara yang mengikuti pencantuman Haluan Negara dalam konstitusinya, baik secara langsung maupun tidak langsung,

¹⁷² *Ireland's Constitution of 1937 with Amendments through 2015, Article 45*. Dalam konstitusi Irlandia setelah perubahan 2012, bab yang berjudul *Directive Principles of State Policy* dirubah nama menjadi *Directive Principle of Social Policy*.

seperti Belgia, India, Filipina, Afrika Selatan, Korea Selatan, Brazil, dan lain-lain.¹⁷³

Perkembangan konstitusi di berbagai negara itu menunjukkan adanya kecenderungan untuk merumuskan Haluan Negara dalam konstitusi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Keberadaan Haluan Negara tersebut tidak bergantung pada sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara, tetapi karena merupakan kebutuhan ketatanegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, terutama di negara-negara berkembang (*developing countries*). Irlandia dan India menganut sistem pemerintahan parlementer, sedangkan Filipina, Brazil, dan Korea Selatan menganut sistem pemerintahan Presidensill. Afrika Selatan menganut sistem pemerintahan campuran. Dalam konteks Indonesia, Haluan Negara dibutuhkan oleh bangsa Indonesia sebagai bangsa yang sedang membangun (*developing country*) untuk memperkuat arah dan kepastian pembangunan dalam mewujudkan tujuan negara.

Tujuan negara Indonesia sendiri telah ditetapkan dengan jelas dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Tujuan negara yang termaktub dalam konstitusi tersebut menjadi landasan filosofis dalam pembangunan negara di segala bidang. Dalam kaitan ini, Haluan Negara menjadi wadah penjabaran tujuan negara yang berfungsi

¹⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 107.

sebagai pedoman dan arah pembangunan negara. Sejarah menunjukkan bahwa keberadaan Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Di era Orde Lama dan Orde Baru, Haluan Negara perannya menjadi sangat vital sebagai pedoman pembangunan negara, yang kala itu wujud formalnya disebut sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).³ Namun, setelah reformasi eksistensi Haluan Negara menjadi hilang seiring diamandemen UUD 1945 yang menghilangkan eksistensi Haluan Negara dalam konstitusi. Setelah era reformasi, peran GBHN sebagai haluan negara yang berfungsi sebagai pedoman dan arah pembangunan negara digantikan oleh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), dengan berbagai instrumen turunannya seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Namun seiring berjalannya waktu, SPPN dirasa belum mampu berperan sebagai haluan negara dan belum dapat disebut sebagai Haluan Negara.

Dalam konteks Indonesia, Haluan Negara dibutuhkan oleh bangsa Indonesia sebagai bangsa yang sedang membangun (*developing country*) untuk memperkuat arah dan kepastian pembangunan dalam mewujudkan tujuan negara. Tujuan negara Indonesia sendiri telah ditetapkan dengan jelas dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Tujuan negara yang termaktub dalam konstitusi tersebut menjadi landasan filosofis dalam pembangunan negara di segala bidang.

R. Sri Soemantri Martosoewignjo yang mengatakan apabila dilakukan penyelidikan nyatalah pada kita, tidak ada satu negara pun di dunia sekarang ini yang tidak mempunyai konstitusi. Dengan demikian, dapat dikatakan negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Ditetapkannya konstitusi kemudian setelah adanya negara tidak berarti dapat dipisahkannya kedua Lembaga tersebut.¹⁷⁴

Secara umum Hukum Konstitusi sebagai peraturan, memiliki karakteristik: (1) hukum konstitusi adalah hukum dasar, (2) hukum konstitusi adalah hukum derajat tertinggi, (3) hukum konstitusi adalah hukum pertama dan utama dalam suatu negara, (4) hukum konstitusi adalah hukum yang membentuk negara, (5) hukum konstitusi berisi lembaga-lembaga negara, (6) hukum konstitusi membatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara, (7) hukum konstitusi memuat hak-hak dasar manusia dan warga negara, (8) hukum konstitusi merupakan sarana kontrol pelaksanaan peraturan di bawahnya, (9) hukum konstitusi bisa dalam arti formal tertulis bernaskah atau material tidak tertulis/tidak bernaskah, (10) hukum konstitusi dalam arti umum dipergunakan pula oleh lembaga-lembaga non negara yang lazim pula disebut anggaran dasar, dan (11)

¹⁷⁴ R.Sri Soemantri Martosoewignjo. "Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi", Cetakan IV, (Bandung: PT. Alumni, 1987). hlm. 51

konstitusi dapat difungsikan sebagai traktat (di negara serikat) atau non traktat (di negara kesatuan).

Dalam membahas Istilah Haluan Negara sendiri muncul dari penafsiran Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen). Meskipun UUD 1945 yang menjadi sumber formil keberadaan Haluan Negara telah berlaku sejak 18 Agustus 1945, namun dokumen GBHN sendiri baru ditetapkan pada tahun 1960 oleh Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Dalam Pasal 1 Penpres tersebut dinyatakan bahwa sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar dari pada haluan negara. Penpres tersebut kemudian diperkuat melalui Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar dari pada 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 dimuka Sidang Umum PBB yang berjudul “*To Build the World a New*” (Membangun dunia kembali) adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.¹⁷⁵

Isi dari manifesto tersebut memuat dua hal yang mendasar dalam pembangunan Indonesia pada saat itu, yaitu: pertama, persoalan-persoalan

¹⁷⁵ Pasal III Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

pokok dari revolusi Indonesia; dan kedua, program umum revolusi Indonesia, yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, mental dan kebudayaan, keamanan, dan pembentukan badan-badan baru. Inti sari dari manifesto politik itu terangkum dalam konsep USDEK, yang berisi:¹⁷⁶

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Sosialisme Indonesia;
- 3) Demokrasi Terpimpin;
- 4) Ekonomi Terpimpin; dan
- 5) Kepribadian Bangsa.

Keberadaan Manifesto Politik itu tidak dapat dipisahkan dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, bahkan Manifesto Politik tersebut disebut sebagai penjelasan resmi Dekrit Presiden 5 Juli 1959. GBHN pada masa Orde Lama itu dimaksudkan untuk memberikan arah tujuan dan pedoman yang jelas serta menyeluruh guna melancarkan revolusi Indonesia pasca kemerdekaan. Sedangkan pada masa Orde Baru, titik tekan Haluan Negara ada pada pembangunan nasional, yang ketika itu juga diwadahi dalam bentuk GBHN.

Pelaksanaan GBHN kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang telah berjalan dari kurun waktu tahun 1969 (Repelita I) sampai dengan tahun 1998 (Repelita VI). Pada masa Orde Baru ini, sejak tahun 1969 hingga 1998, tercatat ada 6 Ketetapan MPR

¹⁷⁶ Roeslan Abdulgani, *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi* (Jakarta: Yayasan Prapantja, 1964), 116.

(Tap MPR) tentang GBHN, yaitu: (i) Tap MPR No. IV/MPR/1973; (ii) Tap MPR No. IV/MPR/ 1978; (iii) Tap MPR No. II/MPR/1983; (iv) Tap MPR No. II/MPR/1988; (v) Tap MPR No. II/MPR/1993; dan (vi) Tap MPR No. II/MPR/1998.

Tahapan pembangunan yang disusun dalam masa itu telah meletakkan dasar-dasar bagi suatu proses pembangunan berkelanjutan dan berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat, seperti tercermin dalam berbagai indikator ekonomi dan sosial.¹⁷⁷ Pemerintah Orde Baru melakukan konsolidasi negara melalui berbagai proyek pembangunan yang dijalankan seperti pembangunan waduk dan irigasi, pembangunan infrastruktur jalan, penataan pranata sosial, hingga pengaturan media. Semua itu dilakukan dalam rangka menciptakan stabilitas politik sebagai prasarat bagi pembangunan ekonomi.¹⁷⁸

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berbagai penghargaan lembaga pembangunan dunia atas prestasi pembangunan Indonesia mengabaikan fakta adanya kesenjangan yang semakin menganga, fondasi ekonomi yang rapuh, tercerabutnya hak-hak politik warga atas nama pembangunan dan pada akhirnya runtuh diterpa krisis moneter pada bulan Mei 1998.¹⁷⁹ Runtuhnya era Orde Baru pada bulan Mei 1998 menandai lahirnya era baru, yang lazim disebut era reformasi. Pada masa reformasi ini lahir GBHN terakhir melalui Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

¹⁷⁷ Lihat Bab I angka 2 Lampiran Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

¹⁷⁸ Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia," *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5 No. 2 (2014): 131-143

¹⁷⁹ *Ibid.* 131-143.

Tahun 1999- 2004. GBHN 1999-2004 mempunyai muatan yang berbeda dengan GBHN zaman Orde Baru, dengan perubahan yang cukup fundamental. Pada zaman Order Baru, GBHN merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional, sementara GBHN era reformasi merupakan haluan penyelenggaraan negara.¹⁸⁰

Adapun maksud dan tujuan GBHN pada masa reformasi ini adalah dalam rangka memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan serta mampu menegakkan hak asasi manusia dan penegakan supremasi hukum yang mencerminkan nilai-nilai keadilan. Penguatan arah dan tujuan ini adalah dikarenakan kondisi dan situasi pada awal reformasi, di mana seluruh elemen masyarakat menghendaki adanya perubahan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Eksistensi GBHN dalam konstitusi menjadi hilang setelah dilakukan amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Pasal 3 yang berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara”, dirubah rumusannya menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Sejak saat itu istilah GBHN tidak lagi digunakan dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Apabila mencermati perdebatan dalam sidang perubahan UUD oleh Badan Pekerja MPR, nampak penghapusan GBHN berkaitan dengan perubahan model pemilihan Presiden

¹⁸⁰ Tap MPR No. IV/MPR/1999

dan Wakil Presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR dirubah dengan pemilihan langsung oleh rakyat.

Sehingga muncul pandangan dengan dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak dibutuhkan lagi keberadaan GBHN, karena Presiden bukan lagi mandaris MPR. Oleh karena itu menjadi wewenang Presiden untuk menentukan rencana pembangunan. Pandangan ini tentu dipengaruhi pengalaman sejarah ketatanegaraan masa lalu dimana Presiden berkedudukan sebagai mandataris MPR yang harus memberikan pertanggungjawaban kepada MPR, dan salah satu instrumen penilaian pertanggungjawaban yang digunakan pada saat itu adalah GBHN.

Terdapat dua pandangan besar dalam perdebatan perubahan ketiga UUD 1945 ketika itu. Pertama, pandangan yang mengatakan apabila Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan sendirinya MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN seperti ketika Presiden masih dipilih secara langsung oleh MPR. Setiap calon Presiden akan menyampaikan tawaran programnya kepada rakyat pada masa kampanye yang nantinya akan menjadi program yang akan dilaksanakan oleh Presiden terpilih.¹⁸¹

Keberadaan MPR akan bergantung pula dengan kemungkinan perubahan kelembagaan yang lain. Kalau konstitusi yang baru inimengadopsi sistem pemilihan Presiden secara langsung maka sudah tidak ada lagi fungsi MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Demikian juga dalam menentukan GBHN dan pertanggungjawaban

¹⁸¹ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Press, Jakarta, 2007, hlm. 238.

Presiden. Dengan sistem pemilihan langsung, GBHN adalah yang merupakan platformpartai yang memenangkan Pemilu, yang seterusnya sangat ditentukan oleh *platform* calon Presiden yang memenangkan kursi Kepresidenan.¹⁸²

Mengenai wewenang MPR yang didasarkan pada susunan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilu dan sistem pemilihan Presiden secara langsung bahwa:¹⁸³ Dalam Ayat (2) tentang GBHN. Karena kita berpendapat bahwa Presiden dipilih langsung maka yang menjadi pedoman Presiden terpilih atau yang memerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pikiran-pikiran, komitmen-komitmen, janji-janjinya yang disampaikan selama kampanye. Yang dirumuskan dalam program sesudah menjadi Presiden.

Oleh karena itu, dalam hal ini MPR tidak perlu menetapkan Garis Garis Besar Haluan Negara seperti yang kita kerjakan sekarang ini. Sebab yang akan menjadi pedoman atau menjadi acuan bagi Presiden dalam melaksanakan tugasnya adalah semua komitmen atau manifesto politik atau platform yang dikemukakan yang dicanangkan, yang ditawarkan kepada rakyat sebelum pemilihan umum.

¹⁸² Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 326

¹⁸³ Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Dua, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2009, hlm. 206-207 dalam Id, hlm. 37734Id, hlm. 37935Id, hlm. 439.

Terjadi perdebatan berkenaan dengan hal tersebut diatas pandangan yang mengatakan bahwa apabila Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan sendirinya MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN seperti ketika Presiden masih dipilih secara langsung oleh MPR. Dengan begitu, praktis MPR juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengawasi kinerja Presiden dalam merealisasikan janji-janjinya (tawaran program) selama kampanye. MPR tidak lagi mengawasi kinerja Presiden, dan pengawasan itu kemudian dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Tidak lama berselang pasca dihilangkannya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lahirlah apa yang dinamakan sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional kedepannya. Jika merujuk pada penjelasan 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang notabeneanya 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”.

Berdasarkan sistem ketatanegaraan di Indonesia, setelah perubahan UUD 1945 menganut prinsip *checks and balances*. Prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan. Suatu pendapat menyatakan bahwa salah satu tujuan perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk membentuk dan mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa.¹⁸⁴

Berkenaan dengan mekanisme penyusunan RPJP tersebut, proses penyusunannya dimulai dari penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, dilanjutkan dengan 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

¹⁸⁴ Pataniari Siahaan, 2012, Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta, Konstitusi Press, hlm 264.

selanjutnya ada ditangan DPR bersama-sama dengan Presiden untuk kemudian disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

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, peneliti melihat beberapa kelemahan terhadap konsep RPJPN tersebut. Beberapa kelemahan RPJPN sebagaimana peneliti 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. Kemudian

setelah dibuat oleh Presiden lalu dilakukan pembahasan terhadap RPJPN dan disahkan bersama-sama dengan DPR. Jika kita konsisten dengan hakekat rencana pembangunan nasional secara materil yang notabeneanya 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 di tangan 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 tanggungjawab untuk melaksanakan hal-hal apa saja yang menjadi kehendak rakyat yang terangkum dalam suatu haluan dasar pembangunan nasional.

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 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.

Proses perencanaan pembangunan setiap lima tahunan (repelita) yang mengacu pada GBHN selalu dihasilkan oleh MPR yang bersidang setiap lima tahun sekali. Hal tersebut dimaksudkan untuk beberapa hal, diantaranya yaitu: pertama, mengakomodasi perkembangan dan dinamika yang berkembang di masyarakat, kedua, agar GBHN dapat dan mampu bersifat

responsif terhadap problem-problem masyarakat, ketiga, MPR memperhatikan segala aspek dan kemungkinan yang akan terjadi, dan keempat, dalam melaksanakan GBHN yang bersifat lima tahunan termuat di dalamnya rencana teknis pelaksanaan GBHN. Tahapan pembangunan yang disusun pada waktu itu telah meletakkan dasar bagi suatu proses perencanaan pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, yang terkenal dengan istilah trilogi pembangunan, trilogi pembangunan yang terdiri dari:

- 1), Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis,
- 2), Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan
- 3) Pemerataan pembangunan dan hasilnya menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam hubungannya dengan kebijakan hukum pembangunan nasional, MPR sebagai lembaga tertinggi negara membuat cetak biru program pembangunan untuk dijalankan oleh presiden, yang isinya adalah dokumen legal mengenai arah kebijakan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan dirancang dan direncanakan dengan baik. Termasuk setiap program pembangunan diberikan tahapan dan periodisasi yang jelas, terukur dan terarah. Di era orde baru presiden sebagai mandataris MPR, maka presiden harus menjalankan perencanaan pembangunan sesuai dengan apa yang termuat dalam GBHN, sesuai dengan sumpah presiden sebelum memangku jabatannya yaitu bersumpah akan memenuhi kewajibannya sebagai presiden dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh

Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang serta berbakti kepada nusa dan bangsa.¹⁸⁵

Presiden tidak memiliki visi, misi, dan program perencanaan pembangunan nasional seperti yang terjadi di era sekarang. Presiden hanya menjalankan pembangunan yang sudah terencana di dalam GBHN yang telah dibuat oleh MPR setiap lima tahun sekali, tugas presiden hanya menjalankan bukan membuat perencanaan pembangunan nasional yang baru. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR merupakan pemegang kekuasaan tertinggi negara, sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya, sekaligus memiliki kewenangan dalam membentuk UUD dan GBHN. hal tersebut sebagai konsekuensi logis dari lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Di samping itu MPR juga memiliki kewenangan untuk mengangkat presiden dengan suara terbanyak, dan MPR dapat memberhentikan presiden bahkan saat masih menjabat sebagai presiden apabila ditemukan bukti pelanggaran, termasuk tidak menjalankan GBHN. karena presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR, maka presiden harus bertanggungjawab kepada MPR. Dengan demikian apabila presiden ingin tetap menjabat sebagai presiden dalam kurun waktu yang relatif lama, maka presiden harus mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan baik dan menjalankan GBHN yang telah dibuat oleh MPR. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa keberadaan GBHN dalam UUD 1945 sebelum

¹⁸⁵ Pasal 9 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan

perubahan tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat, keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD 1945 untuk menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan suatu 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.¹⁸⁶

Makna dan hakikat pembangunan nasional menurut GBHN adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas, mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban umum, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Berdasarkan pokok pikiran tersebut, maka hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya. Dengan Pancasila menjadi dasar, tujuan, dan pedoman pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan merata diseluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan tertentu, tetapi untuk seluruh masyarakat. yang menjadi penting adalah pembangunan dilaksanakan untuk dapat dirasakan oleh seluruh rakyat

¹⁸⁶ Mei Susanto, Wacana Meghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensiil Indonesia, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17 Nomor 3 2017, hlm. 431.

Indonesia dalam meningkatkan mutu hidup rakyat yang berkeadilan sesuai dengan cita atau tujuan kemerdekaan bangsa Indonesia. Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap, dan berlanjut untuk memacu peningkatan kemampuan dalam rangka mewujudkan kehidupan. Pembangunan nasional adalah pembangunan dari, oleh dan untuk rakyat, serta dilaksanakan dalam segala aspek kehidupan, seperti aspek politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan pertahanan dan keamanan. Pembangunan nasional merupakan hal yang harus dilakukan terus-menerus untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Pembangunan nasional diarahkan untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan lahir dan batin, termasuk terpenuhinya rasa aman, tenteram, dan adil serta terjaminnya kebebasan mengeluarkan pendapat dan bertanggungjawab bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pembangunan sebagai perubahan yang meningkat. Yang dimaksud Perubahan yang meningkat adalah untuk meningkatkan segala bidang yang ada, bukan hanya dalam arti yang sempit yakni hanya satu bidang saja, dan secara keseluruhan dapat berjalan bersama-sama untuk lebih meningkatkan mutu dan kualitasnya. Indikator pertumbuhan yakni tidak bisa hanya dilihat secara materil, namun juga secara non materil. Seperti halnya yang terdapat dalam dokumen GBHN, perencanaan pembangunan tidak monoton soal ekonomi, hukum, dan politik, namun masih banyak bidang lain yang harus dibangun seperti halnya kebudayaan, keagamaan dan kepercayaan, pertahanan dan keamanan, industri, pertanian, ilmu pengetahuan, koperasi,

kesehatan, transportasi, kepariwisataan, pembangunan energi, penerangan, hutan, media massa dan lain-lain

Meskipun dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) telah diterangkan adanya GBHN yang ditetapkan oleh MPR, dalam kenyataannya sampai tahun 1960 dokumen GBHN tidak pernah dibuat dan ditetapkan karena MPR belum terbentuk. Sampai akhirnya Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden yang menandai era demokrasi terpimpin. Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas dari dewan ini adalah menyusun rencana pembangunan nasional. Melalui Penetapan Presiden No 12 tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Inilah tonggak sejarah berdirinya Bappenas. Pada era ini, hampir semua kebijakan pembangunan negara merujuk pada pandangan politik Soekarno yang biasanya dikhotbahkan setiap tanggal 17 Agustus pada saat peringatan hari kemerdekaan. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari pemusatan kekuasaan dan kepemimpinan politik pada figur Soekarno. Dokumen GBHN sendiri pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

Dalam Pasal 1 Perpres tersebut dinyatakan bahwa “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh

Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara”. Salah satu pertimbangan ditetapkannya GBHN ini adalah perlunya arah tujuan dan pedoman tertentu dan jelas untuk “melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin”. Selain itu dalam Penpres itu juga dijelaskan bahwa “arah tujuan dan pedoman yang jelas menyeluruh itu terdapat pada Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkapala “Penemuan Kembali Revolusi Kita”, dan yang berisi pengupasan dan penjelasan persoalan persoalan beserta usaha usaha pokok dari pada revolusi kita yang menyeluruh”. Perpres ini kemudian diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”. Dalam ketetapan ini dijelaskan bahwa Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum PBB yang berjudul “*To Build the World a New*” (Membangun Dunia kembali) adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Sebagai rincian dari ketetapan ini kemudian Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. Dokumen

GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Pembangunan harus diwujudkan dan dijalankan untuk merubah dari yang tidak baik menjadi lebih baik. Pembangunan selalu dilakukan agar mampu menjawab kebutuhan dan perubahan setiap zaman. Dalam pembangunan tentu terdapat keterlibatan baik dari pemerintah maupun masyarakat, tanpa adanya keterlibatan diantara keduanya maka pembangunan tidak akan dapat berjalan dengan baik. Di samping terdapat keterlibatan dalam pembangunan antara pemerintah dan masyarakat, pembangunan juga harus dapat menjiwai arti dari sebuah pembangunan. Pembangunan yang dijalankan harus sesuai dengan ciri khas, karakter, dan budaya yang hidup dalam suatu bangsa, negara, dan masyarakat.

Dalam hal ini adalah pembangunan yang sesuai dengan pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian pembangunan yang diselenggarakan harus mampu mewujudkan cita-cita bangsa dan negara sesuai dengan pancasila dan UUD 1945. Sejarah perencanaan pembangunan nasional sudah ada sejak bangsa Indonesia merdeka atau sejak awal bangsa ini berdiri. hal tersebut dapat dilacak pada tahun 1945, yakni 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 kemudian disetujui oleh pemerintah yang diwakili oleh wakil presiden Mohammad Hatta yang

didampingi sekretaris negara AG. Pringgodigyo dengan menerbitkan Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945.¹⁸⁷ Setelah itu pada tahun 1947-1950 wakil presiden Mohammad Hatta telah merumuskan pokok-pokok dan kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan nasional yang disebutnya dengan istilah “Plan Produksi Tiga Tahun RI”, namun cukup disayangkan karena pada waktu itu program pembangunan yang direncanakan tidak dapat berjalan dengan baik karena Indonesia masih disibukkan dengan menghadapi agresi militer Belanda dan sekutu yang masuk ke Indonesia.¹⁸⁸ Setelah itu perencanaan pembangunan terus diusahakan untuk dibentuk lebih baik dalam suatu dokumen atau panduan, yang digunakan sebagai pedoman atau acuan untuk melaksanakan suatu perencanaan pembangunan nasional, Sampai pada akhirnya Dokumen perencanaan pembangunan nasional (GBHN) benar-benar terbentuk untuk pertama kalinya yakni pada tahun 1960 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 1 Tahun 1960 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dalam Perpres Pasal 1 disebutkan bahwa sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka manifesto politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus oleh Presiden Soekarno atau panglima tertinggi angkatan perang adalah Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 41.

¹⁸⁸ 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, hlm. 90.

¹⁸⁹ *Ibid.*

Dengan demikian haluan perencanaan program pembangunan nasional saat itu lebih pada dipengaruhi oleh orasi Soekarno. Setiap orasi atau pidato Soekarno yang diselenggarakan setiap tanggal 17 agustus akan dibuat sebagai acuan dalam pembuatan rancangan program perencanaan pembangunan nasional. Setelah itu pada tahun 1963 melalui Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1963, Dewan Perancangan Nasional (Depernas) dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Tugas dari Bappenas ini adalah membuat rancangan pembangunan nasional semester berencana 8 (delapan) tahun mulai dari 1960-1969 melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960 Pada Tanggal 3 Desember Tahun 1960. Soal jenjang, perodesasi, dan jangka perencanaan pembangunan nasional sebenarnya sudah dimulai sejak era orde lama, hal tersebut dapat dibuktikan dengan: Pertama, perencanaan pembangunan nasional di era orde lama dilakukan dalam waktu tiga tahunan, hal tersebut dapat dilihat dari hasil Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 dengan istilah "Plan Produksi Tiga Tahun RI" yang dijalankan mulai tahun 1947-1950. Kedua, perencanaan pembangunan nasional dijalankan dalam kurun waktu delapan tahun, dengan istilah rancangan pembangunan nasional semester berencana delapan tahun mulai tahun 1960-1969 melalui TAP MPRS. Meski perencanaan pembangunan nasional saat itu sudah terbentuk secara perodesasi, namun perencanaan pembangunan belum bisa dijalankan dengan baik karena beberapa hal, salah satunya adalah karena saat itu perekonomian tidak dapat tumbuh dengan baik, bahkan bisa dikatakan bahwa pada saat itu

perekonomian telah lumpuh, sehingga program perencanaan pembangunan nasional semester berencana tidak dapat dijalankan.

Setelah jatuhnya Soekarno sebagai presiden kemudian diganti oleh Soeharto yang menjadi presiden untuk melanjutkan roda pemerintahan Indonesia. Pada kepemimpinan Presiden Soekarno yang dikenal dengan sebutan era orde lama, sedangkan pada kepemimpinan Presiden Soeharto dikenal dengan sebutan era orde baru. Soeharto yang menggantikan Soekarno sebagai presiden memiliki pekerjaan rumah yang berat karena harus bertanggung jawab untuk memulihkan kondisi perekonomian yang telah lumpuh. Setelah itu Soeharto bersama-sama dengan para ekonom membuat dan menyusun berbagai strategi rencana pembangunan untuk memulihkan kondisi perekonomian saat itu. Pada tahun 1967 Soeharto mengeluarkan Instruksi presidium Kabinet No. 15/EK/IN/1967 yang menugaskan Bappenas untuk membuat rencana pemulihan ekonomi. Kemudian setelah itu Bappenas mampu menghasilkan dokumen yang dinamakan dengan rencana pembangunan lima tahunan 1 (repelita 1) untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Di era repelita ini telah berlangsung dan berjalan sampai pada tahun 1998. Pada kurun waktu 1969-1998 bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Pembangunan tersebut memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945. Sejak April 1969 hingga Mei 1998 tidak kurang dari 6 TAP MPR tentang GBHN. Enam TAP MPR

tersebut yitu: (1) TAP MPR No. IV/MPR/1973, (2) TAP MPR No. IV/MPR/1978, (3) TAP MPR No. II/MPR/1983, (4) TAP MPR No. II/MPR/1988, (5) TAP MPR No. II/MPR/1993, dan (6) TAP MPR No. II/MPR/1998. Namun setelah berlangsungnya repelita ke VI yang semestinya akan memasuki repelita ke VII ternyata tidak terwujud. Hal tersebut dikarenakan Indonesia mengalami krisis yang memudarkan semua impian rencana pembangunan nasional yang telah dibuat sejak awal era orde baru sampai pada tahun 1998, bermula dari Pemerintah orde baru yang membiarkan atau mengabaikan fakta-fakta adanya kesenjangan yang semakin mengagah, fondasi ekonomi yang rapuh, tercerabutnya hak-hak politik warga atas nama pembangunan dan pada akhirnya limbung diterpa krisis moneter pada bulan Mei 1998.¹⁹⁰ Saat itu juga ditandai dengan masuknya bangsa Indonesia kedalam era yang baru yakni era reformasi. Proses transisi pada tahun 1998-1999 dari era orde baru ke era reformasi mengakibatkan kevakuman dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berimbas pada pelaksanaan pembangunan nasional. GBHN yang seharusnya memasuki repelita ketujuh tidak dapat diteruskan karena krisis yang menghantam Indonesia, memudarkan semua impian rencana pembangunan yang telah disusun sejak tahun 1969-1998 dengan istilah tinggal landas. istilah tinggal landas dalam pembangunan dapat ditemukan dalam GBHN setelah menyelesaikan program pembangunan jangka panjang 25 (dua puluh lima) tahun tahap satu yang berlangsung sejak 1969 hingga 1993. Sedangkan

¹⁹⁰ 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, hlm. 137.

perencanaan jangka panjang tahap kedua yang seharusnya dapat direncanakan sejak tahun 1993-2018.

Prioritas utama dan tujuan dari repelita kesatu sampai dengan repelita ketujuh selalu berbeda-beda. Dari perbedaan prioritas dan tujuan dalam pembangunan nasional yang termaktub dalam GBHN tersebut menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan dapat mengikuti perubahan, perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada zamannya. Dengan demikian pembangunan yang mengacu pada GBHN tersebut dapat merespon kebutuhan masyarakat, mengakomodasi perkembangan dan dinamika yang berkembang di masyarakat, dan bersifat responsif terhadap problem-problem masyarakat, serta sesuai dengan sifatnya yakni untuk pembangunan yang kontinuitas atau berkesinambungan. Meski dalam GBHN terdapat pembangunan prioritas, namun bukan berarti menafikan pembangunan yang lain (non prioritas), pembangunan yang lain tetap dijalankan seperti halnya pembangunan bidang ekonomi, bidang politik, bidang sosial, bidang budaya dan lain-lain. Semua akan ditingkatkan sepadan dengan kemajuankemajuan yang dicapai oleh pembangunan bidang ekonomi.

Pembangunan bidang lainnya terus ditingkatkan dan saling memperkuat dengan pembangunan bidang ekonomi sehingga keseluruhan pembangunan nasional merupakan satu kesatuan gerak dalam mewujudkan masyarakat yang maju, mandiri, dan sejahtera. Untuk memperoleh kebulatan hubungan yang penuh dan menyeluruh, maka GBHN dibentuk secara sistematis, hal tersebut dapat dilihat dalam lampiran GBHN: bab I tentang pendahuluan, bab II

tentang pola dasar pembangunan nasional, bab III tentang pola umum pembangunan jangka panjang, bab IV tentang pola umum pembangunan lima tahunan (tahun pertama, kedua, sampai ketujuh), dan bab V adalah penutup. Dalam bab I pendahuluan memuat tentang: a. Pengertian, b) maksud dan tujuan, c) landasan, d) pokok-pokok penyusunan dan penguangan GBHN, e) pelaksanaan. Bab II memuat: a) tujuan pembangunan nasional, b) landasan pembangunan nasional, c) azas-azas pembangunan nasional, d) modal dasar dan faktor-faktor dominan, e) wawasan nusantara. bab III berisi tentang: a) pendahuluan, b) arah pembangunan jangka panjang, c) catatan dasar. Bab IV Pola umum pelita kedua meliputi: a) pendahuluan, b) tujuan, c) prioritas, d) arah dan kebijakan pembangunan. Bab V adalah penutup.

Arah dan kebijakan pembangunan meliputi:

- a. bidang ekonomi, pertanian, industri, pertambangan, perhubungan dan telekomunikasi, prasarana, perumahan, pembangunan daerah;
- b. bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME, Sosial, Budaya yang meliputi: agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME, kesehatan keluarga berencana, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi dan pembinaan generasi muda, kebudayaan nasional;
- c. bidang politik, aparatur pemerintah, hukum dan hubungan luar negeri: politik, aparatur pemerintah, hukum, hubungan luar negeri;
- d. bidang pertahanan dan ketahanan nasional.

Setelah perubahan UUD 1945 perencanaan pembangunan atau strategi program pembangunan nasional tidak lagi disandarkan pada GBHN, melainkan disandarkan pada SPPN dengan dirumuskan ke dalam RPJPN untuk jangka waktu dua puluh tahun, dirumuskan ke dalam RPJMN untuk jangka waktu lima tahunan, dan dirumuskan dalam RPJPN atau RKP untuk jangka waktu setiap tahun atau tahunan. Adapun rumusan untuk rancangan program pembangunan jangka panjang dimulai dari tahun 2005 sampai pada tahun 2025, untuk rumusan dalam program pembangunan jangka menengah dimulai dari awal atau pertama kali menjabat sebagai kepala pemerintahan sampai jangka waktu lima tahun, atau selama ia menjabat pemerintahan dalam satu periode. Untuk rumusan program pembangunan jangka pendek dilakukan setiap satu tahun sebagai penjabaran dari RPJMN, pemerintah harus memiliki standar atau target yang harus dilaksanakan dan dicapai. Untuk perencanaan program pembangunan jangka panjang nasional masih menyisakan waktu kurang lebih delapan tahun. Dalam jangka waktu kurang lebih delapan tahun kedepan, diharapkan pemerintah mampu mewujudkan program perencanaan pembangunan yang sesuai dengan RPJPN yang telah diatur UU No. 17 Tahun 2007.

Dengan demikian program ini akan berlanjut lagi untuk dua puluh tahun kedepan setelahnya, dengan rancangan pembangunan jangka panjang nasional yang disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat yang dimulai dari tahun 2026. Pada era reformasi dan pasca reformasi, negara dan pemerintahan Indonesia menjalani roda pemerintahan dengan nuansa

yang baru, berbeda dengan era sebelumnya. Banyak terjadi perubahan yang fundamental dalam konstitusi Indonesia, termasuk perubahan terhadap sistem politik dan hukum tata negara Indonesia. Dalam bidang politik presiden dan wakil presiden tidak lagi dipilih dan bertanggung jawab pada MPR, melainkan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan presiden bertanggungjawab kepada rakyat. Sebagai konsekuensi dari reformasi, maka presiden dalam menjalankan perencanaan pembangunan nasional tidak lagi bersandar pada GBHN, melainkan bersandar pada undang-undang SPPN No. 25 Tahun 2004.

Haluan negara berfungsi sebagai pedoman kebijakan dasar dari negara. Di era Orde Lama difungsikan sebagai pedoman kebijakan politik, di era Orde Baru difungsikan sebagai pedoman kebijakan pembangunan nasional, dan di era Reformasi dimaksudkan sebagai pedoman kebijakan penyelenggaraan negara. Meskipun disetiap masa pemerintahan Haluan Negara diberi aksentuasi yang berbeda, namun fungsinya tetap sama yakni sebagai pedoman kebijakan dasar dari negara. Sampai disini menjadi jelas, bahwa yang disebut Haluan Negara harus mengandung prinsip-prinsip direktif yang berfungsi sebagai pedoman kebijakan dasar negara atau sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam kebijakan pembangunan negara.

Pemikiran hukum pembangunan yang digagas oleh Mochtar Kusumaatmadja pada masa pemerintahan Orde Baru telah merasuki ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1972 bahwa pembangunan

hukum senantiasa diorientasikan hukum sebagai sarana untuk melakukan pembaharuan masyarakat. muatan substansial yang kental dengan teori hukum pembangunan tersebut ternyata sulit diterapkan di masa itu dengan penyebab utamanya pemerintahan yang bersifat otoriter, sekalipun karakter hukumnya responsif. Permasalahan lingkungan hidup (*environmental problem*) pada masa kejayaan teori hukum pembangunan yang berorientasi pada hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sulit terpecahkan dengan baik, karena kurangnya budaya hukum masyarakat yang belum terbangun, maupun tingkat ketaatan badan usaha dan masyarakat terhadap instrumen perizinan lingkungan. Selain itu, pemerintah tidak tegas dalam memberikan sejumlah sanksi baik administrasi, perdata maupun pidana kepada pelaku pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup.

Pada akhirnya, tujuan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat tidak dapat terlaksana dengan baik. Disinilah yang perlu dipikirkan kembali melalui rekonstruksi atau penataan kembali (ulang) teori hukum pembangunan yang digagas dalam kondisi pemerintahan orthodox dan represif, sementara teori hukum pembangunan berorientasi pada pembaharuan masyarakat dan responsif.

Sebagaimana dikutip oleh Solly Lubis, konstitusi-konstitusi dalam arti undang-undang dasar sekarang ini mengandung tiga unsur yang dapat ditemukan di dalamnya, yaitu:

- (1). Konstitusi dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial), sehingga menurut pengertian ini, konstitusi-konstitusi

yang ada adalah hasil atau konklusi dari kesepakatan masyarakat untuk membina Negara dan pemerintahan yang akan mengatur mereka.

- (2). Konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia berarti perlindungan dan jaminan atas hak-hak manusia dan warga Negara yang sekaligus penentuan batas-batas hak dan kewajiban baik warganya maupun alat alat pemerintahannya. (3) Sebagai *forma regiminis*, berarti sebagai kerangka bangunan pemerintahan, dengan kata lain sebagai gambaran struktur pemerintahan Negara.

Mengenai hal itu, Sri Soemantri mengemukakan bahwa pada umumnya undang-undang dasar atau konstitusi sekarang ini berisi tiga hal pokok yaitu:

Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga Negara; Kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan yang Ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Pada kenyataanya konstitusi yan dikenal sekarang dibedakan atas ketentuan-ketentuan yang terhimpun dalam suatu naskah (undang-undang dasar) dan kaidah-kaidah pokok penyelenggaraan Negara lainnya yang digolongkan juga sebagai konstitusi. Sebab itu apabila pengertian Undang-Undang Dasar harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka arti undang-undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi yaitu konstitusi yang tertulis (*Die geschriebene Verfassung*).

Dalam undang-undang tersebut, presiden diberikan ruang yang lebih besar untuk menjalankan program perencanaan pembangunan nasional.

Undang-undang SPPN tersebut digunakan sebagai acuan dasar dalam menjalankan program pembangunan nasional, dari undang-undang SPPN tersebut dimanifestasikan ke dalam undang-undang RPJPN No. 17 Tahun 2007, sebagai acuan perencanaan pembangunan jangka panjang nasional, sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) undang-undang SPPN yang menyebutkan bahwa RPJPN merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional.

Cara penyusunan RPJPN telah diatur dalam Pasal 9 ayat (1) yakni Penyusunan melalui urutan: a) Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, b) Musyawarah perencanaan pembangunan, dan c) Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. kemudian RPJMN untuk jangka waktu lima tahunan yang dibuat oleh menteri sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang mengacu pada RPJPN, selaras dengan Undang-undang SPPN Pasal 4 ayat (2) menjelaskan bahwa RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN 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. Cara penyusunan RPJMN diatur dalam Pasal 9 ayat (2) yakni melalui urutan: a)

penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, b) penyiapan rancangan rencana kerja, c) musyawarah perencanaan pembangunan, dan d) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Selanjutnya yakni RPJPN atau RKP untuk jangka waktu satu tahun atau tahunan, dalam rancangan perencanaan pembangunan tahunan ini dibuat sesuai dengan visi, misi, dan program presiden, atau bisa disebut sebagai penjabaran dari RPJMN, sesuai dengan Pasal 4 ayat (3) yang menyebutkan bahwa RKP merupakan penjabaran dari RPJMN, memuat prioritas pembangunan, perencanaan 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. Adapun cara penyusunannya diatur dalam Pasal 9 ayat (2) yakni melalui urutan kegiatan: a) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, b) penyiapan rancangan rencana kerja, c) musyawarah perencanaan pembangunan, dan d) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Setelah berlakunya RPJPN selama kurang lebih dua belas tahun sejak undang-undang tersebut diberlakukan, masih banyak yang pro kontra terhadap pemberlakuan RPJPN yang mengacu pada SPPN, diantara kalangan menganggap bahwa SPPN tidak sebanding dengan GBHN yang pernah diberlakukan sebelum perubahan UUD 1945. Dengan dihapusnya GBHN sebagai haluan perencanaan pembangunan nasional, pembangunan tidak dapat lagi berjalan secara keberlanjutan atau kontinuitas. Undang-undang SPPN yang digunakan sebagai landasan hukum

untuk menjalankan suatu perencanaan pembangunan nasional dianggap belum mampu berjalan secara stabil dan efektif untuk dijalankan oleh pemerintah.

Tidak adanya kesinambungan tersebut karena dilatarbelakangi oleh masa kepemimpinan yang diberikan oleh konstitusi maksimal selama sepuluh tahun untuk dua periode. Sedangkan jika periode kedua tidak terpilih kembali, maka hanya memimpin selama lima tahun. Hal tersebut yang menjadi faktor program perencanaan pembangunan tidak dapat berjalan secara kesinambungan, belum lagi setelah pergantian kepemimpinan yang pemimpin tersebut tidak memiliki ide, visi, misi dan program perencanaan pembangunan yang sama, maka program perencanaan pembangunan tersebut tidak dapat dijalankan secara kesinambungan. Meskipun program perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemimpin sebelumnya termasuk program pembangunan yang baik, namun tidak ada jaminan program pembangunan tersebut dapat diteruskan atau dijalankan lagi oleh pemimpin selanjutnya.

Pemberlakuan SPPN dianggap terdapat kesenjangan antara pusat dan daerah, di mana hal tersebut sering terjadi kebijakan daerah yang tidak sesuai dengan kebijakan pusat, akhirnya pembangunan pusat dan daerah tidak dapat berjalan secara simetris, sehingga hasilnya pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik, karena adanya perbedaan dan benturan kebijakan antara pusat dan daerah. Kepala daerah yang juga memiliki visi misi yang bisa jadi

berbeda dengan visi misi presiden, dengan demikian lagi-lagi pembangunan antara pusat dan daerah tidak dapat berjalan selaras.

Para *founding father* kita membuat rumusan konstitusi tentunya mengharapkan bahwa pembangunan dapat dijalankan untuk mencapai target tujuan atau cita-cita negara sesuai dengan yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alenia keempat yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan tersebut dibutuhkan perencanaan program pembangunan yang mantap.

Perencanaan menurut Undang-undang SPPN No. 24 Tahun 2004 Pasal 1 angka (1) disebutkan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Angka (2) menyebutkan bahwa pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Selanjutnya dalam angka (3) disebutkan, sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Melihat definisi tersebut dalam undang-undang SPPN tentu sudah memuat beberapa definisi yang telah dipaparkan oleh

beberapa ahli, seperti Budhi Setianingsih mendefinisikan Perencanaan pembangunan adalah suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (policy) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis.¹⁹¹ Riyadi dan Bratakusuma, mengartikan perencanaan pembangunan sebagai proses atau tahapan dalam merumuskan pilihan-pilihan pengambilan kebijakan yang tepat.

Dalam tahapan ini dibutuhkan data dan fakta yang relevan sebagai dasar atau landasan bagi serangkaian alur sistematis yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat umum baik secara fisik maupun non fisik. Dengan demikian sistem perencanaan pembangunan nasional telah memenuhi syarat sebagai program perencanaan pembangunan nasional yang diberlakukan di Indonesia.

Pasal 2 ayat (1) Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan nasional, ayat (2) perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Dalam redaksi pasal tersebut dengan jelas disebutkan bahwa program pembangunan dijalankan oleh pemerintah berdasarkan dengan demokrasi serta prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan,

¹⁹¹ Budhi Setianingsih, Endah Setyowati, Siswidiyanto, *Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda) (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang)*, Jurnal, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 1932-1933.

berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan nasional. Pasal tersebut telah menjelaskan dengan sangat gamblang bahwa pembangunan yang tercermin dalam undang-undang SPPN adalah undang-undang yang bercirikan pembangunan yang berkarakter keindonesiaan yang terkenal dengan kebhinekaikaan dan gotong royong. Pembangunan dijalankan secara adil seluas-luasnya untuk kesejahteraan rakyat. Berkelanjutan yakni pembangunan dijalankan secara terus menerus tanpa adanya keterputusan di tengah jalan, dengan demikian program perencanaan pembangunan tersebut diharapkan mampu mencapai tujuan negara.

Teori hukum pembangunan sebagai dasar pemikiran ini banyak mengandung atensi, yang apabila dijabarkan terdapat beberapa aspek secara global.¹⁹² Tolok ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia, maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik.

Secara dimensional maka teori hukum pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup masyarakat, serta bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila. Dalam dimensi tersebut meliputi: struktur, kultur, dan substantif, sebagaimana yang pernah dikatakan oleh Lawrence M. Friedman. Ketiga, pada dasarnya teori hukum pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai sarana pembaharu masyarakat *law is a tool of*

¹⁹² Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit P.T Alumni, 2002, hlm. 19.

social engeneering, teori tersebut pertamakali diperkenalkan oleh Roscou Pound dengan mengartikan *tool* sebagai alat, sedangkan Mochtar Kusumaatmadja mengartikan *tool* sebagai sarana, sebenarnya keduanya tidak jauh berbeda, karena pada dasarnya hukum dipergunakan untuk mengatur perencanaan pembangunan.

Hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Fungsi hukum dalam pembangunan nasional tidak saja berkiprah untuk memelihara ketertiban dan ketenteraman, akan tetapi berfungsi juga sebagai sarana perubahan masyarakat atau sarana pembangunan. Fungsi hukum pembangunan menjadi acuan standar tentang arah, sarana dan kebijaksanaan pembangunan bidang hukum yang dirumuskan. Teori tersebut menekankan pentingnya peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk melakukan perubahan perilaku sosial yang sifatnya stagnan kearah perilaku sosial yang berwawasan pembangunan di berbagai sektor kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.¹⁹³

Adapun cara penyusunannya dilakukan secara sistematis, terarah, terpadu, dan menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Pembuatan perencanaan pembangunan yang telah diatur oleh undang-undang SPPN sudah memenuhi ketentuan untuk dibuatnya suatu perencanaan pembangunan yang dapat mencapai tujuan. Untuk membuat suatu perencanaan pembangunan tentu dibutuhkan tahapan dalam suatu perencanaan, adapun

¹⁹³ Mochtar Kusumaatmaja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1995, hlm.13.

tahapan dalam undang-undang SPPN disebutkan dalam Pasal 8, tahapan perencanaan pembangunan nasional meliputi: a) Penyusunan rencana, b) Penetapan rencana, c) Pengendalian pelaksanaan rencana, dan d) Evaluasi pelaksanaan rencana. Penyusunan perencanaan merupakan tahapan yang pertama sebelum menetapkan rencana, hal tersebut dimaksudkan agar dalam penetapan perencanaan sudah sesuai dengan penyusunan yang telah dilakukan sebelumnya. Pengendalian pelaksanaan rencana ini dimaksudkan agar perencanaan pembangunan dapat dijalankan dengan baik, maka dibutuhkan suatu pengendalian yang baik, dan yang terakhir yakni evaluasi pelaksanaan rencana. Ini yang berbeda dengan GBHN, dalam Undang-undang SPPN ini dimuat suatu evaluasi, tujuannya adalah untuk mengevaluasi faktor, kendala, maupun produktivitas suatu perencanaan pembangunan.

RPJMN ditetapkan dengan peraturan presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah presiden dilantik sesuai dengan UU SPPN Pasal 19 ayat (1). Ayat (2) rencana strategis kementerian/lembaga ditetapkan dengan peraturan pimpinan kementerian/lembaga setelah disesuaikan dengan RPJMN sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Karena RPJMN ditetapkan dengan peraturan presiden.

Beberapa kalangan mengatakan bahwa rumusan tersebut dibuat hanya sesuai dengan keinginan pembuatnya, berbeda dengan RPJMN yang ditetapkan dengan undang-undang, sehingga dalam RPJMN selalu ada kontrol dari rakyat melalui perwakilannya dalam lembaga legislatif. Lebih

lanjut ia menyatakan bahwa RPJMN sama dengan rumusan atau materi yang ada dalam RPJPN, dengan demikian tidak ada salahnya dan memang lebih tepat RPJMN diatur dengan undang-undang bukan diatur dengan peraturan presiden.¹⁹⁴

Meskipun diatur dengan dokumen terpisah yang secara hierarki sejajar dengan undang-undang SPPN, namun RPJP adalah merupakan satu kesatuan yang disusun dan berpedoman pada undang-undang SPPN. Sifatnya merupakan pelaksana ketentuan undang-undang SPPN. Materi yang diatur secara substansial tidak menyimpang atau bertentangan dengan undang-undang SPPN. RPJP memuat kondisi umum, arahan, tahapan sampai pada prioritas secara konkrit untuk jangka panjang. Yang membedakan SPPN tidak ada jangka waktunya sampai Undang-undang tersebut dicabut, berbeda dengan Undang-undang RPJPN yang hanya berlaku sampai pada tahun 2025.

Pasal 32 ayat (1) menyebutkan bahwa presiden menyelenggarakan dan bertanggungjawab atas perencanaan pembangunan nasional, ayat (2) dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan nasional, presiden dibantu oleh menteri, dan ayat (3) pimpinan kementerian/lembaga menyelenggarakan perencanaan pembangunan sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Berbeda dengan GBHN, karena presiden dipilih oleh MPR, maka presiden harus menjalankan haluan perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh

¹⁹⁴ Tohadi, Memperkuat Legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional atau Revitalisasi GBHN?, Makalah ini Disampaikan Pada Focus Group Discussion (FGB) Bertema “Mencari Format Revitalisasi GBHN Pasca Perubahan UUD 1945” Diselenggarakan oleh Departemen Kaderisasi Cendekiawan Muda Ikatan Cendekiawan Muslim Se Indonesia (ICMI) dengan Pusat Pengkajian MPR RI, di Hotel Maharani, Jl. Mampang Prapatan Raya No. 8 Mampang, Jakarta, Pada Tanggal 11 juni 2015, hlm. 8.

MPR, serta presiden harus bertanggung jawab kepada MPR. Dalam Undang-undang SPPN, karena presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, maka presiden diberi kewenangan membuat rancangan pembangunan nasional pada masa kepemimpinannya, sehingga program perencanaan pembangunan nasional tersebut harus menjadi tanggung jawabnya dan sekaligus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat sebagai pemilihnya dan sebagai pemberi mandate.

GBHN pada masa berlakunya pada masa orde baru dijalankan dengan beberapa ciri, diantaranya yakni memiliki ciri yang otoriter, sistem pemerintahannya sangat sentralistik, dan tidak ada pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Saat ini di era reformasi keadaannya sudah berbeda. Era reformasi ditandai dengan demokratisasi dalam segala lini, demokrasi yang ditandai dengan kebebasan dalam berpendapat, keterbukaan dan lainnya, termasuk perubahan pemerintahan yang berubah menjadi desentralisasi. Presiden dan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum (KPU). Maka menjadi wajar apabila landasan perencanaan dirubah formulasi yang berbeda untuk mengimbangi sistem pemerintahan Indonesia yang juga telah berubah seiring dengan perubahan dasar perencanaan pembangunan nasional.

Perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN dan perencanaan pembangunan nasional dengan model SPPN. Pembangunan menurut GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam

garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun. Artinya rakyat menginginkan suatu pembangunan, ditetapkan oleh MPR, dan dijalankan oleh pemerintah. Dalam pembangunan tentu terdapat maksud dan tujuan dalam pembangunan. Adapun maksud dan tujuan yang sesuai dengan GBHN adalah GBHN ditetapkan dengan maksud untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaan dengan tujuan mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka sedang 5 tahun maupun dalam jangka panjang 25 tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa Indonesia seperti termaktub dalam UUD 1945 dapat dicapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Asas pembangunan nasional adalah prinsip pokok yang harus ditetapkan dan dipegang teguh dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Asas-asas tersebut adalah:

1. Asas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan YME
2. Asas manfaat
3. Asas demokrasi
4. Asas adil dan merata
5. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan
6. Asas hukum
7. Asas kemandirian
8. Asas kejuangan
9. Asas ilmu pengetahuan

Landasan pembangunan dalam GBHN adalah Pancasila dan UUD 1945. Hal tersebut jelas, bahwa yang menjadi landasan dalam pembangunan adalah Pancasila dan UUD 1945. Karena Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan yang ideal bagi Indonesia. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan UUD 1945 merupakan ciri, budaya, dan karakter yang sesuai dengan bangsa Indonesia. Dengan demikian agar pembangunan dapat berjalan dengan baik, maka pembangunan tersebut harus mencerminkan karakter masyarakatnya. Pembangunan tanpa karakter bangsa akan tidak berjalan lama. Karena pembangunan tidak hanya sebatas pembangunan dalam hal fisik saja, namun juga pembangunan dalam hal yang sangat luas, termasuk pembangunan karakter, moralitas, pembangunan budaya, dan pembangunan politik dan hukum. Dengan demikian pembangunan dapat berjalan dengan baik dan dapat berjalan sesuai dengan harapan masyarakatnya. Ruang lingkup pembangunan nasional menurut GBHN adalah untuk memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan dan diperjuangkan serta bagaimana mencapainya, baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka sedang, GBHN yang materinya meliputi pembangunan nasional, pembangunan jangka panjang, pembangunan lima tahunan, dan pelaksanaan disusun dalam sistematika: Bab I pendahuluan, Bab II pembangunan nasional, Bab III pembangunan jangka panjang, Bab IV pembangunan jangka lima tahunan, Bab V pelaksanaan, dan Bab VI penutup. Adanya ruang lingkup yang meliputi pembangunan jangka sedang atau dikenal dengan pembangunan lima tahunan (repelita) dan jangka panjang

dimaksudkan agar pembangunan lebih mudah untuk dicapai. Dengan demikian dibuatlah suatu sistematika perencanaan mulai dari Bab pendahuluan sampai bab penutup. Agar pembangunan dapat diselenggarakan dengan baik, maka dibutuhkan suatu wawasan nusantara. Wawasan dalam menyelenggarakan pembangunan nasional untuk mencapai tujuan pembangunan nasional adalah wawasan nusantara yang merupakan wawasan nasional yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan UUD 1945, yaitu cara pandang dan sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya, dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Penyelenggara pembangunan nasional mengacu pada kaidah penuntun yang merupakan pedoman bagi penentuan kebijaksanaan pembangunan nasional agar senantiasa sesuai dengan landasan, makna, dan hakikat, asas, wawasan, dan tujuannya, yang merupakan pengamalan semua sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh. Pembangunan yang menitik beratkan pada GBHN lebih pada setiap lima tahunan yang telah dibuat oleh MPR setiap lima tahunan, karena memang perubahan dilakukan setiap lima tahun sekali. Sehingga per lima tahun selalu berubah sesuai dengan perkembangan dan kebutuhannya. Perencanaan menurut SPPN adalah 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. Sedangkan sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Asas dan tujuan dalam SPPN: Asas pembangunan dalam SPPN yaitu;

1) Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.

2) Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan, dan

3) Sistem perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggara negara. Tujuan Sistem perencanaan pembangunan nasional yaitu:

- a. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan

e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Adapun yang menjadi Ruang lingkup dalam perencanaan pembangunan nasional model SPPN yaitu: pertama, perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara republik indonesia. Kedua, perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Ketiga, perencanaan pembangunan nasional menghasilkan:

- a. Rencana pembangunan jangka panjang;
- b. Rencana pembangunan jangka menengah; dan
- c. Rencana pembangunan tahunan.

Dalam setiap pembuatan perencanaan pembangunan selalu disertai dengan tahapan dalam pembuatannya, adapun tahapan dalam pembuatan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan SPPN yaitu:

- a. Penyusunan rencana;
- b. Penetapan rencana;
- c. Pengendalian pelaksanaan rencana; dan
- d. Evaluasi pelaksanaan rencana Adapun penyusunan dan penetapan perencanaan pembangunan dalam SPPN adalah: Pertama, Rencana Pembangunan jangka panjang:

- 1) Menteri menyiapkan rancangan RPJPN,
- 2) Menteri menyelenggarakan musrenbang jangka panjang nasional,
- 3) Menteri menyusun rancangan akhir RPJPN berdasarkan hasil musyawarah rencana pembangunan.

Kedua, Rencana Pembangunan jangka menengah:

- 1) Menteri menyiapkan rancangan awal RPJMN sebagai 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 fiskal.

- 2) Pimpinan kementerian/lembaga menyiapkan rancangan rencana strategi-kementerian lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJMN. Menteri menyusun rancangan RPJMN dengan menggunakan rancangan rencana strategis-kementerian.

Rancangan RPJMN sebagaimana dimaksud menjadi bahan bagi musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah. Musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJMN diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dan mengikutsertakan masyarakat. Menteri menyelenggarakan musyawarah rencana pembangunan jangka menengah nasional Rencana pembangunan tahunan.

Ketiga, 1) Menteri menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJMN. 2) Pimpinan kementerian/lembaga menyiapkan rancangan rencana kerja Kementerian lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP dan berpedoman pada rencana strategis kementerian lembaga. 3) Menteri mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Rencana pembangunan tahunan Kementerian. 4) Rancangan RKP menjadi bahan bagi musyawarah perencanaan pembangunan yang diikuti oleh penyelenggara pemerintah. 5) Menteri menyusun rancangan akhir RKP berdasarkan hasil musyawarah perencanaan pembangunan.

Pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan nasional, Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan kementerian, Menteri menghimpun dan menganalisa hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan kementerian, Pimpinan kementerian melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian sebelumnya, Menteri menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan kementerian, dan Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional untuk periode berikutnya. Untuk pembangunan nasional, sebelumnya harus dilakukan terlebih dahulu melihat dan menganalisa data dan informasi, tujuannya yakni agar pembangunan tepat sasaran dan dapat sesuai dengan kebutuhannya.

Perencanaan pembangunan didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Pembangunan prioritas dalam sistem perencanaan pembangunan nasional diprioritaskan pada visi, misi, dan program tahunan dan lima tahunan. Sedangkan dalam perencanaan pembangunan jangka panjang Arah, tahapan, dan prioritas pembangunan jangka panjang Tahun 2005-2025 adalah mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai ukuran tercapainya Indonesia yang maju, mandiri, dan adil, pembangunan nasional dalam 20 Tahun mendatang diarahkan pada pencapaian sasaran-sasaran yang pokok.

Setelah memahami proses pemberlakuan GBHN mulai dari sejarahnya, hakikatnya dan manfaatnya bagi masyarakat secara luas, maka tentu dalam perjalanannya terdapat kelebihan dan kekurangannya, hal tersebut dapat dikatakan sebagai sesuatu yang lumrah, karena tidak ada sesuatu yang sangat sempurna, namun bagaimana yang menjadi kelebihan itu dipertahankan dan bagaimana yang menjadi kekurangan tersebut dievaluasi untuk diperbaiki kembali. Adapun yang menjadi kelebihan dari GBHN adalah pertama, sebagai acuan dasar dalam pembangunan nasional, pengaturannya terperinci dan detail sehingga lebih mudah dalam mengimplementasikannya, hal tersebut dapat dilacak dalam GBHN yang mengatur tentang keagamaan dan keyakinan, kerukunan antar umat

beragama, pertanian, industri, kelautan, perdagangan, pariwisata, telekomunikasi, pembangunan jalan, pengaturan media atau pers, pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi, pembangunan hukum, pembangunan politik, pembangunan daerah, pembangunan pertahanan dan keamanan, dan lain-lain. Karena pengaturannya yang detail dan terperinci GBHN berhasil mewujudkan swasembada pangan dalam lima belas tahun dan menekan laju pertumbuhan dari lima persen (5%) menjadi dua koma lima persen (2,5%) dalam dekade 1970 an. Kedua, acuan dasar dalam pembangunan nasional terkumpul dalam satu dokumentasi GBHN, tidak ada lagi acuan atau dokumen pembangunan lainnya, sehingga lebih jelas dan terang untuk menjalankan suatu pembangunan karena sudah terkumpul jadi satu. Ketiga, GBHN berlaku selama lima tahun yang akrab dengan sebutan repelita, setiap lima tahun MPR bersidang untuk menetapkan GBHN yang baru. Hal tersebut dimaksudkan agar GBHN mampu mengakomodasi perkembangan dan dinamika yang berkembang di masyarakat, agar GBHN dapat dan mampu bersifat responsif terhadap problem-problem masyarakat, dan agar MPR memperhatikan segala aspek dan kemungkinan yang akan terjadi. Keempat, pembangunan nasional antara pusat dan daerah segaris secara simeteris, kebijakan daerah tidak dapat membelot dari GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR, sehingga pembangunan antara pusat dan daerah satu visi dan misi, hal tersebut lebih memudahkan dalam mewujudkan tujuan bangsa dan negara. Kelima, sebagai pembentuk GBHN, MPR sendiri yang mengawasi langsung

presiden dalam menjalankan pembangunan nasional, apabila presiden diketahui tidak menjalankan GBHN maka presiden dapat dimintai pertanggungjawaban dan apabila ditemukan bukti pelanggaran tidak menjalankan GBHN maka presiden dapat diberhentikan oleh MPR, meski masa jabatannya sebagai presiden belum habis. Keenam, pembangunan dapat dilaksanakan secara kontinuitas atau berkesinambungan. Hal tersebut dikarenakan repelita pertama dan selanjutnya selalu berhubungan dan berkelanjutan, apabila dalam repelita sebelumnya belum terealisasi atau belum selesai dalam merealisasikan pembangunan dapat diteruskan atau dilanjutkan pada repelita selanjutnya. Sehingga untuk mewujudkan suatu cita-cita atau tujuan yang selaras dengan Pancasila dan UUD 1945 dapat dijalankan dengan rencana pembangunan yang sistematis dan komprehensif.

Adapun kekurangan GBHN yaitu: pertama, proses pembuatannya *Top Down*, artinya dalam pembuatan GBHN cukup diserahkan sepenuhnya kepada MPR, karena MPR merupakan sebagai wujud pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya. Kedua, pemerintah daerah tidak bebas mengatur daerahnya sendiri, padahal yang memahami daerahnya adalah daerah itu sendiri, sehingga terkadang pembangunan tidak sesuai dengan kebutuhan daerah itu sendiri. Ketiga, pembangunan tidak merata, meski aturan dalam GBHN terlihat gamblang, termasuk pengaturan pada daerah-daerah, namun tak sejalan dengan perkembangan yang berada di daerah-daerah, yang dapat merasakan hasil perkembangan dari pembangunan yang mengacu pada GBHN yaitu Jakarta secara khusus dan Jawa pada umumnya, sehingga

menjadi hal yang lumrah apabila masih banyak daerah-daerah yang tertinggal. Hal tersebut dapat dilacak tuntutan reformasi yakni salah satunya adalah menuntut diberikannya otonomi daerah yang luas. Keempat, Sangat otoriter dan sentralistik, dalam GBHN diatur soal media massa atau pers, media dan pers selalu mendapat pengawasan dari badan penerangan, apabila media massa diketahui memberikan berita yang tidak sesuai dengan pemerintah karena tidak memberikan citra yang baik untuk pemerintah, maka izin media massa tersebut akan dicabut. Dengan demikian media massa saat itu tidak dapat memberi berita dengan bebas, obyektif, adil, mandiri, dan merdeka.

Setelah mempelajari dan memahami acuan dasar pembangunan nasional yang tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), ternyata di dalamnya terdapat kelebihan dan kekurangannya, adapun yang menjadi kelebihan dari SPPN tersebut yaitu: pertama, adanya acuan yang jelas dalam pembangunan nasional, baik untuk jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Kedua, acuan dasar pembangunan yang tercantum dalam UU SPPN dibentuk dengan demokratis, karena pembentukan tersebut sebagai tuntutan reformasi, yakni diantaranya memberikan kewenangan daerah untuk lebih bisa membangun daerahnya, dengan demikian pembangunan akan dapat merata di seluruh Indonesia, pusat tidak memungkinkan apabila harus melakukan semuanya, butuh daerah-daerah untuk menjalankan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kemanfaatannya. Ketiga, dalam

proses pembuatan atau penyusunan dilakukan dengan penyiapan rancangan, musyawarah untuk perencanaan pembangunan, penyusunan akhir rencana pembangunan, dan terdapat evaluasi dalam pembangunan, sehingga proses pembentukan tersebut mampu memberikan kemaslahatan pembangunan terhadap masyarakat luas. Keempat, sebagai tuntutan reformasi maka pembangunan acuan yang terdapat dalam UU No 25 Tahun 2004 mengatur secara garis besar, luas, dan umum. Hal tersebut agar memberikan kemudahan dan memberikan perkembangan pembangunan sesuai dengan zamannya, karena perubahan yang tak akan pernah berhenti, dengan demikian presiden maupun kepala daerah lebih leluasa untuk membangun. Kelima, meskipun dalam UU No. 25 Tahun 2004 memberikan kewenangan yang lebih luas terhadap daerah namun hal tersebut bukan berarti membebaskan daerah tersebut dengan sebebasbebasnya. Tujuannya dibuat suatu perencanaan tersebut adalah untuk mengubah masyarakat agar lebih baik, sebagaimana tujuan pembangunan nasional yang tercantum dalam UU SPPN yaitu: mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Kekurangan dari SPPN yaitu: Pertama, permasalahan acuan perencanaan pembangunan nasional tidak terkodifikasi dalam satu dokumen, hal tersebut dapat dilihat landasan pembangunan dasar yang

terdapat dalam UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan, Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Mengacu Pada UU No. 17 Tahun 2007, untuk Perencanaan Pembangunan Menengah Mengacu Pada Peraturan Presiden, dan perencanaan pembangunan tahunan mengacu pada peraturan presiden. Begitu juga dengan acuan pembangunan daerah mengacu pada SPPN, untuk rencana jangka panjang daerah mengacu pada peraturan daerah tertentu, untuk rencana menengah daerah mengacu pada peraturan kepala daerah, dan untuk rencana pendek atau pembangunan tahunan mengacu pada peraturan daerah. Kedua, meskipun pengaturan perencanaan pembangunan mengacu pada UU SPPN, namun dalam UU tentang pemerintahan daerah juga mengatur tentang perencanaan pembangunan, sehingga tidak jarang hal tersebut menjadi permasalahan dalam pembangunan yang ada di daerah. ketiga, meskipun dalam pembangunan nasional yang mengacu pada UU No. 25 Tahun 2004 terdapat pembangunan prioritas, namun yang terjadi di lapangan tidak sesuai dengan peraturan tersebut, tidak semua kegiatan prioritas nasional Kementerian/Lembaga masuk ke dalam daftar persandingan (*long list*) dan hanya masuk ke dalam daftar persandingan *short list*. Seleksi *short list* dari *long list* hanya berdasar kegiatan prioritas nasional Kementerian/Lembaga yang mendapatkan alokasi anggaran besar saja yang masuk *short list*.

Adanya visi, misi, dan program presiden sebelum menjabat sebagai presiden, dengan demikian perencanaan pembangunan tidak dapat berjalan dengan keberlanjutan. Hal tersebut dapat dipahami karena dalam UU

tentang pemilu presiden dan kepala daerah, setiap pasangan calon harus memiliki visi dan misi, masa jabatan sebagai presiden maksimal dua periode atau selama sepuluh tahun, setelahnya ia tidak dapat meneruskan pembangunan dan diganti dengan calon berikutnya, apabila calon berikutnya tidak memiliki visi, dan misi yang sama dengan presiden atau kepala daerah sebelumnya, maka perencanaan pembangunan tidak dapat berjalan secara kontinuitas. Keempat, dinamika pembangunan sekarang berbeda, presiden telah merancang pembangunan sedemikian baiknya, namun ketika diserahkan ke DPR belum tentu rancangan tersebut disetujui oleh DPR. Kelima, harus jujur dan diakui bahwa perbedaan pandangan dan perdaan partai politik sangat berpengaruh terhadap jalannya roda pembangunan, misalnya presiden menginginkan perencanaan pembangunan, tetapi di parlemen tidak menghendaki demikian, maka pembangunan sangat sulit terwujud, begitu juga sebaliknya. Kemudian contoh lain, presiden didukung oleh beberapa partai pendukung sangat berpengaruh terhadap kepentingan partai politik, sehingga pembangunan tidak lagi sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang abstrak, akan tetapi meskipun bersifat abstrak, hukum dibuat untuk diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu perlu adanya suatu kegiatan untuk mewujudkan ide-ide tersebut ke dalam masyarakat yang senantiasa berubah, baik perubahan yang berkembang secara alami, perubahan masyarakat yang cepat (*revolusioner*) maupun

perubahan masyarakat yang direncanakan dan diarahkan secara bertahap dan wajar.

Dalam konteks yang demikian, maka titik tolak pemahaman terhadap hukum tidak sekedar sebagai suatu *blue print* yang ditetapkan melalui berbagai bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan hukum hendaknya dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati di dalam masyarakat melalui tingkah laku warga masyarakat. Realitas tersebut berarti titik perhatian harus ditujukan kepada hubungan antara hukum dengan faktor-faktor non hukum lainnya, terutama faktor nilai dan sikap serta pandangan masyarakat yang disebut dengan kultur hukum.

Walaupun pembangunan mengharuskan rangkaian perubahan, akan tetapi sangat mutlak pula dipeliharanya ketertiban dalam masyarakat. Hukum sebagai sarana yang penting untuk memelihara ketertiban harus dikembangkan, sehingga dapat memberi ruang gerak bagi perubahan masyarakat. Bukan sebaliknya, menghambat usaha pembaharuan karena semata-mata ingin mempertahankan nilai-nilai lama. Sesungguhnya hukum dapat tampil ke depan menunjukkan arah dan memberi jalan bagi perubahan. Sejalan dengan itu, maka diperlukan upaya pembangunan hukum, yang sering diartikan sebagai penyelenggaraan perubahan tertentu terhadap masyarakat (*law is a tool of social engineering*), dan tentunya pembangunan yang diharapkan oleh hukum adalah perubahan masyarakat yang secara teratur, terkendali, efektif dan efisien. Namun hukum senantiasa dibatasi oleh situasi atau lingkungan dimana ia berada, sehingga tidak heran

kalau terjadi ketidakharmonisan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das sein*). Dengan perkataan lain, muncul diskrepansi antara *law in the books dan law in action*.

Dari sisi hukum, salah satu alasan yang sering dikemukakan untuk menolak keberadaan GBHN adalah ketiadaan jenis peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan MPR untuk mengeluarkan GBHN. Pada masa Orde Baru itu GBHN dituangkan dalam Ketetapan MPR tetapi ketika masa reformasi mulai bergulir keberadaan Ketetapan MPR dihilangkan. Misalnya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak ditemukan lagi jenis peraturan perundang-undangan bernama Ketetapan MPR. Akan tetapi, setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) alasan itu sudah tidak relevan lagi.

Tanpa GBHN sebagai otoritas tertinggi yang mengarahkan pembangunan bangsa, membuat negara ini bukan lagi Negara kesatuan, tetapi Negara dengan multi-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. Saat ini 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. Namun di sisi lain, beberapa pakar tatanegara menyatakan bahwa keinginan untuk menghidupkan lagi GBHN dan mengebalikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN harus memiliki landasan yuridis, sehingga harus mengamandemen konstitusi kembali. Prof Mahfud MD berpendapat bahwa sejak 1960 sampai sekarang Indonesia sebenarnya sudah mempunyai perangkat hukum untuk haluan negara meskipun nama resminya selalu berubah. Oleh sebab itu, tidak perlu lagi pemberlakuan GBHN, atau kalau nama itu dianggap memiliki nilai historis yang perlu dipertahankan, dapat dengan mengubah nama UU SPPN

menjadi UU tentang GBHN. Jika muncul keinginan kuat kembali pada GBHN dengan baju TAP MPR, menurut Mahfud MD diperlukan lagi mengubah konstitusi.

GBHN memiliki fungsi penting dalam mewujudkan konsepsi negara kekeluargaan dan kesejahteraan. Selain memberikan prinsip-prinsip direktif yang memberikan haluan pembangunan nasional secara menyeluruh (semesta), bertahap dan berencana, GBHN juga memiliki fungsi alokatif dalam pendistribusian sumber daya ekonomi. Di dalam sistem kapitalisme, fungsi alokasi sumber daya strategis diserahkan sepenuhnya pada mekanisme pasar. Dalam sistem etatisme, fungsi alokasi sumber daya diserahkan pada pusat komando diktatorial. Dalam sistem Pancasila, alokasi sumber daya tidak hanya tunduk pada mekanisme-mekanisme tersebut, melainkan juga melalui mekanisme permusyawaratan rakyat dalam MPR. Orde reformasi tampaknya cenderung hendak meniru sistem AS, tetapi 'salah arah' karena tidak mengadopsinya secara konsisten. Setelah MPR dijatuhkan posisinya dari lembaga tertinggi, kewenangannya dalam menyusun GBHN juga ditiadakan. Sebagai gantinya muncul Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang ditetapkan dengan UU. RPJPN ini kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk periode lima tahunan dengan memberikan kesempatan kepada Presiden untuk menentukan platform politik pembangunannya tersendiri sesuai dengan janji kampanye.

Hal ini amat berbeda dengan sistem pemerintahan yang dijalankan di AS. Di sana, meskipun presiden diberikan wewenang untuk menetapkan platform kebijakannya, fungsi Kongres (MPR) dalam menentukan anggaran lebih kuat. Sesuai sistem pemisahan kekuasaan, baik Senat maupun DPR di AS harus sama-sama menyetujui anggaran, kemudian di tanda tangani oleh Presiden AS. Jika presiden tidak setuju atas rancangan anggaran yang ditetapkan Kongres, Presiden AS bisa memvetonya, dan rancangan anggarannya di kembalikan ke Kongres. Di Kongres, veto tadi dapat dibatalkan dengan dua pertiga suara menolak. Dengan demikian, final say tentang anggaran itu tetap ada di Kongres yang bisa menjadi alat kendali bagi kebijakan rencana pembangunan yang dicanangkan presiden.

Keberadaan GBHN sangat penting manakala pembangunan Indonesia saat ini dihadapkan pada problem diskontinuitas dan diskonektivitas. Para pengambil keputusan politik terjebak pada kepentingan jangka pendek dan terfragmentasi menurut garis kepartaian dan kedaerahan. Dengan kondisi seperti itu, pilihanpilihan kebijakan sering bersifat tambal sulam dan parsial, mengabaikan pilihan-pilihan strategis yang bersifat fundamental dan integral, yang memerlukan kesinambungan dan keterpaduan berjangka panjang. Kesadaran untuk menghidupkan kembali GBHN cukuplah berisi pedoman-pedoman dasar (*guiding principles*) atau arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang dapat memandu para penyelenggaraan negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin dan terencana.

Dengan berlakunya amandemen UUD 1945 kewenangan MPR untuk membuat dan menetapkan GBHN berakhir dengan demikian seluruh Tap MPR yang menyangkut GBHN tidak berlaku lagi. Terkait dengan tidak adanya GBHN, sebagaimana diketahui bahwa setelah perubahan UUD 1945 agenda pembangunan nasional didasarkan pada visi dan misi calon Presiden terpilih yang kemudian dijabarkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Meskipun saat ini telah ditetapkan UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, namun tidak ada jaminan pasti terhadap implementasi dari undang-undang tersebut mengingat implementasi rencana pembangunan jangka menengah tetap didasarkan kepada visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan umum. Dengan adanya Undang-undang dan peraturan lain yang mengatur pola umum pembangunan nasional, terdapat kekacauan dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Antara Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota pun tidak ada kesamaan dalam rancangan pembangunan nasional. Akhirnya, masyarakat merasakan perlu ada kembali GBHN.

UUD 1945 hasil amandemen tidak memberikan ruang kepada MPR dalam SPPN dan perumusan RPJP. Oleh karena itu, jika ingin menguatkan peran MPR dalam SPPN, maka langkah pertama yang perlu diambil adalah mengajukan amandemen UUD 1945. Tanpa melakukan perubahan terhadap UUD 1945, hal ini hanyalah menjadi sebuah keniscayaan. Langkah

selanjutnya adalah mengkonstruksi fungsi dan peran serta wewenang yang tepat untuk lembaga MPR, sehingga tidak tumpang tindih dengan fungsi dan peran lembaga Negara yang lain dalam SPPN.

Akan tetapi yang harus diingat bahwa menghidupkan kembali GarisGaris Besar Haluan Negara (GBHN) yang kini digagas MPR tidak akan menguntungkan dalam pemerintahan presidensial, karena akan dijadikan alat untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Hal ini dapat mengacaukan sistem hukum kita yang menganut sistem presidensial. Karena kita harus konsisten dalam menjalankan system presidensial yang tidak mengatur pertanggungjawaban presiden kepada parlemen (DPR/MPR). Hal yang paling urgen untuk dilakukan adalah bagaimana MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan haluan pemerintahan yang diwujudkan TAP MPR.

Produk hukum MPR yang menetapkan visi dan misi presiden terpilih sebagai milik bersama komponen bangsa, sebagai pengejawantahan dari kedaulatan rakyat yang menjadi pedoman pusat hingga ke daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan demikian bukan GBHN yang hendak kita kembalikan, melainkan haluan pemerintahan yang dilaksanakan oleh eksekutif di daerah-daerah. Haluan pemerintah merupakan pedoman yang harus disertai sanksi. Pemberian sanksi terhadap kepala daerah yang tidak mampu merealisasikan visi dan misinya sebagai pengembalian amanah konstitusi sekaligus amanah rakyat di daerahnya perlu dipertegas dan dirumuskan dalam bentuk kontrak politik.

Dengan adanya haluan pemerintahan yang merupakan misi presiden sebenarnya tidak ada alasan bagi daerah-daerah tidak menyesuaikan visinya dengan dengan visi pemerintah pusat. Sebab, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah pusatnya daerah dan daerah adalah pusatnya pemerintahan.

Pada masa Orde Baru, GBHN merupakan pedoman untuk Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika Presiden tidak mengikuti atau melanggar GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden. Sejak era reformasi, eksistensi GBHN tidak ada lagi sebagai konsekuensi perubahan UUD 1945. Konsekuensinya adalah adanya perubahan mendasar pada system penyelenggaraan pembangunan. Sebagai penggantinya, maka yang menjadi pedoman penyelenggaraan pembangunan adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) selama 20 tahun sebagaimana dituangkan dalam UU No 17 Tahun 2007, sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Pada dasarnya Pasal 3 UUD NKRI Tahun 1945 (sebelum perubahan) disebutkan Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan Negara. GBHN sebenarnya tidak lebih dari arahan agar setiap rencana dan pelaksanaan pembangunan mengikutnya baik pusat sampai ke daerah, dokumen ini adalah karya dinasti orde baru yang disusun oleh tim khusus yang dibentuk Presiden Soeharto bernama Wanhankamnas, ketuanya

Presiden sendiri dan beberapa elit yang di SK kan termasuk Wakil Presiden sebagai anggota, Drafnya dari Bappenas, pada waktu itu memang peran Bappenas sangat dominan dalam perencanaan pembangunan, dan produk akhir dari GBHN di Tetapkan oleh, MPR, sebagai Lembaga tertinggi Negara.

Dengan berlakunya berlakunya amandemen UUD 1945 kewenangan MPR untuk membuat dan menetapkan GBHN berakhir dengan demikian seluruh tap MPR yang menyangkut GBHN tidak berlaku lagi, terkait dengan tidak adanya GBHN sebagai diketahui bahwa perubahan UUD 1945 agenda pembangunan nasional didasarkan pada visi dan misi calon Presiden yang kemudian dijabarkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, (RPJM). Pembangunan merupakan suatu proses perubahan yang berlangsung secara sadar, terencana dan berkelanjutan dengan sasaran utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan hidup manusia atau masyarakat suatu bangsa. Ini berarti bahwa pembangunan senantiasa beranjak dari suatu keadaan atau kondisi kehidupan yang kurang baik menuju suatu kehidupan yang lebih baik dalam rangka mencapai tujuan nasional suatu bangsa. Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menjalankan roda perekonomian dan mewujudkan kesejahteraan sosial. Sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, pembangunan nasional mengalami pasang surut. Dimulai pada masa Orde Lama, pembangunan nasional lebih diarahkan pada sektor

politik. Akibatnya pembangunan nasional disektor lain terabaikan. Masyarakat tetap terkurung dalam belenggu kemiskinan. Selanjutnya pada masa Orde Baru, dengan tekad memperbaiki kesejahteraan rakyat, pembangunan nasional diarahkan pada usaha mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Untuk maksud tersebut semua aspek kehidupan diarahkan untuk mendukung tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

B. Konstruksi Ideal Haluan Negara Untuk Mewujudkan Pembangunan Yang Berkelanjutan

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki pembatasan kekuasaan, karena pada masa sebelumnya kekuasaan nampak sangat luas seolah tanpa batas. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi.¹⁹⁵ Hampir dapat dipastikan bahwa negara-negara di dunia umumnya dalam mengatur kehidupan bernegara senantiasa mengacu kepada konstitusi negara tersebut. Negara yang menganut sistem negara hukum dan kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi¹⁹⁶ atau UUD sebagai norma tertinggi di samping norma hukum yang lain. Sekalipun pengertian konstitusi dapat dimaknai secara sempit dan

¹⁹⁵ Ellydar Chaidar, Hukum dan Teori Konstitusi, sebagaimana dikutip oleh, Novendri M. Nggilu, Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis), (Yogyakarta: UII Press, 2015), hlm.17

¹⁹⁶ 7 Russel F. Moore, Modern Constitution, sebagaimana dikutip oleh, Taufiqurrohman Syahuri, Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia, sebagaimana dikutip oleh, Novendri M. Nggilu, Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis), (Yogyakarta: UII Press, 2015), hlm.17

luas, dimana pengertian secara sempit dari konstitusi adalah UUD. Bahwa dalam perkembangannya istilah konstitusi dalam arti sempit tidak menggambarkan seluruh komponen peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis (*legal* dan *non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.

Konstitusi secara harfiah berarti pembentukan. Kata konstitusi sendiri berasal dari bahasa Perancis yaitu *constituir* yang bermakna membentuk. Dalam bahasa latin, istilah konstitusi merupakan gabungan dua kata yaitu *cume* dan *statuere*. Bentuk tunggalnya *contitutio* yang berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamaknya *constituciones* yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan. Ada beberapa pengertian mengenai konstitusi diantaranya adalah pengertian yang diberikan menurut James Bryce yaitu *constitution is a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*. Suatu konstitusi setidaknya mengatur mengenai berbagai institusi kekuasaan yang ada dalam negara, kekuasaan yang dimiliki oleh institusi-institusi tersebut, dan dalam cara seperti apa kekuasaan tersebut dijalankan. Dengan demikian secara sederhana yang menjadi objek dalam konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah, hal ini ditujukan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan bagaimana kedaulatan itu dijalankan. Mengenai peranan konstitusi dalam negara, C.F Strong mengibaratkan konstitusi sebagai tubuh manusia dan negara serta badan politik sebagai organ

dari tubuh. Organ tubuh akan bekerja secara harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebaliknya. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara tersebut maka yang dimaksud dengan konsep konstitusionalisme adalah konsep mengenai supremasi konstitusi.¹⁹⁷

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah hukum tertinggi dan tertulis yang mengatur tentang mekanisme penyelenggaraan negara, sebagai kumpulan aturan pembagian kekuasaan negara. Dan membatasi kekuasaan pemerintah sehingga tidak sewenang-wenang.¹⁹⁸

Berdasarkan klasifikasi konstitusi diatas UUD 1945 termasuk dalam klasifikasi konstitusi yang rigid, konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam dokumen, konstitusi drajat tinggi, konstitusi kesatuan, dan yang terakhir termasuk konstitusi yang menganut sistem pemerintahan campuran. Karena dalam UUD 1945 disamping mengatur ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, juga mengatur beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer. Disinilah keunikan negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Uraian sejarah Haluan Negara diatas menunjukkan bahwa Haluan Negara jika dihubungkan dengan filsafat kenegaraan secara prinsipil mengandung dua tuntunan, yakni haluan yang bersifat ideologis dan haluan

¹⁹⁷ Rusma Dwiwana, Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan *Checks and Balance System*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara. hlm.3

¹⁹⁸ Eman Hermawan, Politik Membela Yang Benar Teori Kritik Dan Nalar, sebagaimana dikutip oleh, Rahmat Bagja, Tugas dan Wewenang MPR Sebelum Perubahan UUD 1945, Skripsi, hlm. 41

yang bersifat strategis-teknokratis. Menurut Yudi Latif Haluan yang bersifat ideologis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan di segala bidang dan lapisan. Sedangkan haluan yang bersifat strategis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang.¹⁹⁹

Selain daripada itu MPR memandang penting untuk melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara. Dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah, maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan berwenang untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika. Pemanduan tersebut dilaksanakan untuk memberikan arahan

¹⁹⁹ Yudi Latif, “*Rancang Bangun GBHN*”, Kompas, Edisi 30 Agustus 2016. 6

pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya.

Hubungan Teori hukum pembangunan yakni untuk membangun sistem hukum nasional menjadi lebih baik, dari aspek ketatanegaraan, pemerintahan, serta hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam aspek pembangunan. Konsep berpikir dari tujuan teori ini sangat relevan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pembangunan nasional memiliki arti strategis disebabkan pembangunan hukum nasional merupakan upaya untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.²⁰⁰

Jika disimak secara seksama, pandangan tersebut mendasarkan pada penelusuran kerangka berfikir dari para pendiri bangsa.²⁰¹ Dalam alam pemikiran pendiri bangsa, usaha bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuan negara seperti tertuang dalam pembukaan UUD 1945, harus bersandar pada tiga konsensus fundamental, yaitu: Pancasila sebagai falsafah dasar, UUD sebagai hukum atau norma dasar, dan Haluan Negara sebagai kebijakan

²⁰⁰ Supriyadi, *Kedudukan GBHN dalam Sistem Pembangunan Nasional dan Sistem Hukum di Era Reformasi, dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia* : Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis,SH (Enam Media, 2020), hlm. 80.

²⁰¹ Alam pemikiran para pendiri bangsa ini dapat dilihat dari perdebatan-perdebatan dalam sidang-sidang BPUPKI-PPKI. Lihat Risalah Sidang BPUPKI- PPKI 25 Mei 1945– 22 Agustus 1945.

dasar. Apabila Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis, Konstitusi mengandung prinsip-prinsip normatif, maka Haluan Negara mengandung prinsip-prinsip direktif.²⁰²

Berdasarkan Teori konstitusi yang dikemukakan oleh L.J Van Apeldoorn bahwa istilah konstitusi berasal dari “*constituer*” (Bahasa Prancis) yang berarti “membentuk”. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.²⁰³ Di lain sisi istilah undang-undang dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam Bahasa Belanda disebut “*grondwet*”. Perkataan “*wet*” diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai undang-undang, dan “*grond*” berarti tanah/dasar.²⁰⁴ Sementara di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah “*constitution*” yang dalam Bahasa Indonesia disebut konstitusi.²⁰⁵

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *grondwet* (undang-undang dasar) diatas, L.J Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas diantara keduanya, *Grondwet* (undang-undang dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia yang sebenarnya telah

²⁰² Op.Cit., Yudi Latif.

²⁰³ Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989. hlm 10

²⁰⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. hlm.77

²⁰⁵ Sri Soemartini M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, dalam: Sri Soemantri M. Dan Bintang R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993. hlm. 29

dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lornd Protector Republik Inggris 1649-1660*) menamakan undang-undang dasar itu sebagai *Instrument of Government*.²⁰⁶

Tujuan negara menjadi inti yang hendak dicapai oleh negara yang sekaligus memandu arah penyelenggaraan negara, yang di dalamnya terkandung cita negara (*staatsidee*). *Staatsidee* merupakan hakikat dari negara, dimana *staatsidee* ini menjadi cikal bakal bagi terbentuknya negara. Sehubungan dengan *staatsidee* ini Soepomo pernah mengajukan konsep negara integralistik. Menurut aliran ini, negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis.²⁰⁷ Lebih lanjut Soepomo mengemukakan: “Jika kita hendak mendirikan negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (*Staatsidee*) negara integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun.” Cita negara ini semula disebut oleh Soepomo dengan cita negara integralistik, namun kemudian diperbaikinya menjadi cita negara kekeluargaan, lalu menjadi cita negara persatuan Indonesia.²⁰⁸

²⁰⁶ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004. hlm. 15

²⁰⁷ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, (Jakarta: Yayasan Prapantja, 1959), 111

²⁰⁸ A. Hamid S. Attamimi, “Cita Negara Persatuan Indonesia dalam Undang-Undang Dasar 1945”, dalam Soeprapto et al. *Cita Negara Persatuan Indonesia* (Jakarta: BP-7 Pusat, 1995), hlm. 121.

Munurut Shidarta pemahaman cita negara integralistik atau persatuan ini dalam konteks keindonesiaan dewasa ini harus diberi aksentuasi yang berbeda dengan pemaknaan yang muncul dalam periode-periode pemerintahan sebelumnya, yakni harus dieja dalam semangat menciptakan konsensus baru yaitu pembangunan manusia Indonesia, sebagai bagian dari perwujudan tujuan negara. Tujuan negara Indonesia sendiri telah ditetapkan dengan jelas dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."

Konsensus pertama adalah Pancasila sebagai dasar falsafah negara (*philosophische grondslag*), yang di dalamnya mengandung prinsip-prinsip filosofis. Pancasila adalah dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (*Leitstar*) yang dinamis, yang mengarahkan bangsa dalam mencapai tujuannya. Dalam posisinya seperti itu, Pancasila merupakan sumber jati diri, kepribadian, moralitas, dan haluan keselamatan bangsa.²⁰⁹

Konsensus kedua adalah UUD 1945 sebagai hukum/norma dasar, yang berisi prinsip-prinsip normatif yang mengatur keseluruhan sistem ketatanegaraan. Seperti yang disampaikan Renato R. Pasimio sebagai berikut:²¹⁰ *The fundamental law of state, containing the principles upon*

²⁰⁹ Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012), hlm. 41.

²¹⁰ Renato R. Pasimio, *The Philippine Constitution (Its Evolution and Development) And Political Science* (Metro Manila: National Book Store Inc., 1991), hlm. 41.

which government is founded, regulating the division of the sovereign powers and directing to what persons each of these powers is to be exercised. Ini dari pernyataan diatas bahwa konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat diartikan sebagai hukum dasar dari suatu negara yang berisi prinsip-prinsip sebuah pemerintahan dibentuk, pengaturan pembagian kekuasaan dan pedoman pengujian terhadap kekuasaan-kekuasaan tersebut.

Konstitusi juga mempunyai fungsi konstitusional, sebagai sumber dan dasar cita bangsa dan negara yang berupa nilai-nilai dan kaidah-kaidah dasar bagi kehidupan bernegara. Ia selalu mencerminkan semangat yang oleh penyusunnya ingin diabadikan dalam konstitusi tersebut sehingga mewarnai seluruh naskah konstitusi tersebut.

Uraian diatas menunjukkan bahwa nilai-nilai filosofis Pancasila bersifat abstrak dan pasal-pasal Konstitusi berisi norma-norma besar yang tidak memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya. Untuk itu, diperlukan suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam pranata publik, yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan. Itu sebabnya dibutuhkan Haluan Negara yang menjadi satu kesatuan yang melengkapi keberadaan Pancasila dan UUD 1945. Konsensus ketiga adalah Haluan Negara sebagai kebijakan dasar, yang mengandung prinsip-prinsip direktif.

Prinsip direktif itu merupakan panduan yang mengarahkan haluan kebijakan negara bagi pemerintah pusat dan daerah yang harus dijadikan pegangan sebagai kerangka kerja dalam merumuskan materi perundangundangan dan program-program pemerintahan.²¹¹ Di samping sebagai panduan kebijakan negara, prinsip-prinsip pokok pengarah atau pemandu itu berfungsi sebagai barometer pengawas terhadap jalannya pemerintahan yang dapat dipergunakan oleh warga negara dalam menilai kinerja pemerintah melalui pemilihan umum. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa tradisi Haluan Negara yang disebut sebagai *Directive Principles of State Policy* (DPSP) ini biasa dipraktikkan di lingkungan negara-negara yang tidak menganut paham sosialis-komunis.

Tujuan utamanya adalah untuk memberikan bimbingan dan panduan arah agar kebijakan-kebijakan operasional di bidang pembangunan ekonomi, sosial, dan budaya tidak bertentangan dengan cita-cita yang terkandung dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi.

Ajaran prinsip-prinsip direktif ini menjiwai para pendiri bangsa. Dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, keberadaan Haluan Negara diterima secara bulat oleh seluruh anggota rapat. Keberadaan Haluan Negara ini sejatinya terkait dengan paham negara kekeluargaan dan kesejahteraan yang dianut oleh para pendiri bangsa dalam mendirikan negara Indonesia. Dengan diterimanya paham kekeluargaan berarti menolak paham individualisme-liberalisme yang menyerahkan kebijakan pembangunan

²¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 107.

kepada kekuatan mayoritas, dalam hal ini Presiden, sebagai representasi kekuatan mayoritas.

Karena itu dalam paham kekeluargaan kebijakan dasar pembangunan negara harus dirumuskan bersama melalui konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat yang merupakan representasi seluruh elemen bangsa. Dengan demikian, Haluan Negara memiliki fungsi penting dalam mewujudkan konsepsi negara kekeluargaan dan kesejahteraan. Haluan negara berfungsi sebagai pedoman kebijakan dasar dari negara. Di era Orde Lama difungsikan sebagai pedoman kebijakan politik, di era Orde Baru difungsikan sebagai pedoman kebijakan pembangunan nasional, dan di era Reformasi dimaksudkan sebagai pedoman kebijakan penyelenggaraan negara. Meskipun disetiap masa pemerintahan Haluan Negara diberi aksentuasi yang berbeda, namun fungsinya tetap sama yakni sebagai pedoman kebijakan dasar dari negara. Sampai disini menjadi jelas, bahwa yang disebut Haluan Negara harus mengandung prinsip-prinsip direktif yang berfungsi sebagai pedoman kebijakan dasar negara atau sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam kebijakan pembangunan negara.

Secara teori, konstitusi diberi makna serta pengertian yang berbeda-beda, tergantung sudut pandang yang digunakan. Hal ini, antara lain, disebabkan konstitusi menjadi obyek kajian berbagai ilmu, misalnya hukum, dan politik. Cheryl Saunders – Guru Besar Hukum Tata Negara pada Universitas Melbourne – mengatakan “*a constitution is more than a social*

contract...it is rather an expression of the general will of a nation. It is a reflection of its history, fears, concerns, aspirations and indeed, the soul of the nation”.²¹²

Dalam pandangan yang hampir serupa, Prof. Muna Ndulo menyebutkan: “Konstitusi sebuah negara haruslah merupakan catatan kehidupan sebuah bangsa sekaligus mimpi yang belum terselesaikan. Konstitusi itu haruslah menjadi otobiografi nasional yang mencerminkan kemajemukan masyarakatnya, harus menuliskan visi seluruh masyarakat dan bias meyakinkan bahwa dalam konstitusi itu semua mimpi dan tujuan seluruh masyarakat dapat tercapai”. Ahli lain, Donald L. Horowitz menjelaskan konstitusi mempunyai dua karakteristik utama: “*mechanical and ideological-aspirational*”. Dikatakan mekanik karena konstitusi mengatur organ-organ atau alat-alat kelengkapan negara, cara bekerjanya organ-organ tersebut, tugas serta wewenang yang dimiliki oleh alat-alat kelengkapan negara, termasuk cara mengatasi penyalahgunaan wewenang. Karakter aspirasi ideologi berarti suatu konstitusi memuat tujuan-tujuan bersama yang hendak dicapai oleh sebuah negara. Tujuan-tujuan tersebut tercantum secara eksplisit atau dapat tersirat dalam pasal-pasal. Horowitz menyebutnya sebagai “*semi-sacred character*”.

Berkenaan dengan pengertian konstitusi, K.C. Wheare menyatakan: “*The word ‘constitution’ is commonly used in at least two senses in any ordinary discussion of political affairs. First of all it is used to describe the*

²¹² Cheryl Saunders, ‘*Women and Constitution Making*’, Makalah pada Konferensi Internasional mengenai Women, peace building and Constitution Making, Sri Lanka, Mei 2002, , hlm 4,

whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government. These rules are partly legal, in the sense that courts of law will recognize and apply them, and partly non-legal, taking the form of usages, understandings, customs, or conventions which courts do not recognize as law but which are not less effective in regulating the government than the rules of law.... ..however, the word 'constitution' is used in a narrower sense than this. It is used to describe not the whole collection of rules, legal and non-legal, but rather a selection of them which has usually been embodied in one document or in a few closely related documents. What is more, this selection is almost invariably a selection of legal rules.... 'The Constitution...is a selection of the legal rules which govern the government of that country and which have been embodied in a document'".²¹³

Dari pendapat Wheare di atas, konstitusi dibagi menjadi dua arti, yaitu arti sempit dan arti luas. Konstitusi arti sempit adalah kumpulan aturan hukum yang tersusun dalam sebuah naskah untuk mengatur pemerintahan suatu negara, yang dikenal sebagai undang-undang dasar. Adapun konstitusi dalam arti luas berupa kumpulan aturan hukum dan non-hukum yang menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara.

Aturan-aturan non-hukum tersebut berupa praktik ketatanegaraan, kebiasaan ketatanegaraan, dan lain-lain. Konstitusi, dengan demikian, secara umum diartikan sebagai aturanaturan dasar yang mengatur organisasi negara

²¹³ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1966, hlm 1-2.

dengan segala seluk beluknya sebagaimana dijelaskan oleh Horowitz di atas. Hal-hal yang diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar dikenal sebagai “materi muatan” yang dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis, misalnya, perlindungan hak asasi manusia dan hak-hak warga negara; susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; serta pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.²¹⁴ Hukum pada umumnya bertujuan mengadakan tata tertib untuk keselamatan masyarakat yang penuh dengan konflik antara berbagai kepentingan yang ada di tengah masyarakat. Tujuan hukum tata negara pada dasarnya sama dan karena sumber utama dari hukum tata negara adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar, akan lebih jelas dapat dikemukakan tujuan konstitusi itu sendiri.

Perubahan UUD 1945 dilatarbelakangi oleh berbagai kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945. Rangkaian perubahan yang terjadi selama kurun waktu 1999-2002 memperlihatkan perubahan mendasar materi-materi muatan yang terdapat dalam UUD 1945. Secara umum, perubahan meliputi:²¹⁵

- (1) Perubahan paradigma;
- (2) Menyempurnakan ketentuan yang sudah ada;
- (3) Meniadakan ketentuan yang menimbulkan kerancuan, atau dianggap tidak bermanfaat;
- (4) Menambah ketentuan atau mengganti ketentuan lama; dan

²¹⁴ HRT. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2016, hlm. 44.

²¹⁵ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualitas*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 73.

(5) Menegaskan hal-hal yang tidak dapat diubah.

Konstitusi yang biasa disebut sebagai Undang-Undang Dasar merupakan pegangan tertinggi suatu negara yang berbentuk *written constitution* maupun *unwritten constitution* pada umumnya di dalam suatu konstitusi memuat 3 hal pokok diantaranya adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Sedangkan konstitusionalisme merupakan suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi biasa disebut (*limited government*).

Konstitusi sendiri juga memiliki fungsi yang amat penting bagi suatu negara yang memiliki konstitusi tersebut. Konstitusi dibentuk melalui sistem yang demokratis disusun dan diterapkan karena rakyat ingin membuat permulaan yang baru, yang berkaitan dengan sistem pemerintahan mereka diterima dan di dukung sepenuhnya oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai aliran dan faham, aspirasi dan kepentingan. Konstitusi dalam suatu negara pun dapat terjadi perubahan sesuai dengan model perubahan yang dianut oleh masing-masing negara diantaranya langsung memasukkan (*insert*) materi perubahan itu ke dalam naskah UUD, penggantian naskah Undang-Undang Dasar, dan perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya yang disebut sebagai amandemen.

Selain itu, perubahan juga mencakup perubahan yang bersifat penegasan pembatasan kekuasaan, perimbangan kekuasaan, dan materi yang baru sama sekali. Perubahan paradigma dengan tujuan membangun paradigma baru terefleksi dalam pasal-pasal mengenai pemerintahan daerah yang menegaskan prinsip otonomi dan tugas pembantuan sebagai asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan status dan kedudukan MPR dari semula sebagai lembaga negara tertinggi menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga-lembaga lain, juga dikategorikan sebagai perubahan paradigma. Penyempurnaan ketentuan yang sudah ada terlihat pada norma mengenai pemilu untuk pengisian jabatan DPR.

Sebagian besar negara konstitusi negara mencantumkan prosedur perubahan konstitusi dan hanya sebagian kecil negara yang tidak mencantumkan prosedur perubahan tersebut dalam konstitusinya. Sebagai contoh negara yang tidak mencantumkan pasal perubahan konstitusinya antara lain: Chechnya, Finlandia, dan Swedia. Untuk Indonesia dan Swiss keduanya merupakan negara yang konstitusinya mencantumkan ketentuan hukum yang mengatur perubahan konstitusinya. Untuk Indonesia, prosedur perubahan konstitusi diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 setelah amandemen sedangkan untuk Swiss diatur dalam Pasal 138 sampai 139 Konstitusi Swiss 1999. Naskah konstitusi dapat diklasifikasikan bersifat luwes (*flexible*) atau kaku (*rigid*). Ukuran yang biasanya dipakai para ahli untuk menentukan suatu konstitusi bersifat luwes atau kaku adalah: (i) apakah terhadap naskah konstitusi dimungkinkan dilakukan perubahan dan apakah cara mengubahnya

mudah atau sulit, dan (ii) apakah naskah konstitusi itu mudah atau tidak mudah mengikuti perkembangan zaman. Apabila prosedur perubahan undang-undang dasar diatur sedemikian berat dan rumit syarat-syaratnya maka termasuk rigid atau kaku. Sebaliknya bila undang-undang dasar yang mensyaratkan tata cara perubahan tidak terlalu berat dengan pertimbangan tidak mempersulit perubahan sehingga undang-undang dasar dapat disesuaikan dengan tuntutan perubahan zaman maka termasuk konstitusi yang fleksibel atau luwes.

Dalam konstitusi Indonesia Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, prosedur perubahan konstitusinya termasuk bersifat luwes (fleksibel) karena perubahan undang-undang dasar dapat dilakukan dengan dukungan tidak melebihi setengah dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kemudian dalam pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen keempat mekanisme prosedur perubahan sedikit diperberat dengan dicantumkan ketentuan yang menegaskan untuk perubahan pasal undang-undang dasar hanya dapat dilakukan apabila disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota MPR. Berbeda dengan prosedur perubahan konstitusi federal Negara Swiss yang bersifat rigid. Prosedur perubahan konstitusi di Swiss diatur dalam pasal 138 sampai dengan pasal 139 Konstitusi Swiss. Amandemen konstitusi memerlukan persetujuan dari mayoritas rakyat dan kanton. Keputusan perubahan konstitusi federal diserahkan kepada rakyat melalui referendum. Referendum adalah semacam hak veto rakyat terhadap keputusan-keputusan

tertentu Parlemen dan bersifat reaktif. Walaupun Parlemen merupakan lembaga legislatif yang mempunyai kewenangan membuat undang-undang, namun masyarakat Swiss mempunyai hak untuk melakukan intervensi kepada Parlemen, baik dalam hal pembuatan undang-undang, perubahan konstitusi maupun keikutsertaan negara untuk menjadi anggota suatu organisasi internasional.

Perubahan konstitusi dapat dilakukan secara total atau sebagian. Cara perubahan secara total harus mengikuti ketentuan undang-undang federal yang diusulkan oleh sebagian anggota sidang dewan federal atau seratus ribu warga negara yang mempunyai hak suara. Sedangkan perubahan konstitusi sebagian dapat dilakukan dengan inisiatif biasa, berupa permintaan yang diajukan oleh seratus ribu warga negara Swiss yang memiliki hak suara.

Swiss menjadi negara Federal semenjak tahun 1848 karena Swiss mengadopsi Konstitusi Federal. Pada tahun 1999, Konstitusi Swiss 1874 telah digantikan oleh Konstitusi Baru (berlaku sejak 1 Januari 2000) mengintegrasikan sekitar 150 revisi kecil menjadi teks, baru konsolidasi tanpa secara radikal mengubah struktur Federasi Swiss. Berdasarkan Pasal 1 Konstitusi Swiss 1999 menyatakan bahwa Rakyat Swiss dan kanton Zurich, Bern, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel-Kota, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell Outer Rhodes, Appenzell Inner -Rhodes, St. Gall, Grisons, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchatel, Jenewa, dan Jura membentuk Federasi Swiss.¹⁸ Apabila dilihat dari konstitusi Swiss 1999 maka Swiss

adalah negara federasi yaitu *nationalrat* yaitu semacam dewan perwakilan rakyat dan *standerat* semacam senat.²¹⁶

Kedudukan kanton (semacam negara bagian) sangat kuat dalam struktur negara Konfederasi Switzerland. Kanton merupakan komunitas politik yang memiliki otonomi yang sangat luas. Setiap kanton terdiri dari beberapa Komune. Tugas dan fungsi Pemerintah Federal secara tegas ditentukan dalam Konstitusi Federal seperti kebijakan luar negeri, pertahanan, dan keamanan, kebijakan moneter, bea cukai, pos, telegraf dan telekomunikasi serta menetapkan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang menyangkut kepentingan umum seluruh warga negara Swiss. Kanton sendiri memiliki pemerintahan, konstitusi, parlemen dan pengadilan sendiri, dan secara bebas mengatur pemerintahan masing-masing. Pemerintah Federal sama sekali tidak mencampuri urusan-urusan yang secara tegas ditentukan dalam Konstitusi Federal. Meskipun politik luar negeri merupakan wewenang pusat, namun dalam beberapa hal, masing-masing Kanton juga diberi wewenang untuk melakukan hubungan luar negeri seperti mengadakan perjanjian dengan negara lain, sepanjang hal tersebut diketahui oleh Pemerintah Pusat dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Federal.²¹⁷

Dari segi prosedur perubahan konstitusi maka berdasarkan pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 amandemen keempat mekanisme prosedur

²¹⁶ Syahuri, Taufiqurrohman, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 79

²¹⁷ *Ibid*, hlm. 83

perubahan konstitusi di Indonesia sedikit diperberat dengan dicantumkan ketentuan yang menegaskan untuk perubahan pasal Undang-undang Dasar hanya dapat dilakukan apabila disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota MPR. Berbeda dengan prosedur perubahan konstitusi federal Negara Swiss yang bersifat rigid. Prosedur perubahan konstitusi di Swiss diatur dalam pasal 138 sampai dengan pasal 139 Konstitusi Swiss. Amandemen konstitusi memerlukan persetujuan dari mayoritas rakyat dan kanton. Keputusan perubahan konstitusi federal diserahkan kepada rakyat melalui referendum.

Bentuk pemerintahan negara Indonesia dengan negara Swiss sama-sama berbentuk Republik dimana negara dikepalai oleh presiden sebagai kepala negara untuk masa jabatan tertentu. Dalam bentuk pemerintahan republik, kepala pemerintahan dan kepala negara ada di tangan Presiden. Namun perbedaannya adalah tampak pada masa jabatan, dan jumlah anggota kabinet. Di Indonesia berdasarkan Pasal 7 UUD RI 1945 setelah amandemen maka jabatan presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Sedangkan untuk masa jabatan Presiden dan wakil Presiden di Swiss berdasarkan Pasal 176 ayat 2 Konstitusi Swiss 1999 adalah satu tahun. Jabatan Presiden di Swiss digilir diantara para Menteri Kabinet yang berjumlah 7 orang.

Menurut Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 amandemen dinyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan. Sedangkan bentuk negara

Swiss adalah negara Serikat/Federal semenjak tahun 1848 karena Swiss mengadopsi konstitusi Federal. Lepas dari perbedaan bentuk negara pada dasarnya terdapat persamaan antara negara serikat/federal dan negara kesatuan yaitu bersistem desentralisasi, Pemerintah pusat sebagai pemegang kedaulatan ke luar, Sama-sama memiliki hak mengatur daerah sendiri (otonomi). Hal yang membedakannya ialah mengenai asal-asul hak mengurus rumah tangga sendiri itu. Pada negara bagian, hak otonomi itu merupakan hak aslinya, sedangkan pada daerah otonom di negara kesatuan, hak itu diperoleh dari pemerintah pusat.

Meskipun kesepakatan dasar dalam Konstitusi Indonesia yang terakhir berupa UUD 1945 Amandemen Keempat salah satunya adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensiil namun pada kenyataannya konstitusi UUD 1945 Amandemen Keempat justru memperkuat kedudukan DPR (bagian dari parlemen) sebagai lembaga legislatif dan membatasi kewenangan presiden. Hal ini menyebabkan sistem pemerintahan di Indonesia menjadi tidak jelas. Apabila telah sepakat untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensiil maka dalam konstitusi Indonesia harus diatur kembali mengenai sistem pemerintahan presidensiil yang murni sehingga penataan hubungan dan kewenangan antara legislatif dan eksekutif menjadi lebih jelas. Berbeda dengan sistem pemerintahan di Swiss yang menggunakan sistem pemerintahan Kolegial tampak lebih stabil dengan kepemimpinannya secara bersama-sama oleh tujuh dewan federal termasuk di dalamnya presiden dan

wakil presidennya. Seluruh anggota Dewan Federal dianggap sebagai Kepala Negara kolektif.

Kemudian Salah satu perubahan sistem politik Indonesia yang berlangsung sejak reformasi adalah perubahan sistim kelembagaan Negara dari sistim MPR sebagai lembaga tertinggi negara, berwenang menentukan arah pembangunan bangsa melalui GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) menjadi MPR sebagai lembaga tinggi negara, sejajar dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. MPR sebagai lembaga permusyawaratan, tempat bertemu dua lembaga legislatif DPR RI dan DPD RI, memiliki dua wewenang. Pertama, wewenang terhadap UUD (mengubah dan menetapkan UUD). Kedua wewenang terhadap Presiden (melantik dan memberhentikan Presiden). Sementara wewenang MPR untuk menentukan arah pembangunan nasional dihapus. Tujuan dari perubahan sistim ini adalah untuk membangun demokrasi kelembagaan agar tidak ada hirarchi kelembagaan Ketika MPR sebagai lembaga permusyawaratan, tidak memiliki wewenang lagi untuk menafsir dan menjabarkan pasal-pasal UUD 45 dalam bentuk GBHN, maka Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai upaya berkesinambungan untuk merealisasikan tujuan nasional: melindungi, mencerdaskan dan menyejahterakan 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 sistimatika 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. Sistem Perencanaan Pembangunan nasional pasca reformasi ini melahirkan berbagai masalah diantaranya:

1. Penyusunan dan pelaksanaan RPJMN dan 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.

Perubahan paradigma berpikir yang ikut merubah arena, wajah dan struktur politik. Dalam era Reformasi, demokrasi mulai terkondisi di berbagai lini kehidupan, sekalipun demokrasi yang dilahirkan di Indonesia abortus 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.

James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai “suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen

dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan”.²¹⁸ Menurut pandangan Karl Loewenstein, dalam setiap konstitusi selalu terdapat dua aspek penting, yaitu sifat idealnya sebagai teori dan sifat nyatanya sebagai praktik. Artinya, sebagai hukum tertinggi di dalam konstitusi itu selalu terkandung nilai-nilai ideal sebagai *das sollen* yang tidak selalu identik dengan *das sein* atau keadaan nyatanya di lapangan.²¹⁹

Pelaksanaan konstitusi yang berlaku di suatu negara mempunyai beberapa kemungkinan yaitu pertama, konstitusi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang termuat didalamnya. Kedua, terdapat beberapa ketentuan konstitusi yang tidak dilaksanakan lagi meskipun secara resmi masih berlaku. Ketiga, konstitusi dilaksanakan tidak berdasarkan ketentuan yang termuat di dalamnya melainkan demi kepentingan suatu golongan atau pribadi tertentu.²²⁰

Indonesia negara yang sangat multikultural sebab negeri ini terdiri atas etnis, bahasa, agama, budaya yang berbeda-beda. Kondisi ini bagaikan dua sisi mata pedang, jika dapat dikelola dengan baik maka akan menjadi hal yang positif, tetapi jika tidak dapat dikelola dengan baik maka akan muncul “malapetaka”. Orde Baru dengan sistem GBHN tidak sepi dari berbagai “malapetaka”, sehingga harus diakhiri dengan Reformasi yang mengambil korban.

²¹⁸ C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 14-15

²¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 108-109

²²⁰ Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Kreasi Total Media Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hlm. 54.

Konstitusi atau undang-undang dasar terutama diartikan sebagai tempat mengatur susunan organisasi negara yang mencakup alat-alat perlengkapan negara, cara mengisi alat-alat perlengkapan negara, tugas dan wewenang alat perlengkapan negara, serta hubungan antar alat-alat perlengkapan negara. Kehadiran berbagai alat perlengkapan negara tersebut dipandang penting karena tujuan-tujuan dan fungsi-fungsi negara akan direalisasikan oleh lembaga-lembaga tersebut.

Secara tradisional, konstitusi negara-negara modern mengatur tiga cabang kekuasaan, meliputi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun, dalam perkembangan beberapa dekade terakhir, muncul berbagai lembaga yang mempunyai fungsi dan karakter yang berbeda dengan ketiga cabang kekuasaan tradisional. Selain dipengaruhi oleh gerakan demokratisasi, munculnya beragam lembaga baru disebabkan perubahan paradigma tata pemerintahan atau governance yang terjadi pada akhir tahun 1990-an. Di banyak negara, lembaga-lembaga negara tidak lagi terbatas pada tiga cabang kekuasaan tradisional. Indonesia, bahkan, sejak UUD 1945 diberlakukan sejak tanggal 18 Agustus 1945 tidak semata-mata mengenal legislatif, eksekutif, dan yudikatif, melainkan mengatur pula Dewan Pertimbangan Agung serta Badan Pemeriksa Keuangan. Setelah Perubahan, lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 bertambah, meliputi Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan dan diganti oleh sebuah badan pertimbangan yang dibentuk oleh Presiden yang dikenal dengan sebutan

Dewan Pertimbangan Presiden. Selain itu, UUD 1945 mengamanatkan dibentuknya sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional serta sebuah bank sentral.

Secara teoritis jenis-jenis lembaga negara dapat ditemukan atas dasar pendekatan fungsi, pendekatan dasar hukum pembentukan, dan lain-lain. Dalam kaitan ini, Penulis lebih memilih menggunakan pendekatan fungsi karena lebih mencerminkan makna lembaga negara. Atas dasar tersebut, lembaga negara dibagi menjadi beberapa jenis, meliputi:

(a) lembaga-lembaga yang memiliki fungsi ketatanegaraan yang dikenal dengan sebutan alat-alat kelengkapan negara (*state's organs*);

(b) lembaga-lembaga yang memiliki fungsi administrasi (*administrative agencies*); lembaga-lembaga yang memiliki fungsi pendukung (*auxiliary agencies* atau *auxiliary bodies*); serta lembaga-lembaga yang berfungsi sementara (*ad hoc*).

Berbeda dengan pada masa sebelum Perubahan UUD 1945 dimana pengertian lembaga negara lebih menunjukkan pada pengertian sebagai alat kelengkapan negara (*state's organs*) yang diwujudkan menjadi lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, perubahan-perubahan di masa Reformasi menunjukkan pengertian yang berbeda. Tidak terdapat lagi sebutan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi. Lembaga-lembaga yang diatur dalam UUD 1945 disebut sebagai lembaga negara, meskipun dari fungsi tidak melaksanakan fungsi ketatanegaraan, melainkan fungsi pendukung (*auxiliary function*). Bahkan, lembaga-lembaga yang disebut sebagai “komisi” atau

sebutan lain dikualifikasi pula sebagai lembaga negara, semata-mata karena undang-undang yang membentuknya memberikan kualifikasi tersebut. Padahal dilihat dari fungsi, badan-badan tersebut bukanlah alat kelengkapan negara karena tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Sebagai respons, Bagir Manan menyatakan sebaiknya menggunakan kualifikasi badan yang bersifat ketatanegaraan dan badan yang tidak bersifat ketatanegaraan.²²¹

Pembagian kekuasaan bersifat vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Sebelum amandemen 1945, tidak dikenal pemisahan yang tegas, dan cenderung vertikal, tetapi setelah amandemen prinsip pembagian kekuasaan secara horizontal jelas dianut. Misalnya mengenai pemisahan antara pemegang kekuasaan eksekutif yang berada ditangan Presiden (pasal 5 ayat 1) dan pemegang kekuasaan legislatif yang berada ditangan DPR (pasal 20 ayat 1). Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukkan ciri konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari kesewenang-wenangan kekuasaan.

Kualifikasi tersebut didasarkan pada fungsi, tugas dan wewenang sebagaimana diatur secara substantif dalam UUD 1945 atau undang-undang mengenai badan tersebut. Atas dasar pendekatan fungsi tersebut, lembaga-lembaga yang diatur dalam UUD 1945 tidak dengan serta dikualifikasi sebagai alat kelengkapan negara.

²²¹ Bagir Manan, "Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung (dan Mahkamah Konstitusi) Dengan *Komisi Yudisial (Suatu Pertanyaan)*", Makalah, 2006, hlm 3.

Pembukaan UUD termasuk Dasar Negara Pancasila merupakan *grund norm* bagi Tata hukum Indonesia yang menurut Hans Kelsen sesuatu yang sudah diputuskan / *presupposed* oleh Pembentuk Negara Indonesia. Hans Kelsen menyatakan norma dasar tidak dapat ditelusuri lagi dasar berlakunya, sehingga kita menerimanya sebagai sesuatu yang tidak bisa diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesis, sesuatu yang fiktif, atau sebagai suatu aksioma. Pembukaan UUD berisi nilai-nilai dalam pendirian Negara Republik Indonesia baik mengenai Dasar Negara, prinsip konstitusionalisme, kedaulatan rakyat dan tujuan Negara. Norma Dasar inilah kemudian dijabarkan dalam aturan dasar (*staatsfundamental Norm*).

Mengenai tata organisasi Negara mungkin bisa, tetapi mengenai arah kebijakan / haluan politik dan arah pembangunan sebagai pengejawantahan tujuan Negara dan landasan filsafat Negara tentu akan sulit. Maka MPR sebagai badan Permusyawaratan Rakyat oleh pendiri Negara diberi kewenangan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dalam Amandemen UUD 1945 khususnya dalam mempertegas sistem Pemerintahan Presidential murni meniru total sistem pemerintahan Presidential Amerika Serikat yang jelas secara dasar filosofis dan susunan negaranya berbeda dan sejarah ketatanegaraannya bahwa konstitusinya menurut AV Dicey pada hakekatnya adalah kontrak antara Pemerintah Federal dengan Negara Bagian.

MPR susunannya hanya terdiri dari DPR (*House of Representatives*) dan DPD (Senate sebagai wakil Negara Bagian) dan semuanya adalah perwakilan

politik yang dicalonkan oleh partai politik. Pada masa Orde Baru susunan MPR ada utusan dari para cendekiawan, tokoh agama, dan perwakilan fungsional lainnya yang mencerminkan permusyawaratan rakyat.

Dengan demikian ada dua persoalan yang harus dikaji ulang yakni Susunan anggota MPR dan soal substansi GBHN terkait dalam kedudukannya sebagai Aturan Dasar. Dari segi substansi GBHN haruslah berisi hal-hal yang pokok atau garis-garis besar pengejawantah nilai-nilai dalam pembukaan UUD NRI 1945.

Dalam teori sistem ketatanegaraan sebagai perangkat unsur ketatanegaraan yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk totalitas yang mencakup beberapa hal antara lain:²²²

1. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya
2. Penunjukan para pejabat
3. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas yang terikat pada jabatan
4. Wibawa, wewenang hukum, yang terikat pada jabatan
5. Lingkungan daerah dan personil, atas nama tugas dan wewenang jabatan itu meliputinya.
6. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain
7. Peralihan jabatan
8. Hubungan antara jabatan dan pejabat

Berdasarkan hal tersebut diatas kaidah pelaksanaan haluan negara merujuk kepada cara atau proses untuk mengimplementasikan haluan negara yang ada pada UUD 1945. Kaidah pelaksanaan haluan negara ini akan

²²² A.Ashin Thohari, Komisi Yudisial dan Reformasi Pendidikan, Jakarta: Elsam, hlm. 36

menguraikan mekanisme politik, yang dilakukan oleh institusi dan aktor politik, untuk mentransformasikan haluan negara yang ada pada UUD 1945 ke dalam berbagai kebijakan pembangunan. Institusi dan aktor politik yang berperan dalam kaidah pelaksanaan haluan negara meliputi cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif.

Cabang kekuasaan eksekutif direpresentasikan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam pelaksanaan haluan negara, Presiden memiliki tanggung jawab untuk 1) memformulasikan rancangan rencana pembangunan periodik untuk dibahas bersama MPR, 2) memformulasikan rancangan anggaran pendapatan dan belanja (R-APBN) untuk dibahas bersama MPR, dan 3) mengimplementasikan rencana pembangunan tersebut melalui kebijakan konkret yang berdampak secara langsung kepada masyarakat.

Cabang kekuasaan legislatif direpresentasikan oleh MPR yang kami usulkan dikonstruksi sebagai sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dengan DPD. Dalam pelaksanaan haluan negara, MPR memiliki tanggung jawab untuk 1) membahas dan memberikan persetujuan atas rancangan rencana pembangunan periodik yang diusulkan oleh Presiden, 2) membahas dan memberikan persetujuan atas R-APBN yang diusulkan oleh Presiden, dan 3) melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah dalam melaksanakan pembangunan.

Meskipun pada prinsipnya, Presiden merupakan ujung tombak untuk melaksanakan haluan negara, karena Presiden merupakan aktor yang

mengeksekusi haluan negara menjadi kebijakan pembangunan konkret. Tetapi, badan legislatif juga memiliki peran strategis dalam membuat kerangka atau aturan main untuk melaksanakan haluan negara tersebut melalui mekanisme pembentukan undang-undang, baik untuk menetapkan rencana pembangunan periodik, rencana anggaran, maupun pembentukan undang-undang sektoral yang terkait dengan pembangunan. Pasca pembentukan undang-undang, badan legislatif juga memiliki peran dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang itu oleh Pemerintah.

Dengan adanya haluan negara dalam UUD 1945, terutama dengan model prinsip-prinsip direktif, maka ketentuan-ketentuan tersebut akan menjadi landasan bagi berbagai undang-undang yang memiliki muatan pembangunan. Melalui fungsi pembentukan undang-undang, badan legislatif menginterpretasikan berbagai haluan negara dalam UUD ke dalam berbagai kebijakan di tingkat undang-undang. Selain menetapkan kebijakan, undang-undang tersebut akan berfungsi sebagai pagar yang memberikan batasan agar arah kebijakan pembangunan yang dibuat oleh Presiden sesuai dengan haluan negara.

Haluan negara bekerja sebagai pemandu yang mengarahkan bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dan pemerintahan. Oleh karena itu haluan negara dapat dikatakan sebagai cerminan dari kehendak rakyat yang dituangkan dalam bentuk tertentu yang berlaku mengikat bagi penyelenggaraan negara baik itu kekuasaan eksekutif, legislative, maupun

yudikatif dan berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pembangunan untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara. Serta Proses penyusunan dan penetapan yang bertumpu pada presiden menyebabkan tidak ada kontrol dari rakyat dan lembaga perwakilan rakyat sehingga disini membuka kesempatan bagi presiden untuk bertindak sewenang-wenang.

Dengan demikian pembangunan nasional bukan hanya tanggung jawab presiden atau eksekutif saja, harus ada lembaga-lembaga lain yang harus ikut andil dan bertanggung jawab untuk menyusun, melaksanakan dan memedomaninya, dikarenakan haluan negara merupakan prinsip-prinsip pokok kebijakan negara, yang dalamnya tertuang pula kepentingan cabang kekuasaan lainnya baik itu legislatif maupun yudikatif, sehingga haluan negara tidaklah dapat disimplifikasi bahwa hanya presiden atau eksekutif saja yang memedomaninya, melainkan semua kebijakan cabang kekuasaan harus juga merujuk dan berpuncak pada haluan negara yang dirumuskan dan disepakati tersebut.

Mencermati masalah-masalah perencanaan pembangunan nasional dalam konteks RPJPN, maka memang diperlukan reformulasi dalam arti kembali ke GBHN sebagai sistem perencanaan nasional. Dalam konteks ini, sebagai sistem perencanaan pembangunan, GBHN lebih baik ketimbang RPJPN. Selain pembangunan nasional kehilangan arah di bawah RPJPN dan RPJPN sarat dengan visi, misi pemerintah yang sedang berkuasa. Hal ini merupakan ruang lebar bagi terjadinya inkosistensi perencanaan

pembangunan nasional dan pembangunan yang berkelanjutan sulit dipertahankan, terutama dalam hal terjadinya pergantian pemerintahan. Adanya perencanaan pembangunan kepada pemerintah seperti pada RPJPN, perencanaan pembangunan nasional berpotensi menjauh dari tujuan negara. Dengan demikian, reformulasi perencanaan pembangunan nasional tentulah bukan persoalan kesenjangan dan pemerataan pembangunan, adanya deviasi antara perencanaan dengan pelaksanaan, kesenjangan kewenangan antara pusat dan daerah dan lain sebagainya. Persoalan-persoalan itu, pada dasarnya bukanlah mengenai esensi perencanaan pembangunan itu sendiri, sebagai sebuah sistem ketatanegaraan. Bertolak dari eksistensi perencanaan pembangunan nasional itu sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan, maka sistem perencanaan pembangunan model GBHN sudah tepat.

Pertama, dihilangkannya wewenang MPR untuk menetapkan GBHN saat dilakukannya perubahan UUD 1945 (1999-2002) hanya karena alasan Presiden dan Wakil Presiden tidak dipilih lagi oleh MPR melainkan dipilih langsung oleh rakyat kuranglah bijaksana. Hal ini dikarenakan pilpres langsung adalah cara demokrasi untuk memilih pemimpin negara atau pemerintahan yang tidak ada kaitannya dengan GBHN. GBHN merupakan haluan negara yang memandu segala pelaksanaan pembangunan negara oleh seluruh cabang-cabang kekuasaan negara.

Kedua, dengan dihilangkannya GBHN dalam UUD 1945 setelah perubahan, maka secara resmi Indonesia di era reformasi tidak memiliki haluan negara yang memandu jalannya pembangunan negara di segala bidang

oleh seluruh lembaga-lembaga negara baik itu lembaga eksekutif, lembaga legislatif, lembaga yudikatif dan lembaga-lembaga negara penunjang lainnya. Jika ada yang berpendapat bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang saat ini berlaku yang eksistensinya diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sama dengan GBHN adalah pandangan yang kurang tepat. Pasalnya, RPJPN maupun RPJMN sangatlah bersifat Presiden centris karena yang menyiapkan dokumen perencanaan tersebut adalah Presiden dan para pembantunya. Selain itu, RPJPN dan RPJMN juga tidak mengikat dan mengatur lembaga-lembaga negara lainnya di luar Presiden seperti DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY.

Ketiga, visi negara dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara perlu dijalankan dan dijabarkan pelaksanaannya oleh semua lembaga negara dan bukan hanya oleh Presiden semata. Untuk itu, gagasan menghidupkan GBHN sebagai haluan negara haruslah diletakkan dalam kerangka semata-mata untuk mengembalikan visi Haluan Negara dan tidak dibarengi dengan mengembalikan Pemilihan Presiden kembali oleh MPR.

Pada level undang-undang, terdapat berbagai rejim undang-undang yang dapat menjadi “alat” bagi badan legislatif untuk mengimplementasikan haluan negara yang ada pada UUD. Undang-undang yang terkait secara langsung dengan haluan negara dapat dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu undang-undang mengenai perencanaan pembangunan, undang-undang

mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), dan undang-undang sektoral lainnya.

Dalam sistem perencanaan pembangunan model UU SPPN yang saat ini berlaku, perencanaan pembangunan disusun berdasarkan beberapa peraturan-perundangan sebagai berikut:

- a) UU SPPN, berisi ketentuan mengenai sistem untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, menengah, dan tahunan di tingkat pusat dan daerah.
- b) UU RPJPN, berisi dokumen perencanaan jangka panjang untuk periode 20 (dua puluh) tahun, yang merupakan penjabaran tujuan dibentuknya pemerintahan Negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional.
- c) Perpres RPJMN, berisi dokumen perencanaan jangka menengah untuk periode 5 (lima) tahun, yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden memuat strategi dan kebijakan umum pembangunan nasional, dan bersifat indikatif.
- d) Perpres RKP, berisi dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun, yang merupakan penjabaran dari RPJMN memuat prioritas pembangunan nasional, dan bersifat indikatif.

Sistem Perencanaan Pembangunan (UU SPPN) saat ini. Apabila gagasan konstitusionalisasi haluan negara dilaksanakan

sehingga UUD 1945 memuat ketentuan mengenai arah pembangunan nasional, maka dapat dilakukan perubahan sebagai berikut:

- a) Dokumen perencanaan jangka panjang (20 tahun) dalam bentuk UU RPJPN, yang pada faktanya memang tidak pernah diperhatikan, dapat dihapuskan karena substansinya telah dimuat pada UUD. Dengan kata lain, ke depan yang dimaksud sebagai rencana pembangunan jangka panjang adalah haluan negara yang ada pada UUD 1945. Substitusi ini relevan dengan mempertimbangkan hasil studi hukum tata negara terkini yang menunjukkan bahwa rata-rata konstitusi di dunia mengalami perubahan setiap 17 tahun sekali.
- b) Dokumen perencanaan jangka menengah (5 tahun) dalam bentuk Perpres RPJMN, yang dibuat untuk menjabarkan arah pembangunan nasional, dapat ditransformasi ke dalam bentuk undang-undang menjadi UU RPJMN. Inilah dokumen perencanaan periodik yang mengikuti masa jabatan presiden, tetapi dibuat bersama badan legislatif dalam bentuk undang-undang.
- c) Dokumen perencanaan tahunan yang saat ini dibuat dalam bentuk Perpres RKP tetap dapat dibuat oleh Presiden sendiri.

Dengan perubahan di atas, sistem perencanaan pembangunan di Indonesia menjadi mirip dengan sistem perencanaan pembangunan di Brasil. UUD Brasil memuat arah pembangunan nasional dalam bentuk prinsip-prinsip direktif yang tersebar dalam bab-bab di konstitusi. Dokumen perencanaan jangka menengah (*Pluriannual Plan*) yang mengikuti rejim

pemerintahan dibuat dalam bentuk undang-undang. Dengan mekanisme khusus, RUU tersebut harus diusulkan oleh Presiden.

Berdasarkan UU Pemilu, calon presiden harus sudah mengumpulkan visi dan misi sejak pencalonan kepada KPU. Siapa pun pemenang pemilu tersebut, akan mentransformasi visi dan misi tersebut dalam bentuk Perpres RPJMN. Kondisi ini yang membuat RPJMN sebagai hasil kontestasi politik semata, yang bisa jadi visi dan misi yang dikampanyekan oleh calon presiden dibuat tanpa memperhatikan haluan negara yang ada. Model kampanye Presiden di Brasil dapat diadopsi, dimana Presiden menyampaikan visi, misi, dan program yang ditawarkan untuk melaksanakan haluan negara, bukan membuat haluan negara sendiri. Visi, misi, dan program Presiden terpilih itu kemudian dideliberasi dengan Kongres untuk menyusun UU PPA.

Dengan perubahan di atas, terutama perubahan bentuk hukum RPJMN dari Perpres menjadi undang-undang, badan legislatif dapat menegakkan haluan negara yang ada pada UUD. Badan legislatif dapat memberikan koreksi, bahkan tidak menyetujui, apabila rencana pembangunan yang dirancang Presiden dipandang tidak sesuai dengan arah pembangunan yang tercantum dalam prinsip-prinsip direktif pada UUD 1945. Pembuatan dokumen perencanaan (yang saat ini disebut) RPJMN dalam bentuk undang-undang, paling tidak memiliki 2 (dua) signifikansi, yaitu:

a) Mekanisme pembentukan perencanaan pembangunan dilakukan secara demokratis. Lebih demokratis karena dibuat dengan keterlibatan

lembaga representatif, DPR dan DPD. Pembentukan perencanaan pembangunan tidak akan lagi bersifat presiden-sentris.

b) Mekanisme pembentukan perencanaan pembangunan dapat menjamin kesinambungan pembangunan antar rejim pemerintahan.

RPJMN yang disusun oleh Presiden tidak semata hasil kontestasi pada pemilu, tetapi melibatkan deliberasi bersama lembaga perwakilan. Salah satu isu yang dapat dideliberasi dalam lembaga perwakilan adalah evaluasi RPJMN periode sebelumnya. Dengan demikian, penyusunan RPJMN dilakukan dengan mempertimbangkan aspek keberlanjutan.

Selain UU di bidang perencanaan pembangunan, badan legislatif memiliki kekuasaan atas alokasi kekayaan negara dalam bentuk hak anggaran (budget), dengan mana badan legislatif setiap tahun membuat UU APBN. Melalui kewenangannya di bidang anggaran ini, badan legislatif dapat melaksanakan haluan negara yang ada pada konstitusi. Setiap tahun, selain menyusun program pembangunan, Presiden harus menyusun rancangan anggaran untuk membiayai program-program tersebut. Badan legislatif dapat menolak mengalokasikan anggaran terhadap program-program pembangunan, apabila badan legislatif menilai program tersebut tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan prinsip-prinsip direktif pada UUD.

Di Indonesia sendiri, setiap tahun Presiden akan mengusulkan rancangan anggaran untuk dibahas bersama dengan DPR, dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila DPR tidak

menyetujui rancangan anggaran (R-APBN) yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah akan menjalankan APBN tahun sebelumnya. Ke depan kami mengusulkan pembahasan R-APBN tersebut dilakukan oleh Presiden dengan DPR dan DPD dalam bentuk sidang gabungan (*joint session*) MPR, karena masih berkaitan dengan implementasi haluan negara yang ada pada UUD. Kewenangan pembahasan dan memberikan persetujuan terhadap R-APBN tersebut dapat digunakan sebagai ‘alat’ untuk mengontrol implementasi prinsip-prinsip direktif pada kebijakan pembangunan tahunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah.

Di Indonesia, dalam mekanisme perancangan anggaran tahunan (APBN) untuk membiayai kebijakan pembangunan tahunan (RKP) ke depan, Presiden bersama MPR sebagai sidang gabungan harus mempertimbangkan kesesuaian dengan perencanaan pembangunan periodik. Keharusan ini bisa dimuat dalam rejim UU perencanaan pembangunan, mengadopsi model Brasil dimana UU PPA mengharuskan pembentukan anggaran tahunan untuk menyesuaikan dengan perencanaan pembangunan periodik.

Selain rejim undang-undang perencanaan pembangunan dan anggaran, badan legislatif juga dapat menggunakan mekanisme pembentukan undang-undang penataan ruang dan undang-undang sektoral lain untuk menegakan haluan negara yang ada pada UUD 1945. Rejim undangundang penataan ruang yang menghasilkan dokumen perencanaan tata ruang nasional, provinsi, hingga kabupaten/kota memiliki peranan penting dalam mewujudkan haluan negara. Dokumen rencana tata

ruang dan dokumen rencana pembangunan merupakan dokumen yang saling bergantung (*interdependent*). Apabila dua dokumen perencanaan tersebut tidak kompatibel, maka pembangunan tidak akan berjalan efektif dan penataan ruang akan terganggu. Oleh karena itu, kedua dokumen perencanaan di atas harus disusun dengan sama-sama memperhatikan haluan negara yang ada pada level lebih tinggi (UUD), sehingga dapat saling mendukung satu sama lain.

Pembentukan berbagai undang-undang sektoral merupakan '*moment*' penting dalam penegakan haluan negara. Sekali pun perencanaan pembangunan dan penataan ruang telah dilakukan dengan memperhatikan haluan negara, tetapi apabila pada saat membuat undang-undang sektoral haluan negara diabaikan, maka prinsip-prinsip direktif pada UUD tetap akan sulit diimplementasikan. Berdasarkan materi muatan haluan negara yang ada saat ini pada Pasal 31 sampai 34 UUD 1945, setidaknya beberapa undang-undang sektoral yang penting untuk melaksanakan haluan negara tersebut adalah Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial, dan berbagai undang-undang di bidang sumber daya alam.

Perencanaan memiliki pengertian dan jenis yang berbeda-beda. Dalam kamus besar bahasa indonesia, perencanaan dari kata dasar "rencana" yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan.²²³ Namun Perencanaan secara umum didefinisikan sebagai suatu proses penyiapan

²²³ Kamus Besar Bahasa Indonesia

seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada pencapaian sasaran tertentu. Dengan definisi tersebut, maka perencanaan memiliki beberapa unsur, diantaranya yaitu: pertama, berhubungan dengan hari depan, kedua, mendesain seperangkat kegiatan secara sistematis, ketiga, dirancang untuk mencapai tujuan.²²⁴ Berhubungan dengan hari depan karena perencanaan tersebut akan dilakukan dan diwujudkan dalam waktu yang akan datang, sehingga butuh suatu rancangan untuk mewujudkannya. Dalam jangka waktu berapa lama perencanaan tersebut dapat dilakukan, itu harus dibuat sesuai dengan target yang telah dibuat, sehingga perencanaan tersebut dapat berjalan dengan baik dan dapat mewujudkan tujuan. Berhubungan dengan mendesain seperangkat kegiatan adalah dengan maksud agar perencanaan tersebut dapat berjalan sesuai dengan *schedule* atau waktu yang telah di buat atau didesain sebelumnya.

Perencanaan tersebut dapat berjalan secara bertahap, konsisten, dan sistematis. Jadi perencanaan tersebut tidak hanya dijalankan sesuka hati saja, namun harus sesuai dengan *schedule* atau perencanaan rancangan yang telah dibuat secara rapi dan sistematis. Perencanaan harus dirancang dengan baik agar mampu mencapai tujuan. Hal tersebut dimaksudkan supaya dalam menuju tujuan dapat dilaksanakan dengan lebih mudah dan teratur. Dengan demikian urgensi suatu rancangan sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Apabila dalam suatu tujuan tidak dibuat suatu rancangan, maka tujuan tersebut tidak dapat tercapai sesuai dengan ekspektasi, baik dalam waktu

²²⁴ Kurnarjo, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 2002, hlm. 14.

yang diinginkan maupun target yang diharapkan dan dibutuhkan, karena rancangan adalah sebagai pedoman dalam menjalankan suatu pelaksanaan pekerjaan secara sistematis dan komprehensif. Istilah pembangunan menurut Kunarjo dalam bukunya yang berjudul perencanaan dan pengendalian program pembangunan adalah sebagai perubahan yang meningkatkan.²²⁵

Meningkat dalam arti yang luas yakni dalam segala bidang, bukan hanya dalam arti yang sempit yakni hanya satu bidang saja. Indikator pertumbuhan yakni tidak bisa hanya dilihat secara materil, namun juga secara non materil. Seperti pertumbuhan tidak monoton hanya soal pendapatan perkapita saja, namun juga kebijakan sosial budaya yang menunjang, harmoni sosial dan kestabilan politik, serta hukum yang mandiri. Dengan demikian kita benar-benar dapat merasakan arti dari sebuah pembangunan.

Dalam sistim GBHN di era Orde Baru, tripolarisasi ekonomi (BUMN, Koperasi dan Swasta) tidak tegak sama-sama kukuh, sehingga terjadi kepincangan sosial dalam berbagai aspeknya. Padahal tujuan pembangunan nasional dirumuskan dalam Trilogi Pembangunan: Pertumbuhan, Pemerataan dan Stabilitas. Kebijakan yang menempatkan pemerintah sebagai pemegang peran penting dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi juga diselewengkan dengan memberikan fasilitas, proteksi dan subsidi ekonomi pada kelompokkelompok tertentu, sehingga keadilan sosial yang diamanatkan UUD 45 tidak pernah terwujud. Tumbuh konglomerat swasta yang berbau kekuasaan yang menindas pelaku-pelaku ekonomi lemah.

²²⁵ *Ibid.* hlm. 12

Pengembangan haluan negara dimaksudkan memberi arah dalam menentukan dan menjalankan haluan negara yang terencana dan berkesinambungan kemudian substansi yang terpenting adalah bagaimana aktivitas pengembangan haluan negara itu mulai dari penggalan konsep berfikir tentang perencanaan pembangunan nasional di masyarakat sampai kepada proses menyusunnya, di lembaga-lembaga negara, membentuknya, mempertahankannya, mengajarkannya di institusi pendidikan bahkan sampai kepada evaluasi perencanaannya merupakan satu kesatuan rangkaian aktivitas intelektual yang utuh, kokoh, integratif dan terukur.

Dengan menggunakan pendekatan, teori sistem ketatanegaraan yang koheren dengan indikator: 1) *Consistence*, 2) *Comprehensiveness*, 3) *Interrelated* dan *intersupported*. Berakibat kepada konsisten, koheren dan berkesinambungannya haluan negara itu secara utuh di masyarakat, antar lembaga-lembaga negara dan relasi pusat dan daerah. Untuk bisa sampai kesana perlu adanya “makna yang sama” (*shared of meaning*) diantara komponen-komponen kehidupan bersama. Haluan negara yang dimaksud bukan GBHN zaman orde baru, namun haluan negara yang mengintegrasikan visi misi dari pada presiden dan kepala-kepala daerah (pemerintah pusat dan pemerintah daerah). Haluan negara ini mencakup pedoman menjalankan proses berbangsa dan bernegara sesuai prinsip negara kesatuan, otonomi, tujuan bernegara.

Visi misi dari presiden selaku kepala negara dan pemerintahan dituangkan kedalam haluan negara, begitu juga dengan visi misi kepala

daerah dalam pemerintah daerah juga harus dituangkan kedalam haluan negara. Visi misi itu di konkritkan sebagai acuan menjalankan proses berbangsa dan bernegara atau semacam pondasi bernegara.

Haluan negara tersebut semacam bentuk aspirasi dari rakyat yang memilih langsung presiden dan kepala daerah, karena rakyat lah yang tetap berdaulat. Pengintegrasian visi misi tersebut tetap harus mencerminkan identitas bangsa dan negara yang termaktub pada pembukaan UUD NRI 1945. Haluan negara yang telah konkritisasi tersebut harus dijaga dan dipertahankan isinya ataupun norma-norma yang ada didalamnya. MPR merupakan lembaga yang harus diberi kewenangan dalam hal ini, karena MPR seyogianya merupakan lembaga pemusyawaratan yang mengamankan UUD. Makna mengamankan bukan berarti menjaga secara kaku bentuk UUD tersebut, namun menjaga konstitusionalitas daripada UUD.

Apabila UUD sudah tidak lagi mencerminkan konstitusionalisme, baik karena sudah tidak cocok dengan perkembangan zaman, lembaga MPR lah yang seharusnya mereformulasi UUD tersebut, hal ini sesuai dengan asas *Salus Populi Suprema Lex* : “Keselamatan Rakyat Dan Negara Adalah Hukum Yang Tertinggi,” Bahkan (Keselamatan Itu) Lebih Tinggi Daripada UUD Atau Konstitusi. MPR sebagai pemandu, pengawal pancasila dan keutuhan berbangsa dan bernegara untuk menjamin dan memastikan haluan bernegara diajalankan secara benar, utuh dan berkesinambungan. Menjadikan fungsi kemajelisan sebagai pusat pembelajaran yang melakukan “mapping problem” kebangsaan dan kenegaraan yang kompleks ini, nation character

building, problem solver kebangsaan. MPR harus memposisikan diri sebagai “Majelis” dan menjalankan fungsi majelisnya sebagai wadah bermusyawarahnya pikiran-pikiran kebangsaan, kepentingan orang banyak, seluruh lembaga negara berbasiskan hikmah kebijaksanaan. MPR tidak dalam pengertian lembaga tertinggi negara di banding yang lain akan tetapi lebih kepada ketinggian fungsi dan kewenangannya, keteladanannya, solusi-solusi kebangsaan yang arif dan bijaksana dalam menjamin dan mempercepat kesejahteraan rakyat.

Haluan negara yang ditetapkan MPR tersebut bukan berarti menegasikan prinsip presidensial, presiden tidak dimintai pertanggung jawaban atas jalan nya haluan tersebut. Namun didalam ilmu hukum dapat diterapkan sanksi. Sanksi yang dimaksud bukan sanksi administratif ataupun pidana namun lebih kesanksi moral bagi pejabat tinggi. Contoh nya apabila memang presiden tidak menjalankan haluan yang sudah ditetapkan, sudah seharusnya presiden selaku pejabat tinggi bertanggung jawab kepada rakyat dan mempublikasikannya kepada rakyat mengapa Dia tidak menjalankan haluan negara. Namun bagi pejabat-pejabat ditingkat daerah dapat dikenai sanksi adminitratif berupa teguran dari presiden, hal ini sesuai Asas kesatuan komando (*unity of command*): Kebaikannya dapat menjamin disiplin yang kuat, koordinasi relatif mudah dilaksanakan, pengawasan secara ketat terhadap kegiatan para pegawai bawahan dapat dilaksanakan dengan mudah.

Paradigma 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. 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*).

UUD 1945 menempatkan kedudukan Presiden pada posisi yang sangat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Itu terlihat dari fungsi ganda yang dimiliki oleh Presiden, yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Untuk itu kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden menembus pada area kekuasaan kekuasaan yang lain, seperti kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.²⁹ Merujuk dari Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.²²⁶ Menurut Wirjono Prodjodikoro, ketentuan pasal tersebut mempunyai makna bahwa Presiden RI adalah satu-satunya orang yang memimpin seluruh kekuasaan pemerintahan. Memegang kekuasaan pemerintahan merupakan salah satu ciri-ciri sistem presidensialisme yang memperlihatkan kedudukan Presiden sebagai

²²⁶ Pasal 4 ayat (1) UUD 1945

penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab, selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*).

Untuk itu perencanaan pembangunan akan dilakukan oleh Presiden sebagai eksekutif, Sebagaimana yang tertuang dalam UU SPPN. Dalam hal ini Presiden mempunyai kebijakan-kebijakan yang tidak bisa diintervensi oleh lembaga-lembaga negara yang lain. Untuk itu terlebih dahulu harus dipahami makna dari kebijakan, menurut KBBI kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran garis haluan.

Pembangunan yang dimaksud adalah pembangunan yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat luas. Perencanaan pembangunan berarti rancangan yang dibuat untuk mencapai suatu tujuan dan selalu meningkatkan tujuan yang telah dicapai dari waktu ke waktu. Artinya perencanaan pembangunan tidak hanya dalam satu hal saja kemudian selesai, namun ada hal-hal lain yang harus dicapai dan diselesaikan, dengan demikian pembangunan akan selalu stabil dan bahkan dapat meningkat dari waktu ke waktu, serta dapat selalu mengikuti perkembangan zaman yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. perubahan tidak akan pernah bisa dihentikan, namun bagaimana kita menghadapi perubahan tersebut dengan membuat

rancangan pembangunan yang lebih baik. Hal tersebut menjadikan kita dapat selalu terlibat dalam persaingan secara kompetitif, mampu meningkatkan kualitas dalam pembangunan, dan tidak akan mudah tertinggal oleh siapapun. Perencanaan pembangunan merupakan hal yang sangat penting dalam suatu negara.

Perencanaan pembangunan memberikan keyakinan yang kuat dalam keberhasilannya. Perencanaan pembangunan secara terpusat dipercaya sebagai mekanisme kelembagaan dan organisasi yang penting, guna mengatasi berbagai rintangan utama dalam proses pembangunan, menjamin tercapainya tingkat pertumbuhan yang baik dan dapat mewujudkan pembangunan secara konsisten dan sistematis. Sebuah kerangka kebijakan pembangunan yang sistematis dan komprehensif dapat memainkan peran penting dalam memacu pertumbuhan.

Dalam proses pembangunan nasional, manusia akan berusaha untuk mengolah alam dan kondisi kehidupan untuk mencapai tingkat yang lebih baik dari sebelumnya. Jika ditelisik lebih dalam lagi akan tampak bahwa pembangunan tidak semata-mata untuk mengejar pertumbuhan ekonomi saja, tapi juga pembangunan dalam kemajuan industri.²²⁷

Lebih lanjut rumusan pembangunan yang dikemukakan oleh Sunaryati Hartono, pembangunan adalah upaya sadar manusia untuk mengubah nasibnya.²²⁸ Untuk mengubah nasib tentunya berkonotasi pada mengubah

²²⁷ Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis, Telaah Tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2009, hlm. 25-26.

²²⁸ *Ibid.* hlm. 26

untuk lebih baik, bukan malah sebaliknya, sesuai dengan penjabaran di atas bahwa pembangunan adalah untuk meningkatkan.

Meskipun telah dibentuk berbagai undang-undang untuk mengarahkan pembangunan agar sesuai haluan negara, pada kenyatannya Presiden sebagai pelaksana bisa saja kurang berhasil melaksanakan, keliru menerjemahkan, atau bahkan tidak mempedulikan haluan negara dan rencana pembangunan pada saat mengeluarkan kebijakan-kebijakan pembangunan. Oleh karena itu, haluan negara dan berbagai undang-undang tersebut memerlukan mekanisme politik lain berupa pengawasan dari badan legislatif.

Apabila mekanisme pembentukan undang-undang dan anggaran mempengaruhi kebijakan pemerintah dengan cara memberikan koridor agar kebijakan yang direncanakan sesuai dengan haluan negara, mekanisme pengawasan berfungsi untuk memastikan bahwa memang kebijakan yang diambil pemerintah sesuai dengan koridor tersebut. Selain mempengaruhi, fungsi pengawasan badan legislatif bahkan dapat secara langsung mengoreksi kebijakan yang telah dibuat pemerintah.

Kewenangan badan legislatif untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah memang tidak terlepas dari kewenangan membentuk undang-undang dan anggaran. Dalam hubungannya dengan pembentukan undang-undang, fungsi pengawasan diperlukan karena badan legislatif harus memastikan bahwa undang-undang yang dibentuk dilaksanakan secara tepat, dan sesuai dengan kehendak si pembentuk undang-undang (*legislative intention*). Sama halnya dengan anggaran, menurut Andrew

Beale, selain menetapkan anggaran, badan legislatif bertanggungjawab pula untuk memastikan anggaran yang telah ditetapkan tersebut dilaksanakan secara tepat dan efisien.²²⁹ Selain itu, Van Devanter menyatakan bahwa badan legislatif tidak akan dapat menjalankan fungsi legislasi dengan baik apabila badan legislatif tidak memperoleh informasi yang dibutuhkan terkait pelaksanaan suatu undang-undang oleh Pemerintah.²³⁰ Tentu hal yang sama berlaku terhadap fungsi anggaran. Dengan kata lain, melalui mekanisme pengawasan, badan legislatif dapat mempengaruhi kebijakan pembangunan sekaligus mengevaluasi pelaksanaan kebijakan tersebut sebagai bahan untuk merumuskan perencanaan pembangunan dan anggaran periode berikutnya.

Pada era reformasi saat ini, ada sebuah fakta yang menarik terjadi dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, dimana setiap kali Nahkoda (Presiden) berganti maka berganti juga agenda pembangunan nasional, sehingga tidak ada sinkronisasi antara satu Presiden dengan Presiden berikutnya. Fakta tersebut cukup membuat sejumlah pengamat untuk memberikan kritikan terhadap agenda-agenda pembangunan nasional. Pasalnya, Presiden seakan menagaskan kehadiran dari SPPN dan kemudian melahirkan konsep RPJPN. Belakangan barulah kemudian para pakar dan pengamat menyadari bahwa Presiden tidaklah terikat secara utuh terhadap

²²⁹ Andrew Beale, *Essential Constitutional Law (2nd ed)*, London, Cavendish Publishing, 1997, hlm. 20.

²³⁰ Kenneth R. Thomas dan Larry M. Eig (Ed), *The Constitution Of The United States Of America: Analysis And Interpretation (Centennial Edition)*, U. S. Government Printing, Washington, 2014, hlm. 94.

SPPN dan RPJPN, yang sebagian pakar mengatakan model SPPN adalah GBHN-nya era reformasi. Sulitnya koordinasi pembangunan merupakan masalah yang dihadapi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan di bawah sistem RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional). Apa yang terjadi pada perencanaan pembangunan nasional pada era reformasi ini, boleh jadi merupakan sebuah indikasi mengapa timbul pemikiran untuk melakukan rekonstruksi perencanaan pembangunan nasional. Permasalahan yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan nasional itu tentu tidak terlepas dari amandemen UUD 1945, terutama dengan dihapusnya kewenangan MPR menyusun dan menetapkan GBHN (Garis Beras Haluan Negara). Dan pasca dihapusnya kewenangan itu, presiden di era reformasi membuat visi dan misi sendiri dan menyusun sendiri program pembangunannya.

Sementara pakar 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, yakni: (1) sistem pemerintahan; (2) hubungan antar lembaga negara; dan (3) hingga tugas dan fungsi dari lembaga negara akan ikut berubah secara signifikan.²³¹ Pembangunan nasional dilaksanakan merata diseluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan tertentu, tetapi untuk seluruh masyarakat. yang menjadi penting adalah pembangunan dilaksanakan untuk dapat

²³¹ Anwar, C. 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Malang: In-Trans Publishing, hlm. 29.

dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia dalam meningkatkan mutu hidup rakyat yang berkeadilan sesuai dengan cita atau tujuan kemerdekaan bangsa Indonesia.

Romli Atmasamita mengatakan telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dari ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritas kepada sistem demokrasi dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonomi. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak pada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat daripada kepentingan pemerintah daerah. Di samping perubahan paradigma tersebut, juga selayaknya kita (cendekiawan hukum dan praktisi hukum) ikut mengamati fenomena-fenomena yang terjadi di dalam percaturan politik dan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia karena terhadap bagian ini kita sering alergi dan mengabaikannya. Sedangkan kehidupan perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan berdampak mendasar terhadap perkembangan sistem hukum.²³²

Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap, dan berlanjut untuk memacu peningkatan kemampuan dalam rangka mewujudkan kehidupan.

²³² Solly Lubis, *Pembangunan Hukum Nasional, disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar, 14-18 Juli 2003. hlm. 4.

Pembangunan nasional adalah pembangunan dari, oleh dan untuk rakyat, serta dilaksanakan dalam segala aspek kehidupan, seperti aspek politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan pertahanan dan keamanan. Pembangunan nasional merupakan hal yang harus dilakukan terus-menerus untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Pembangunan nasional diarahkan untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan lahir dan batin, termasuk terpenuhinya rasa aman, tenteram, dan adil serta terjaminnya kebebasan mengeluarkan pendapat dan bertanggungjawab bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pembangunan menurut Kurnarjo yang sudah dijelaskan di atas menyebutkan bahwa pembangunan adalah sebagai perubahan yang meningkat. Yang dimaksud dapat berjalan bersama-sama untuk lebih meningkatkan mutu dan kualitasnya. Lebih lanjut Kurnarjo memberikan indikator pertumbuhan yakni tidak bisa hanya dilihat secara materil, namun juga secara non materil.²³³ Seperti halnya yang terdapat dalam dokumen GBHN, perencanaan pembangunan tidak monoton soal ekonomi, hukum, dan politik, namun masih banyak bidang lain yang harus dibangun.

Untuk mencapai suatu tujuan dalam perencanaan pembangunan dibutuhkan tahapan dalam pembangunan seperti halnya menurut Kurnarjo, tahapan dalam pembangunan nasional dibagi menjadi tiga macam, yaitu pembangunan jangka pendek, pembangunan jangka menengah, dan

²³³ Kurnarjo. 2002. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. Jakarta, Universitas Indonesia Press, hlm. 14.

pembangunan jangka panjang.²³⁴ Dalam GBHN pun terdapat tahapan tersebut, yaitu pola dasar pembangunan nasional, pola umum pembangunan jangka panjang, dan pola umum pembangunan lima tahunan (repelita). Oleh karena itu, maka dalam ruang lingkup materi Pokok-Pokok Haluan Negara di Indonesia ke depan harus memperhatikan terkait dengan sektor-sektor yang akan dijadikan sebagai agenda utama dalam sistem pembangunan nasional, dan harus dibuktikan dengan meningkatkan berbagai sektor kehidupan di masa mendatang, seperti: peranan ilmu pengetahuan dan teknologi, industri, informasi, transportasi, kebudayaan, keagamaan dan kepercayaan, pertahanan dan keamanan, pertanian, koperasi, kesehatan, kepariwisataan, pembangunan energi, penerangan, hutan, media massa dan lain-lain, harus dilanjutkan peningkatannya untuk mengejar ketertinggalan yang belum dapat dicapai dengan sempurna.

Dengan dinormatifikannya 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:

- (i) ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia;
- (ii) sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945;

²³⁴ *Ibid*, hlm. 17-22

- (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 pada 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, pembaharuan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, penyusunan peraturan perundang- undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.

Adapun sistem UUD 1945 (Sebelum Perubahan) menghendaki suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis, spesifik dan terencana dari waktu ke waktu yang ditunjukkan 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 yang 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 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.

Dengan menempatkan GBHN dalam UUD NRI 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 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 serta tidak ada lagi istilah pembangunan yang maju-mundur. 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. Karena itu, rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) yang termuat dalam bentuk undang-undang dengan sendirinya dihapuskan. 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.

Model RPJMN tersebut sebenarnya hampir mirip dengan model *pluriannual plan* yang diterapkan di Brazil. Berdasarkan penelitian Bilal

Dewansyah, Brazil yang menganut sistem presidensial dan sistem bikameral, menerapkan *pluriannual plan* sebagai rencana multi tahun yang diajukan Presiden terpilih untuk jangka waktu 4 (empat) tahun. Selain sebagai pedoman perencanaan, *pluriannual plan* juga merupakan dokumen anggaran tahunan. Dengan melihat pihak yang mengajukan, maka sudah pasti rencana 4 tahunan tersebut didasarkan pada visi dan misi Presiden Brazil saat pemilu dan harus sesuai dengan indikatif anggaran (bahkan pada saat pemilu berlangsung, diadakan rapat yang dihadiri para perwakilan calon Presiden untuk menginformasikan kepada Kongres mengenai dokumen anggaran dan indikator anggaran yang masuk akal). Berdasarkan hal tersebut, menurut Bilal Dewansyah, *pluriannual plan* di Brazil seperti RPJMN di Indonesia karena berisikan janji kampanye Presiden, namun yang membedakannya *pluriannual plan* di Brazil harus dengan persetujuan Kongres Brazil, sementara RPJMN tidak membutuhkan persetujuan badan perwakilan rakyat karena dibentuk dengan peraturan presiden.

Berdasarkan hal tersebut, maka ke depan, RPJMN yang dari awal disebut sebagai instrumen pembangunan yang *President centris* karena dibentuk dalam baju hukum peraturan presiden, diubah baju hukumnya dalam bentuk undang-undang yang melibatkan perwakilan rakyat, sehingga lebih sesuai dengan GBHN yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dari uraian tersebut, meletakkan GBHN dalam UUD NRI 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 NRI Tahun 1945 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.

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.

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. 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 1960⁵³. 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, kedepan 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 tujuannasional. 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 ditangan 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 peneliti akan lebih membuat GBHN yang akan dibentuk kedepannya benar-benar dapat menjadi suatu konsep 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 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.

Ketika suatu negara tidak dilandasi pada pola dan konsep perencanaan yang matang, jelas, terukur dan terencana sedemikian rupa, maka hampir dapat dipastikan bahwa arah perjalanan maupun masa depannya akan patut dipertanyakan. Karena akan sulit kemudian untuk menentukan langkah tindak lanjut yang hendak dilakukan, termasuk kesulitan dalam rangka mengukur berhasil tidaknya misi sebuah organisasi. Berdasarkan teori konstitusi yang dikemukakan oleh L.J Van Apeldoorn bahwa konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.²³⁵ Konstitusi sebagai kerangka yang terorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan: (1) pengaturan mengenai pendirian lembaga- lembaga negara; (2) fungsi dan alat-alat kelengkapan; (3) hak-hak tertentu yang ditetapkan.

Kemudian dalam rangka mengakomodir berbagai perkembangan yang ada, maka tentunya perencanaan itu diharapkan harus mampu menyentuh

²³⁵ Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989. hlm 10

persoalan-persoalan aktual yang kemudian hal itu akan tergambar dari sejauh mana langkah perubahan yang dilakukan terhadap perencanaan-perencanaan yang ditawarkan. Artinya bahwa setiap perencanaan itu harus selalu di-update sesuai dengan tingkat perkembangan jaman dan tingkat tuntutan kebutuhan yang ada. Dalam hal perencanaan suatu negara, khususnya Indonesia, sistem perencanaan yang dibangun haruslah mampu menjangkau apa-apa saja yang menjadi kebutuhan negara dan warganya dengan melakukan perubahan terhadap perencanaan yang ada secara periodik. Dengan demikian, maka langkah untuk menggapai tujuan negara secara berkesinambungan akan dapat direalisasikan. Kendati tuntutan kebutuhan suatu negara tidaklah sama dari waktu ke waktu, namun hal itu harus dipahami sebagai bentuk langkah update dari tujuan pokok yang hendak dicapai. Artinya bahwa sudah terdapat suatu kesepakatan awal yang menjadi tujuan umum yang hendak dicapai yang kemudian akan berlaku dalam jangka waktu yang cukup lama, bahkan berlaku sampai selama-lamanya. Kalaupun ditemukan penjabaran lebih rinci yang selalu membutuhkan langkah pemutakhiran, hal itu tidaklah boleh menyimpangi tujuan pokok yang telah digariskan sebelumnya.

Bagi Bangsa Indonesia, tujuan umum sekaligus tujuan pokok yang sudah digariskan sejak bangsa ini merdeka dan kemudian berlaku hingga detik ini adalah tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Adapun bunyi alinea keempat UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah 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 berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar 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”.

Dalam rangka mewujudkan apa yang telah digariskan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai tujuan negara, maka Bangsa Indonesia telah melakukan konsep perencanaan yang matang melalui pembentukan GBHN di masa lalu. GBHN menjadi haluan dalam rangka menggiring arah perjalanan dan penyelenggaraan negara selama lima tahun ke depan. Konsep-konsep yang tertuang dalam GBHN selalu diperbaharui setiap lima tahun sekali. Konsep yang tertuang dalam GBHN itulah yang kemudian dijadikan landasan berpikir dan bertindak bagi pemerintah yang sedang berkuasa dalam rangka mewujudkan tujuan umum Bangsa Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

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 peneliti 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: 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 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*. Hal ini yang melandasi penggunaan teori ketatanegaraan bahwa prinsip kedaulatan rakyat yang terwujudkan dalam peraturan perundang-undangan tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan untuk menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan cenderung bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check 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 kongrit 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 sangsi yuridis yang jelas, karena ditentukan oleh suatu peraturan yang dihasilkan oleh kekuasaan Presiden itu sendiri. Selain Khaelan, tidak sedikit pakar Hukum Tata Negara yang juga menyatakan tentang pentingnya GBHN untuk

dihidupkan kembali. Yudi Latif misalnya, ia menyatakan terdapat tiga alasan mengapa GBHN perlu dikembalikan sebagai pedoman pembangunan nasional, yakni:²³⁶ Pertama; “Apabila Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis, Konstitusi mengandung prinsip-prinsip normatif, maka Haluan Negara mengandung prinsip-prinsip direktif. Nilai-nilai filosofis Pancasila bersifat abstrak. Pasal-pasal Konstitusi juga kebanyakan mengandung norma-norma besar yang tidak memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya. Untuk itu, diperlukan suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam sejumlah pranata publik, yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu. Sebagai prinsip direktif, Haluan Negara itu juga harus menjadi pedoman dalam pembuatan perundang-undangan.” Kedua; keberadaan GBHN merupakan paket integral dari konsepsi negara kekeluargaan yang dikehendaki Pancasila dan UUD 1945.

Dalam konsepsi negara kekeluargaan yang menekankan konsensus, kebijakan politik dasar tidak diserahkan kepada Presiden sebagai ekspresi kekuatan majoritarian, tetapi harus dirumuskan bersama melalui majelis terlengkap yang mewakili seluruh elemen kekuatan rakyat. Ketiga; dengan menghidupkan kembali Haluan Negara, tidaklah berarti bahwa format dan isi Haluan Negara harus sama dan sebangun dengan GBHN versi terdahulu.

²³⁶ Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 8 September 2016, hlm. 19

Yang penting, secara substansial, Haluan Negara itu harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang bersifat ideologis dan strategis. Dalam rangka restorasi GBHN tersebut, kita bisa memadukan warisan-warisan positif dari berbagai rezim pemerintahan selama ini, baik Orde Lama, Orde Baru maupun Orde Reformasi.”

Pentingnya konsep haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia fakta telah menunjukkan bahwa sejak dihapuskannya GBHN, arah perjalanan roda pemerintahan menjadi kurang fokus dan sulit diukur tingkat keberhasilannya. Dalam praktiknya, sejak dihapuskannya GBHN, pemerintah dari masa ke masa, dari periode ke periode hanya mampu menawarkan program-program yang sulit diukur tingkat keberhasilannya dan terkesan hanya mengandalkan program politik presiden terpilih. Sebagai konsekuensinya, maka setiap terjadi pergantian pemegang tampuk kekuasaan, maka setiap saat itu terjadi perubahan program sesuai dengan program politik presiden berikutnya.

Pada tataran inilah eksistensi penggunaan teori konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya merupakan akar paham konstitusionalisme dimana tidak hanya dimaksudkan untuk membatasi wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur pemerintahan, tetapi konstitusi juga menjadi alat rakyat mengkonsolidasikan kedudukan politik dan hukum dengan mengatur kehidupan bersama untuk mencapai cita-cita. Itulah sebabnya, pada saat ini konstitusi tidak hanya memuat aturan hukum tetapi juga merumuskan atau

menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, garis haluan negara, dan patokan kebijaksanaan (*policy*) yang semuanya mengikat penguasa.²³⁷

Pokok-pokok haluan negara merupakan istilah yang digunakan dalam Keputusan MPR RI Nomor 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2014-2019. Namun istilah ini juga sudah direkomendasikan oleh MPR RI periode 2009-2014. Pokok-pokok haluan negara akan menjadi rujukan atau arahan (*direction*) bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah. Pokok-pokok haluan negara diharapkan mampu untuk mewujudkan pembangunan yang berkesinambungan. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Ketua MPR RI periode 2014-2019, Bambang Soesatyo: "...Keberadaan PPHN bukanlah untuk pemerintahan saat ini, melainkan untuk pemerintahan yang akan datang dan selanjutnya. Siapapun Presiden/Wakil Presiden yang maju dalam pemilihan, harus menerjemahkan PPHN dalam visi dan misinya. Termasuk juga Bupati/Walikota hingga Gubernur. Sehingga arah pembangunan bangsa dari tingkat daerah hingga nasional bisa seiring sejalan"²³⁸ Dari pernyataan Bambang Soesatyo tersebut maka dapat diketahui bahwa haluan negara model PPHN yang akan dibentuk nantinya akan menjadi rujukan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden serta calon Kepala Daerah dalam menyusun visi dan misi saat pemilihan umum. Artinya, keberadaan PPHN tidak akan mengubah sistem pemilihan secara langsung yang telah diterapkan

²³⁷ Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), Hlm. 34.

²³⁸ Bamsoet : Badan Pengkajian MPR RI Matangkan Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara dan Tegaskan Tidak Ada Pembahasan Tentang Periodisasi Presiden, Diakses dari <http://www.mpr.go.id> pada 25 Novebber 2021.

di Indonesia. Beliau juga menegaskan bahwa keberadaan PPHN tidak akan menghilangkan adanya SPPN (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional), RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang), dan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah). Karena justru PPHN akan menjadi payung ideologi dan konstitusional dalam penyusunan SPPN, RPJP, dan RPJM yang lebih bersifat teknokratis. Dalam Pasal 2 Keputusan MPR RI Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2014-2019 dinyatakan bahwa MPR RI periode 2019-2024 perlu melakukan pendalaman hasil kajian berkaitan dengan substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, termasuk membangun konsensus politik yang memungkinkan ditetapkannya dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Namun kemudian berdasarkan hasil kajian sementara yang dilakukan oleh Badan Pengkajian, ada dua opsi atau pilihan untuk menempatkan PPHN. Pertama, PPHN dapat ditempatkan dalam Ketetapan MPR RI. Kedua, PPHN dapat ditempatkan dalam Undang-Undang.

Kedua pilihan bentuk hukum tersebut tentu memiliki implikasinya masing-masing. Kedudukan hukum dari Ketetapan MPR cukup kuat, hal ini dikarenakan Ketetapan MPR berada di atas Undang-Undang. Hal tersebut juga membawa konsekuensi logis bahwa Ketetapan MPR tidak dapat diuji ke Mahkamah Konstitusi. Namun, Ketetapan MPR dapat dijadikan batu uji dalam pengujian Undang-Undang baik terhadap UUD NRI Tahun 1945 maupun terhadap Ketetapan MPR. Sedangkan pilihan bentuk hukum Undang-Undang dianggap lebih lemah. Hal ini sebagaimana yang terjadi saat ini

dimana Undang-Undang tidak memberikan jaminan pelaksanaan karena dalam sistem perundang-undangan tidak dikenal apa yang disebut dengan Undang-Undang Payung. Selain itu, pilihan bentuk hukum dalam Undang-Undang akan membuka kemungkinan bahwa nantinya Pokok-Pokok Haluan Negara dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Sebagaimana telah disinggung dalam uraian sebelumnya bahwasanya dengan telah adanya instrumen pengaturan terkait dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dalam rangka memenuhi amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 serta yang kemudian dilanjutkan dengan telah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang dijadikan sebagai rujukan pembangunan lima tahunan dan biasanya dikenal dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN);

RPJMN I Tahun 2005-2009, RPJMN II Tahun 2010-2014; RPJMN III Tahun 2015-2019; dan RPJMN IV Tahun 2020-2024. Alternatif model perencanaan pembangunan nasional dalam uraian ini yang ditawarkan dapat diklasifikasikan ke dalam dua kelompok besar yaitu:

- (1) *Perencanaan Pembangunan bersifat makro* atau yang nantinya menjadi haluan negara dan dibuat dalam jangka waktu yang lama biasanya per 20 tahun dan di dalamnya mengatur mengenai pokok-pokok kebijakan pemerintahan yang sifatnya jauh kedepan dan mengikat seluruh lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia termasuk lembaga DPR sebagai pembuat Undang-Undang agar segala produk peraturan

perundang-undangan tidak melanggar prinsip-prinsip pembentukan peraturan yang baik; dan

- (2) *Perencanaan Pembangunan bersifat mikro* berisikan pengaturan perencanaan pembangunan untuk jangka menengah (5 Tahun) dan jangka pendek (tahunan) dan tidak boleh bertentangan dengan perencanaan makro.

Dari kedua alternatif model perencanaan pembangunan tersebut pada tataran praktisnya telah diterapkan saat ini di Negara Republik Indonesia melalui adanya mekanisme koordinasi antara Presiden dan Wakil Presiden selaku *stakeholder* utama dalam perancangan, penyusunan dan penetapan Bersama dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia (Bappenas RI) selaku aparat pengkaji dan penyelaras rancangan/susunan yang telah dibuat oleh Presiden dan Wakil Presiden.

Karenanya titik beratnya dalam hal ini terkait dengan implementasi saat ini yang masih belum dapat terealisasi secara maksimal dan simultan. Apabila dilihat dari isi materi khususnya dengan telah diberlakukannya Undang-Undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) mampu memberikan keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rancangan jangka panjang, rancangan jangka menengah, dan rancangan jangka pendek, yang dalam bentuk baku (*rigid*) dapat dilihat dalam Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dikenal sebagai penjabaran dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Selanjutnya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

(RPJPN) dijabarkan lagi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dijabarkan lagi dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Dalam praktiknya saat ini pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan, kenyataannya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) hanya sekedar formalitas saja dikarenakan hanya dipandang sebagai implementasi dari visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang kemudian menentukan sendiri tanpa harus mendapat persetujuan dari DPR, DPD bahkan MPR.

Keterkaitan GBHN jika dipaksa berjalan pada sistem pemerintahan presidensial, adalah sebuah hal *uncompatible*, karena, dalam sistem pemerintahan presidensial kedua lembaga negara yang terdiri dari, legislatif dan eksekutif sama-sama dipilih langsung oleh Rakyat dan bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Sehingga kedua lembaga negara ini mempunyai independensi dalam menjalankan kewenangannya, tetapi menjalankan kewenangan dari kedua lembaga negara ini tetap menggunakan fungsi check and balances agar tidak terjadi yang pemerintahan tirani.

Selain itu juga Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) juga tidak mengikat dan tidak mengatur lembaga-lembaga negara lainnya kecuali Presiden seperti DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY dan lembaga lainnya,

sejumlah kalangan menilai bahwasanya RPJMN kurang mampu menjawab persoalan yang dihadapi oleh negara apalagi jika dikaitkan dengan konteks kesinambungan antar periode pemerintahan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dan sinerginya dengan perencanaan pembangunan di daerah-daerah yang ditentukan oleh Kepala Daerah. Sebagai negara demokrasi tentunya pertanggungjawaban presiden menjadi hal yang sangat penting dengan adanya slogan “dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat”. Apapun hal yang dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

GBHN merupakan haluan negara yang didalamnya mengandung karakter supremasi parlemen, yang itu adalah sistem parlementer. Dapat diketahui bahwa, dalam sistem parlementer objek yang menjadi fokus utama adalah parlemen, jika ditinjau dari hubungan dari eksekutif dan legislatif sangat erat, karena adanya pertanggung jawaban eksekutif terhadap terhadap parlemen, sehingga setiap kebijakan pemerintah yang dibuat tidak boleh menyimpang apa yang dikehendaki oleh parlemen.

Dalam hal ini sebagai hubungan haluan negara dalam bentuk Piagam Pembangunan Nasional nantinya dapat ditetapkan oleh MPR dalam jangka waktu tertentu, baik 5 (lima) tahun sebagaimana jangka waktu RPJMN saat ini, 10 (sepuluh) tahun atau 20 (dua puluh) tahun seperti Visi Indonesia 2020 yang diatur dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, dan 25 (dua puluh lima) tahun seperti masa berlakunya UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan

Jangka Panjang Nasional (RPJPN).²³⁹ Sehingga setiap calon Presiden dan Wakil Presiden ketika ingin membuat visi dan misi atau program kerja yang diajukan dalam masa kampanye, akan mengelaborasi isi Piagam Pembangunan Nasional itu dalam rincian program kerjanya. Rekonstruksi konsep haluan negara dalam wujud Pokok-Pokok Pembangunan Nasional dapat dibuat oleh MPR dan mungkin bisa didesain supaya beberapa lembaga negara lainnya di bawah koordinasi MPR dapat bekerjasama melahirkan dokumen ini.

Meskipun konvensi ketatanegaraan mengatur cara-cara pemegang kekuasaan negara menjalankan kekuasaannya, namun konvensi ketatanegaraan tidak tergolong sebagai kaidah hukum. Hal tersebut karena ketidaktaatan terhadap konvensi ketatanegaraan tidak dapat dituntut, ditegakkan, atau dipaksakan melalui (oleh) pengadilan. Ketaatan terhadap konvensi ketatanegaraan semata-mata didasarkan pada kesukarelaan atau karena dorongan etika atau akhlak yang berlandaskan keyakinan, menaati konvensi sebagai suatu kewajiban yang timbul dari suatu tuntutan politik dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan. Karena hal tersebutlah maka konvensi ketatanegaraan disebut juga etika ketatanegaraan (*constitutional ethics* atau *constitutional morality*). Dengan demikian, maka kaidah konvensi adalah “*legally non binding*” atau “*not legally enforceable*”.

²³⁹ Faisal Akbar Nasution, Gagasan Pengganti GBHN sebagai Panduan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia: Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis,SH (Enam Media,2020), hlm. 522.

Meskipun hanya berperan sebagai *constitutional ethics* atau *constitutional morality*, konvensi memiliki kekuatan mengikat secara politik (*politically binding*). Dalam kenyataannya, kekuatan mengikat secara politik ini juga tidak kalah dari kekuatan mengikat secara hukum. Sebagaimana yang dikatakan oleh K.C Wheare yaitu konvensi adalah ketentuan yang meskipun tidak mempunyai daya paksa secara hukum, tidak dapat diabaikan karena diperkuat oleh pendapat umum, dan kemungkinan secara tidak langsung diperkuat pula oleh hukum.

Kedepannya dalam pembangunan Nasional pada hakekatnya merupakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia dengan bersandarkan pada konstitusi UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar, tujuan dan pedoman pembangunan nasional.

Adapun pembangunan nasional yang dimaksudkan dalam konteks ini yaitu pembangunan yang mengandung makna peningkatan kesejahteraan material dan spiritual yaitu dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata secara materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah negara kesatuan, suasana perikehidupan bangsa yang aman dan tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Apabila ditinjau mengenai kesatuan sistem manajemen pembangunan nasional pada dasarnya pembangunan nasional memerlukan adanya keterpaduan tata nilai, struktur, dan proses. Ketiganya merupakan himpunan usaha untuk mencapai kehematan, daya guna dan hasil guna sebesar mungkin

dalam penggunaan sumber daya nasional guna mewujudkan tujuan nasional dengan berlandaskan pada falsafah dan konstitusi suatu negara dalam konteks ini adalah konstitusi Republik Indonesia melalui UUD NRI Tahun 1945.

Serta dapat dipandang sebagai suatu sistem yang berfungsi memadukan penyelenggaraan siklus kegiatan berupa perumusan kebijaksanaan, pelaksanaan kebijaksanaan dan pengendalian pelaksanaannya serta memadukan keseluruhan upaya manajerial yang berintikan pada tatanan pengambilan keputusan berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan ketertiban sosial, ketertiban politik dan ketertiban administrasi.

Tujuan pembangunan hukum nasional baik di dalam GBHN maupun SPPN mengacu pada tujuan didirikannya negara RI yang terdapat dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. Terdapat 3 (tiga) perbedaan mendasar di dalam pembentukan landasan hukum GBHN dan RPJPN/RPJPM, strategi pembangunan yang digunakan untuk mencapai tujuan, materi pembangunan. Dugaan bahwa perencanaan pembangunan nasional saat ini tidak memiliki pedoman sebagaimana GBHN tidak tepat dengan adanya RPJPN yang strategi kebijakan yang sama melalui periodeisasi pelaksanaan dan materi pembangunan hukum nasional yang disesuaikan dengan kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik pada masanya.

Belum optimalnya pelaksanaan dari rencana pembangunan nasional bukan hanya karena tidak adanya pedoman atau garis-garis besar pembangunan nasional namun lebih dikarenakan akibat situasi sistem

ketatanegaraan yang berubah dengan amandemen UUD Tahun 1945. Namun demikian harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif GBHN. Hal ini disebabkan karena perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi serta belum optimalnya sosialisasi tentang RPJPN.

Dalam rangka membangun konsepsi penyelenggaraan negara yang terarah, terukur dan menyeluruh demi terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur sebagaimana dicita-citakan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka keberadaan GBHN menjadi sangat urgen untuk dihidupkan kembali. GBHN adalah merupakan penunjuk arah bagi penyelenggaraan roda pemerintahan di masa depan berdasarkan fenomena yang terjadi tersebut diatas pada praktik ketatanegaraan Republik Indonesia dengan adanya pergantian Presiden dan Wakil Presiden dalam periode waktu tertentu berimbas pada berganti pula visi dan misi yang justru berdampak pada perencanaan pembangunan nasional yang tidak konsisten dan tidak terarah. Karena itu diperlukan suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang dapat mewadahi visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden secara simultan terlepas dari adanya transisi kepemimpinan. Diharapkan sistem perencanaan pembangunan nasional ini tetap dapat digunakan untuk dan selama periode kepemimpinan berikutnya tanpa harus mengubah keseluruhan substansi yang telah menyatu dalam satu kesatuan substansi dengan tidak menyimpang dari konstitusi.

Substansi dari visi dan misi yang disusun dan dimuat didasarkan pada adanya proses mengamati kondisi nyata sosial, ekonomi, dan perubahan kondisi realitas masyarakat dari berbagai sisi yang dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden. Jikalau kemudian diperlukan adanya perubahan maka perubahan visi dan misi tersebut tidak diubah secara keseluruhan, namun hanya bersifat penambahan saja yang disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat sehingga melalui realitas keadaan demikian, perencanaan pembangunan nasional dianggap sebagai suatu hal yang sangat penting.

Bahkan sebagian masyarakat menyatakan bahwa dengan adanya perencanaan pembangunan dapat memberikan keyakinan yang kuat dalam pencapaian rencana-rencana strategis yang telah dirancang dan disusun sedemikian rupa serta dapat dipandang sebagai suatu mekanisme kelembagaan dan organisasi yang penting dalam mengatasi berbagai rintangan utama dalam proses pembangunan. Tujuan lainnya ialah menjamin tercapainya tingkat pertumbuhan dalam berbagai bidang penyelenggaraan pemerintahan yang simultan dan bersesuaian. Mengutip pendapat Mochtar Kusumaatmadja yang dalam pandangannya menjelaskan mengenai alasan dari teori hukum pembangunan yang banyak mengundang atensi dapat dijabarkan dalam beberapa aspek secara global meliputi:²⁴⁰

1. tolok ukur dimensi teori hukum pembangunan lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia

²⁴⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: P.T.Alumni, 2002), hlm.19

- maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik;
2. secara dimensional maka teori hukum pembangunan memaknai kerangka acuan pada pandangan hidup masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila yang meliputi struktur, kultur dan substansi; dan
 3. pada dasarnya teori hukum pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai sarana pembaharu masyarakat "*law is a tool of social engineering*" yang pertama kali diperkenalkan oleh Roscoe Pound dengan mengartikan *tool* sebagai alat sementara Mochtar Kusumaatmadja mengartikan sebagai suatu sarana yang pada dasarnya hukum dipergunakan untuk mengatur perencanaan pembangunan. Fungsi hukum dalam pembangunan nasional tidak saja berkiprah untuk memelihara ketertiban dan ketentraman akan tetapi berfungsi juga sebagai sarana perubahan masyarakat atau sarana pembangunan.

Ketika hukum berjalan maka fungsi hukum tersebut ialah untuk mempertahankan apa yang dinamakan nya ketertiban melalui kepastian hukum yang ditegakkan secara tegas, sehingga sebagai kaidah sosial tersebut dapat membantu perubahan yang ada pada masyarakat. saatsaat ini masyarakat merasa penting adanya wacana agar Euthanasia tersebut dilakukan sebab kompleksivitas kebutuhann dalam bermasyarakat dan bernegara tidaklah sama dengan beberapa tahun yang lalu, karena hal itu

hukum dituntut untuk dapat berjalan bersama. Konsep hukum pembangunan secara tegas memberikan pandangan bahwa kepastian hukum tidak boleh dihadapkan serta di benturkan dengan keadilan, keadilan juga tidak pada posisi memilih melainkan mutlak kepada setiap orang. dan seharusnya hadir dengan nilai-nilai yang hidup dimasyarakat, lembaga pembuat undang-undang dituntut untuk dapat melihat kebutuhan masyarakat bukan dengan memberikan peraturan perundang-undangan yang ternyata tidak menjadi efektif karena tidak menjadi kebutuhan dan keinginan dari masyarakat tersebut. Mochtar Kusumaatmadja menegaskan bahwa bekerjanya hukum didalam masyarakat tergantung dari sejauh manakah hukum telah sesuai dengan perkembangan nilai yang hidup dalam masyarakat, maka hukum seyogyanya diperankan sebagai sarana bukan alat pembaruan masyarakat (*law as a tool of social engineering*).²⁴¹

Pembangunan merupakan suatu proses transformasi yang dalam perjalanan waktu ditandai oleh perubahan struktural, yaitu perubahan pada landasan kegiatan ekonomi maupun pada kerangka susunan ekonomi masyarakat yang bersangkutan.²⁴²

Rekonstruksi perencanaan pembangunan nasional yang paling tepat adalah kembali kepada konsep GBHN, di mana GBHN adalah sebuah sistem perencanaan pembangunan nasional yang lahir atas kesepakatan bersama sebagai penjabaran tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD

²⁴¹ Romli Atmasasmita, 2012. *Teori hukum integratif*. Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 56

²⁴² Bachrawi sanusi, *Pengantar Ekonomi Pembangunan*, cetakan Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 8

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, karena selalu dihadapkan pada arah yang berubah-ubah, bahkan berpotensi mengalami disorientasi arah pembangunan nasional. Untuk kembali kepada GBHN maka sudah seharusnya kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN dikembalikan, meskipun MPR tetap dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara, namun tidak mengurangi eksistensi MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN yang notabahnya adalah jabaran dari tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945.

Perubahan Amandemen Konstitusi yang mendasari penelitian ini yang memberikan perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia khususnya berkaitan dengan kelembagaan negara. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, maka peraturan perundang-undangan tidak lagi mengenal Tap MPR sebagai peraturan (*regeling*). Pada masa Orde Baru, perencanaan pembangunan hukum nasional dikeluarkan dalam bentuk Tap MPR dan dimuat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sedangkan di masa reformasi, kebijakan rencana pembangunan hukum nasional ditetapkan dengan undang-undang dalam bentuk Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Tujuan pembangunan hukum nasional baik di dalam GBHN maupun SPPN mengacu pada tujuan didirikannya negara RI yang terdapat dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. Terdapat 3 (tiga) perbedaan mendasar di dalam pembentukan landasan hukum GBHN dan RPJPN/RPJPM, strategi pembangunan yang digunakan untuk mencapai tujuan, materi pembangunan. Dugaan bahwa perencanaan pembangunan nasional saat ini tidak memiliki pedoman sebagaimana GBHN tidak tepat dengan adanya RPJPN yang strategi kebijakan yang sama melalui periodeisasi pelaksanaan dan materi pembangunan hukum nasional yang disesuaikan dengan kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik pada masanya. Belum optimalnya pelaksanaan dari rencana pembangunan nasional bukan hanya karena tidak adanya pedoman atau garis-garis besar pembangunan nasional namun lebih dikarenakan akibat situasi sistem ketatanegaraan yang berubah dengan amandemen UUD Tahun 1945. Namun demikian harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif GBHN. Hal ini disebabkan karena perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi serta belum optimalnya sosialisasi tentang RPJPN.

Setiap periode pemerintahan tentu saja memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing dikarenakan situasi dan kondisi ketatanegaraan yang berubah. Segala hal yang sifatnya baik dalam menentukan arah pembangunan nasional baik yang terdapat dalam GBHN maupun RPJPN dan RPJPM bisa ditelaah, dirumuskan dan dilaksanakan dengan tujuan mempercepat masyarakat adil sesuai dengan alinea keempat Pembukaan

UUD Tahun 1945. Perencanaan pembangunan yang partisipatif mengakomodir kepentingan daerah, menjaga prinsip kesinambungan pembangunan dan dapat memasukkan visi-misi dan program pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang mengacu pada RPJPN.

Perkembangan Sistem Hukum Nasional semestinya tidak meninggalkan sumber hukum materiil sebagai dasar pembentukan sistem hukum yang mencerminkan semangat ke-Indonesia-an. Sumber hukum materiil yang dicerminkan dengan Pancasila, cita masyarakat Indonesia, nilai-nilai, norma-norma, kekeluargaan, musyawarah, gotong royong, toleransi dan sebagainya yang menjadi ciri dari masyarakat Indonesia harus menjadi skala prioritas dalam melakukan penataan terhadap sistem hukum Indonesia ke depannya. Semangat keIndonesia-an tentunya harus terpancar dari perkembangan sistem hukum nasional.

Dalam artian, tidak dibenarkan meninggalkan semangat di atas dengan cara menggunakan konsep-konsep yang lainnya yang secara nyata bertentangan sehingga menyebabkan sistem hukum nasional menjadi terganggu. Hal tersebut khususnya tercermin dalam Pasal 24 F yang menentukan bahwa negara menata dan mengembangkan sistem hukum nasional dengan memelihara dan menghormati keberagaman nilai-nilai hukum dan sumber- sumber hukum yang hidup dalam masyarakat.¹⁵ Oleh karenanya, perkembangan sistem hukum nasional harus berorientasi kepada kebijakan berupa pilihan hukum yang berlaku, sistem hukum yang akan dianut, dasar filosofis yang digunakan dalam pembentukan hukum, termasuk

kebijakan agar mendasarkan hukum nasional dari asas-asas umum yang berlaku.

Patut juga untuk dipahami, bahwa sistem hukum itu merupakan system abstrak (konseptual) karena terdiri dari unsur-unsur yang tidak konkret, yang tidak menunjukkan kesatuan yang dapat dilihat. Unsur- unsur dalam sistem hukum mempunyai hubungan yang khusus dengan unsur-unsur lingkungannya. Selain itu juga dikatakan, bahwa sistem hukum merupakan sistem yang terbuka, karena peraturan-peraturan hukum dengan istilah-istilahnya yang bersifat umum, terbuka untuk penafsiran yang berbeda dan untuk penafsiran yang luas.²⁴³

Perkembangan sistem hukum Indonesia yang salah satunya didorong oleh perkembangan tatanan kehidupan masyarakat, mengarahkan pembangunan system hukum Indonesia kepada pembangunan hukum yang mencerminkan kehidupan masyarakat itu sendiri. Sub system hukum-sub sistem hukum Indonesia tentunya tidak boleh bertentangan dengan semangat nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Di sisi lainnya, pengaruh dari sistem hukum yang lainnya seperti sistem hukum anglo saxon, sistem hukum eropa kontinental, sistem hukum islam maupun sistem hukum adat harus dijadikan sebagai bahan pembanding bagi terciptanya sistem hukum Indonesia yang lebih baik lagi.

Pengadopsian sebuah system hukum tanpa proses filterisasi akan bertentangan dengan semangat cita negara pada akhirnya akan menimbulkan

²⁴³ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 90

gejolak sosial yang berkepanjangan akibat dari ketidaksesuaian penerapan hukum di tengahnya masyarakat. Hasrat untuk membangun sebuah sistem hukum yang memiliki pondasi yang kokoh tentunya harus bersumber kepada nilai-nilai dan cita negara Indonesia itu sendiri. Karena itu, pemikiran terhadap peranan hukum sebagai alat perubahan dan pembangunan itu perlu ditempatkan pada alur persepsi yang disepakati bersama untuk memahami sifat hakikatnya dan konsekuensi diterimanya konsep tersebut.

Pengembangan sistem hukum nasional tentunya diharapkan dapat merangkul semua golongan, kaum, suku, ras, agama sebagai bentuk pluralisme yang tertanam di dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perangkuman tersebut ke dalam pembangunan sistem hukum nasional diharapkan mampu menciptakan sistem hukum yang lebih baik lagi dalam kerangka ke-bhinneka tunggal ika-an.

Dalam membangun sistem hukum Indonesia yang baik terlebih dahulu perlu dilakukan penetapan konsensus terhadap struktur dan kultur yang dikehendaki agar dalam menyusun pengembangan sistem hukum dapat mengarah kepada yang telah disepakati dan dicita-citakan tersebut.

Menyikapi perkembangan hukum nasional sebagaimana telah dijelaskan di atas, perlu kiranya diingatkan kembali bahwa perkembangan sistem hukum nasional dalam kerangka pembangunan sistem hukum nasional tetap memperhatikan konsep pemikiran hukum tentang *ius constitutum* maupun *ius constituendum* agar dalam pembangunan sistem hukum nasional dapat diramalkan dengan sedemikian rupa arah perkembangan hukum ke depannya

dengan menjadikan keberlakuan hukum positif sekarang sebagai bahan pertimbangan dan rujukan bagi pengembangan terhadap aspek-aspek hukum yang akan dikembangkan yang diselaraskan dengan perkembangan masyarakat.

Rekonstruksi terhadap konsep haluan negara dalam sebuah konvensi ketatanegaraan sejatinya dapat dikembangkan tanpa perlu mengadakan perubahan undang-undang dasar lagi demi menjaga penghormatan dan keluhuran terhadap konstitusi. Meskipun hanya berperan sebagai *constitutional ethics*, kekuatan mengikat secara politik dari konvensi ini juga tidak kalah dari kekuatan.

Perlu ada kewajiban konstitusional pembentukan Undang-Undang yang berisi Garis-Garis Besar Haluan Negara yang harus dianggap sebagai undang-undang payung (*an umbrella law*) yang harus diikuti dan dijabarkan dalam berbagai macam undang-undang lainnya seperti Undang-undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Undang-undang tentang APBN, dan Undang-undang sektoral lainnya.²⁴⁴ Undang-undang payung dapat memberikan arahan dan pedoman dari setiap persoalan satu isu hukum, sehingga dengan adanya undang-undang payung maka dapat dibangun keserasian atau keselarasan berbagai peraturan perundangundangan sehingga peraturan tidak menjadi kacau, saling bertentangan antara satu Undang-undang dengan undang lain, tidak jalan sendiri dan tidak mengabaikan

²⁴⁴ M.Husnu Abadi, Merumuskan Tempat bagi Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Sebuah Sistem Pemerintahan Presidensial, dalam Reformulasi Kebijakan Haluan Negara Antara Realita dan Cita-Cita, Enam Media, Medan, 2019, hlm.108.

kepastian hukum kepada masyarakat. Ada 2 (dua) kelebihan dari rekonstruksi konsep haluan negara melalui pembentukan undang-undang payung, yaitu:

1. Undang-undang merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang bernorma ganda, terdiri dari norma primer dan norma sekunder. Norma primer berisi norma-norma yang mengatur sedangkan norma sekunder berisi ancaman sanksinya. Sedangkan peraturan setingkat Ketetapan MPR, tidak memungkinkan berisi norma sekunder. Meskipun demikian, undang-undang yang berisi haluan negara harus ditempuh oleh semua penyelenggara negara, dan bukan hanya oleh Presiden. Haluan negara yang dirumuskan merupakan strategi dan program kerja yang harus dicapai dalam waktu tertentu (misalnya 50 tahun, 25 tahun, 5 tahun, atau 1 tahun).
2. Undang-undang merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang pembentukannya dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden. Dalam Undang-undang tertentu juga melibatkan DPD sampai batas tertentu. Oleh karena itu, bilamana GBHN dibentuk dalam undang-undang (yang akan disebut dengan UU tentang GBHN) hal tersebut merupakan perpaduan aspirasi antara Presiden terpilih bersama wakil-wakil rakyat yang ada di DPR RI dan DPD RI. Hal ini tentunya berbeda apabila GBHN merupakan produk dari MPR, dimana hanya anggota DPR dan DPD saja yang memiliki kewenangan untuk merumuskannya. Meskipun Presiden dapat memperjuangkan materi GBHN melalui

partai-partai pendukungnya ataupun memberikan masukan kepada MPR dalam penyusunan GBHN.

Rekonstruksi konsep haluan negara melalui Konvensi ketatanegaraan merupakan hal yang logis untuk diterapkan. Hal tersebut dikarenakan tidak diperlukannya perubahan atau amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang selain memakan waktu yang lama dan tidak ada kepastian, juga berpotensi dilakukan hanya untuk kepentingan politik semata dan jauh dari keinginan untuk memperbaiki konstruksi UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan rekonstruksi terhadap konsep haluan negara adalah langkah yang harus segera diambil mengingat sistem perencanaan pembangunan nasional Indonesia, khususnya rencana pembangunan jangka panjang akan berakhir pada tahun 2025 mendatang. Perwujudan rekonstruksi haluan negara melalui konvensi ketatanegaraan juga dapat menjadi langkah untuk menumbuhkan konvensi dalam praktik ketatanegaraan yang saat ini masih terbatas pelaksanaannya. Selain itu, sebagaimana pula dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUD Tahun 1945 sebelum perubahan, bahwa Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.

Pembangunan nasional dalam konteks pasca reformasi saat ini menjadi sebuah indikasi timbulnya pemikiran untuk melakukan reformulasi perencanaan pembangunan nasional yang dirumuskan sejalan dengan

perkembangan masyarakat dan kebutuhan masyarakat. Saat ini kehendak politik pemerintah yang diwujudkan dari beberapa kebijakan pemerintah dalam berbagai sektor atau bidang kehidupan masyarakat tak dapat lepas dari tuntutan yang tinggi untuk menyesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat sebagai tolok ukurnya. Kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang dimaksudkan ialah sebagaimana yang telah dimuat secara tegas dalam konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi.

Dengan demikian, perencanaan pembangunan nasional sesungguhnya merupakan keseluruhan peraturan yang berpautan dengan usaha tercapainya suatu keadaan tertentu yang teratur dan memiliki sifat konsisten. Tak sampai disitu saja, terdapat pula hubungan pembangunan nasional dengan wawasan nusantara yang dijadikan wawasan nasional yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dan terakhir perihal hubungan pembangunan nasional dengan ketahanan nasional yang pada hakikatnya ketahanan nasional adalah kemampuan dan kekuatan bangsa untuk dapat menjamin kelangsungan hidup bangsa dan negara dalam rangka mencapai tujuan nasional serta mewujudkan kondisi ketahanan nasional yang memerlukan konsepsi ketahanan nasional sebagai pengaturan dan penyelenggaraan kesejahteraan dan keamanan yang seimbang, serasi dan selaras dalam seluruh aspek kehidupan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai

instrumen hukum yang mengatur lebih lanjut mengenai penyelenggaraan negara, pemerintahan dan pembangunan dalam muatannya masih mengatur hal-hal yang bersifat umum saja.

Hal tersebut dapat ditemukan melalui sistematika peraturan yaitu kaidah-kaidah, kebakuan susunan, dan bahasa termasuk hubungan harmonisasi antara pendelegasian kewenangan dari undang-undang terhadap peraturan-peraturan dibawahnya. Instrumen peraturan perundang-undang ini masih sebatas mengatur 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.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Keberadaan haluan negara merupakan amanat para pendiri bangsa yang telah dilakukan melalui Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), tercantum dalam Pasal 3 UUD 1945, bahwa MPR menetapkan UUD dan Garis Besar Haluan Negara. Dalam pemerintahan saat ini bahwa RPJPN yang dikukuhkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 sudah cukup menjadi landasan untuk pembangunan yang berkelanjutan. Namun, pelaksanaan pembangunan menunjukkan masih terjadi ketimpangan masing-masing era kepemimpinan serta antara Pemerintah Pusat dengan Daerah seperti adanya perbedaan orientasi dan prioritas pembangunan pada setiap pergantian pemerintahan.
2. Rekonstruksi ideal haluan negara kedepannya bahwa garis besar haluan negara harus dimunculkan kembali yakni Penguatan pada UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN yang memuat hal-hal yang bersifat filosofis dan ideologisnya berdasarkan turunan pertama dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian haluan negara ini menjadi acuan bagi Presiden, Wakil Presiden sampai Gubernur dapat dikontrol atau diawasi, menyusun visi misinya yang mengacu pada GBHN dan UUD. Sehingga untuk mencapai tujuan negara dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional yang selaras dan konsisten dengan paradigma Pancasila serta berkesinambungan dan berkelanjutan secara lintas periode pemerintahan.

B. Saran

1. Perlunya penguatan pada UU RPJPN dan SPPN, sehingga RPJPN tersebut dilaksanakan konsisten dan berkesinambungan pada setiap era kepemimpinan, sebagai payung hukum rencana pembangunan nasional. Kemudian sebaiknya Presiden dan Wakil Presiden terpilih berkesinambungan antar periode pemerintahan dan dapat bersinergi dengan perencanaan pembangunan di daerah-daerah yang ditentukan oleh Kepala Daerah. Koordinasi antara pusat dengan daerah harus selaras dan tidak boleh bertabrakan dan bertolak belakang.
2. Seharusnya Pemerintah dan DPR merevisi UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN dengan memasukkan konsep GBHN sehingga setiap pasangan calon harus memiliki visi dan misi Rencana pembangunan jangka panjang sehingga perencanaan pembangunan dapat berjalan secara kontinuitas serta memiliki arah dalam waktu 20, 25, 30 bahkan 100 tahun yang akan datang. Haluan negara ini dapat membantu pemerintah mewujudkan keselarasan dan sinergi pembangunan antara pusat dan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku:

- A. Attamimi , Hamid. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I– Pelita IV, *Disertasi Ilmu Hukum*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1980.
- A.Hamid S, 1990, Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara, *Disertasi*, Jakarta, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia.
- A.Mukhtie Fadjar,Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Jakarta:Konstitusi Press,2006
- , Tipe Negara Hukum, Malang: Bayumedia, 2005
- Abadi, M.Husnu “Merumuskan Tempat bagi Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Sebuah Sistem Pemerintahan Presidensia”. Essay dalam Reformulasi Kebijakan Haluan Negara Antara Realita Dan Cita-Cita, Medan: Enam Media, 2019.
- Affandi ,Hernadi.“Prospek Kewenangan MPR Dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR Yang Bersifat Mengatur,”. *Jurnal Positum*. Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Vol. 1, No. 1, 2016.
- Agustia, Nadila Dwi, Mahzaniar, dan Fathan Shorih “Mengembalikan GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia.” Essay dalam Reformulasi

- Kebijakan Haluan Negara Antara Realita Dan Cita-Cita, Medan: Enam Media, 2019.
- Alder, John. *Constitutional and Administrative Law*. Palgrave, 2002.
- Alkosar, Artidjo, 1997, *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta, Fakultas Hukum UII
- Altok, A. Rosyid. “Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan”. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 25, Nomor 1, Februari, 2012.
- Alvizki, Hafid. “Beda RPJP dan GBHN Menurut Prof. Jimly”, (Republika, 25 Oktober 2019).
- Amiruddin, dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012.
- Anggoro, Firna Novi. “Romantisme Atau Tuntutan : Membaca Intensitas GBHN Sebagai Haluan Pembangunan Nasional Masa Depan.” Essay dalam *Reformulasi Kebijakan Haluan Negara Antara Realita Dan Cita-Cita*. Medan : Enam Media, 2019.
- Anggraini, Yessi, Armen Yasir dan Zulkarnain Ridlwa. *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum* Vol (9) No (1), Januari-Maret. 2015.
- Anggraini, Yessi, Armen Yasir, and Ridlwan. “Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen

- Undang-Undang Dasar 1945.” *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum* Vol.9, No. 1 (2015).
- Ansori, Lufti. “*Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”, *Justicia Islamica : Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, Vol.16, No.1, Juni (2019)
- Ardilafiza. “*Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia*” , *Jurnal Majelis, MPR RI* edisi 4 (2016).
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Atmasasmita, Ramli. *Teori Hukum Integratif* . Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.
- Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum : Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- 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).
- Bakry Noor, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Yogyakarta: Liberty, 2001.

Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmiaji. “*Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan Amandemen Undang-Undang Dasar*” Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 49 No.2 , April (2020)

Bandung: Alumni, 2002.

Bandung: Binacipta, 1995.

Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, (Jakarta: RadjaGrafindo Persada, 2008).

BP MPR RI . *Bamsuet : Badan Pengkajian MPR RI Matangkan Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara dan Tegaskan Tidak Ada Pembahasan Tentang Periodisasi Presiden*, Diakses dari <http://www.mpr.go.id>.

Budiarjo, Miriam, 1991, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Persada.
Hartono,C.F.G. Sunaryati, 1991,*Politik Hukum Menuju Satu sistem Hukum Nasional* ,Bandung, Alumni

C. S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta : PT. Rineka Cipta, 2011

C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, terjemahan Derta Sri Widowatie, Nusa Media, Bandung, 2010.

Dahlan Thaib,Jazim Hammidi,Ni’matul Huda,*Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta:Rajawali Pers,1999 Hendarmin Ranadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Bandung : Fokus Media, 2016

Dicey,A.V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*,10th ed., London: EL & S and Macmillas, 1967.

Donald, Parulian. *Menggugat Pemilu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.

- Drishya Syam,.” Review on Hans kelsen’s Hierachy of Norms and Law Making Process”. *International Journal of Legal Development and Allies Issues*, Volome 2 Issue 5, Symbiosis Law School, 2015
- Ernis,Devy. “*Lahir di Orde Lama, Ajek di Orde Baru : Asal-usul GBHN*”
- Garner, Bryana A. Blacks Law Dictionary,West Group ST.Paul,MNN,Seventh Edition,USA, 1998.
- Ghaffar,Affan, *Demokrasi Politik*, Makalah,Seminar “Perkembangan Demokrasi Indonesia Sejak 1945”, Jakarta:Widyagraha LIPPI, 1993.
- Huda, Ni’Matul, 2005, Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi, Jakarta, RajaGrafindo
- Huda, Ni’matul, 2013, Ilmu Negara, Jakarta, Rajawali Press. J.Laski, Harold, 1947,
- Hudi,Moh. “*Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil*”, Tesis UII Yogyakarta, 2018.
- Imam Subkhan,.” GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Indonesia”. *Jurnal Aspirasi*, Volume 5 No.2. Desember, 2014
- Indra Perwira et. al., Laporan Akhir Riset Kompetensi Dosen Unpad: Pola Perencanaan Pembangunan Model GBHN Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil: Perbandingan dengan Amerika Serikat, Brasil, Korea Selatan dan Filipina, Bandung: Universitas Padjadajaran, 2017.
- Indrarti , Maria Farida. “Tinjauan Terhadap Materi Ketetapan MPR/MPRS Dalam Staatsgrundgesetz (Hasil Penelitian terhadap Ketetapan MPR/MPRS sejak

Tahun 1960 s/d 2002,”. *Jurnal Hukum Internasional*, Volume 2 No.4, 2005.

Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Mater Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.

Isra,Saldi, “ *GBHN dan Perubahan Konstitusi*”, (Harian Kompas, 23 Agustus 2016).

Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.

Jazim Hamidi,Malik,Hukum Perbandingan Konstitusi,Jakarta: Prestasi Pustaka,2008

Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Paper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614.

Jimly Asshiddiqie,, 1995, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Bandung, Angkasa Attamimi,

Jimly Asshiddiqie,Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta:Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2004

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

_____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Buana Ilmu, Jakarta, 2007.

- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- _____, *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010.
- K.C Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Bandung: Nusa Media Nurudin Hady, Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi, Malang: Setara Press, 2010
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses melalui <http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kedaulatan>, pada Selasa, 27 Oktober 2020.
- Kanisius Strong, C.F, 2010, *Modern Political Constitutions Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Bandung, Nusa Media.
- Kansil, Drs. C.S.T. *Haluan Politik Negara Indonesia Pembahasan Ketetapan MPR 1968-1983*. Jakarta: Erlangga, 1987.
- Kansil, Drs. C.S.T. *Pancasila Dan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1992.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, *Materi Pengantar Soal Propenas/GBHN/RPJMN*. Jakarta: Kementerian KKP, 2011.
- Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RU Masa Jabatan 2009- 2014.
- Kusumaatmadja, Mochtar, dan Etty R. Agnes. *Pengantar Hukum Internasional*.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat, Dan Pembinaan Hukum Nasional*.
- Lubis, M. Solly. *Opini Kebijakan Melalui Pendekatan Politik Hukum & Kebijakan Publik*. Bandung: Mandar Maju, 2020.

- Lubis, M. Solly. *Pembahasan UUD 1945*. Bandung: Alumni, 1997.
- M.D, Mahfud. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.
- M.Wantu, Frence dkk, *Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum Dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara*, Penelitian Kerjasama Antara MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, 2020.
- Mahfud MD, Moh., 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta, PT. Pustaka LP3ES Pandoyo,
- Manan, Bagir, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung, Mandar Maju
- Manan, Bagir, dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Manan, Bagir. *Konvensi Ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2006.
- Mariyah, Chusnul. “*GBHN Dan Urgensinya Di Masa Depan.*” Diakses pada 7 Februari, 2021. <http://mpr.go.id/berita/read/2013/10/03/12708/sosialisasi-4-pilar-di-kampus-kuning>. Medan: Pustaka Prima, 2017.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Amandemen UUD, GBHN, dan Jabatan Presiden*. (Harian kompas edisi Rabu, 17 Maret 2021)
- Moh. Kusnardi-Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1978. hlm 56 dalam Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1982.
- Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pres, 2017.

- Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988).
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Munir Fuady, “*Teori-teori Besar Dalam Hukum : Grand Theory, Kencana Prenada*”, Jakarta: Media Group, 2013.
- Nasution, Faisal Akbar. “*Gagasan Pengganti GBHN Sebagai Panduan Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.*” Essay. In *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia : Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis,SH*. Medan: Enam Media, 2020.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- _____, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Nugroho, Setyo . “*Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan*”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol.1, No.2 (2013)
- Nurul Utami, Andi Fauziah. “*Analisa Hukum Kedudukan TAP MPR RI Dalam Hierarki Pembentukan Perundang-Undangan*”. *Skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Hassanudin
- Oktaviani.J, *Teori Trias Politica (Pemisahan Dan Pembagian Kekuasaan) Pemisahan*, Sereal Untuk, 2018.
- P.J.P Tak. *Rechtsforming in Nederland*, Samson H.D Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn Karel Boungeaar. *Sari Kuliah Hukum Tata Negara oleh*

Prof.Dr. Philipus M. Hadjon, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1998.

Padmo, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum Cet. II*, Jakarta, Ghalia

Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Philipus M. Hadjon. “Analisis Terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan”. *Makalah* disampaikan pada Seminar

Prayudi, “*MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politiknya*”, *Politica*, Volume 3, Nomor 1, Mei 2012.

Purba,Hasim. “*Urgensi Haluan Negara sebagai Unsur Grand Design Mencapai Tujuan Negara*” Essay. In *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia : Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis,SH*. Medan:Enam Media,2020.

Purbacaraka, Purnadi & Soekanto ,Soerjono, 1978, *Perihal Kaedah Hukum*,Bandung, Alumni. Rahardjo, Satjipto 1991, *Ilmu HukumCet. III*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Ranggawidjaja, Rosjidi , 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung, Mandar Maju.

Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.

- S.Toto, 1992, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 – Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, Yogyakarta, Liberty.
- Sadono, Bambang, *Reformulasi GBHN, Penguatan MPR, dan Penataan DPD*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010,
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1, Edisi Revisi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Sidharta, Bernard Arif, 1999, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung, Mandar Maju.
- Sihombing, Eka N.A.M., dan Ali Marwan Hsb. *Ilmu Perundang-Undangan*.
- Simamora,Janpatar. “Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Litigasi*,Vol.17 (2) (2016).
- Sjafrizal. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. Depok: Rajawali Pers, 2017.

- Soehino, 1980, Ilmu Negara, Yogyakarta, Liberty. Soehino, 2008, Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan, Yogyakarta, Liberty.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 1990.
- Soekarno, *Penemuan Kembali Revolusi Kita: Pidato Pada Tanggal 17 Agustus 1959=The Rediscovery of Our Revolution*, Jakarta: Departemen Penerangan, 1961.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Jakarta,
- Soerjono Soekanto, 1999, Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Sofia L.Rohi, “*Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*”, *POLITIKA*, Vol.4, No.1, April (2013)
- Sri Soemartini M., Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945, dalam: Sri Soemantri M. Dan Bintang R. Saragih (Penyunting), Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Press, 2007.
- Subkhan, Imam, “*GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*”, *Jurnal Aspirasi*, Vol.5 No.2, Desember (2014).

- Suharizal, Firdaus, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007
- Supriyadi. “*Kedudukan GBHN Dalam Sistem Pembangunan Nasional Dan Sistem Hukum Di Era Reformasi .*” Essay dalam *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia : Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M.Solly Lubis, SH*. Medan: Enam Media, 2020.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif , Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Radja Grafindo Persada, 1983).
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986).
- Susanto, Mei. “ *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia*”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Volume 17 Nomor (2017)
- Suseno, Frans Magnis , 1994, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Suseno, Franz Magnis. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*.
- Syamsuddin, Aziz, 2011, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Syaukani, Imam & A.Ahsin Thohari, 2004, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta , PT. RajaGrafindo Persada
- Tauffiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011
- _____, 2004, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor.

The State in Theory and Practice, New York, The Viking Press.

Titik Triwulan, "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal Ius Quia Iustum*, Nomor 1, Volume 2, 2013

Triandi Bimankalid, "Analisis Yuridis Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amandemen", *JOM Fakultas Hukum*, Volume IV, Nomor 1, Februari 2017.

Tyan Adi Kurniawan dan Wilda Prihatiningtyas. "Problematika Kedudukan TAP MPR Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Yuridika*, Volume 27 No.2, MeiAgustus, 2012.

Van Apeldoorn, 1954, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht*, WEJ Tjeenk Willink, Zwolle. Wahyono,

Vieta Cornelis. "*Bandul GBHN Kembali, Haruskah? Perspektif Hukum Terhadap Wacana Amandemen Tahap Ke-5.*" Essay dalam *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia : Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90*

Wicaksono, Dian Agung. "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia". *Jurnal Kosntitusi*, Voulume 10, Nomor 1, 2003.

- Widayati Winanto, *Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, Dan Era Reformasi*, Jurnal Pembaharuan Hukum Vol.III No.1 Januari-April 2016.
- Widayati, Absori & Aidul Fitriaiida Azhari."Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Media Hukum* No.2 Vol.21, 2014.
- Widayati. "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi". *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume III No.1. 2016.
- Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.
- Wisita Wongku, Ery. "Status Ketetapan MPR Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia Dan Kaitannya Dalam Pranata Pengujian ". *Skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Kristen Satya Wacana, 2013.
- Yessi Anggraini, Amir Yasir & Zulkarnain Ridlwan. "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945". *Jurnal Fiat Justicia*, Volume 9 No. 1, Januari-Maret, 2015
- Yusrin. "Menghidupkan Kembali GBHN, Perlukah?" Essay dalam Mahadi Majalah Hukum Dan Ilmu-Ilmu Sosial, Tahun XXV No.02 April. Medan: Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU, 2016

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Sebelum Perubahan)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Setelah Perubahan)

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

TAP MPR Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RU Masa Jabatan 2009- 2014

C. Disertasi:

Dahlan Thaib, Disertasi: Konsepsi Kedaulatan Rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasi dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya), Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2000.

Ibrahim R, Program Doktor Universitas Padjadjaran Bandung dengan judul “Sistem Pengawasan Konstitusional antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945”, Tahun 2003.

Ma'ruf Cahyono Program Doktor Universitas Jayabaya, Tahun 2018. Dengan judul “Haluan Negara Sebagai Dasar Pertanggungjawaban Presiden dalam

Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan Berdasar Prinsip Negara Demokrasi Konstitusional”.

Megawati, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Tahun 2020. Dengan judul “Desain Pengambilan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Perspektif Demokrasi Permusyawaratan Berbasis Pancasila”.

D. Jurnal dan Artikel Ilmiah

Bahaudin, 2017, “*Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan*”, Jurnal Keamanan Nasional, Volume III, Nomor 1, Mei.

Darmawan, Devi, 2018, “*Politik Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Pembangunan Nasional*”, Jurnal Majelis, Edisi 02 Februari.

Laurance Tribe dikutip oleh Gary J. Jacobsohn, *The formation of Constitutional Identities*, di dalam T. Ginsburg, dan R. Dixon (eds), *Comparative Constitutional Law*, Northampton : Edward Elgar Publishing, 2011.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR RI, Jakarta, 2004.

Ridwan HR, GBHN dalam Penyelenggaraan Negara dan Pemerintahan di Indonesia, dalam Proshiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN

dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Badan Pengkajian MPR RI, Yogyakarta, 2016

Soedijarto, Implikasi Ajaran Pendiri Republik (Bung Karno) dan Budaya Politik Indonesia terhadap Amandemen UUD 1945. Makalah dalam acara Focus Group Discussion kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.

Sugiharto, Unggul, "*Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) Sebuah Anomali Suprastruktur Negara Pada Tahun 1945*", dalam [e-journal.undip.ac.id](https://ejournal.undip.ac.id) diakses pada <https://ejournal.undip.ac.id> › [index.php](https://ejournal.undip.ac.id) › [politika](https://ejournal.undip.ac.id) › [article](https://ejournal.undip.ac.id) › [download](https://ejournal.undip.ac.id), tanpa halaman.

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

Syafi'I, Imam, "*Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis*", Jurnal Majelis, Edisi 02 Februari 2018.

Widayati, Absori dan Aidul Fitriadi Azhari, Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Media Hukum Vol. 21 No.2 Desember 2014.

Windarawan, Puguh, "*Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan ke Arah Constitutional Heavy*", Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012.

E. Internet

Putri Rosmalia Oktaviyani, *GBHN Dibutuhkan Untuk Maksimalkan Pembangunan*, dalam Media Indonesia Jumat 2 Agustus 2019, diakses pada 10 Juli 2021.

Tempo. co, Rakernas, PDIP Ingin MPR Kembali Tetapkan GBHN , <https://nasional. tempo.co/read/732956/rakernas-pdip-ingin-mpr-kembali-tetapkan-gbhn>, diakses pada tanggal 10 Juli 2021.

Republika.co.id, GBHN Didorong jadi Pilar Kelima, 16 April 2016 <https://www. republiko.co.id/berita/nasional/umum/16/04/30/o6fdi9388-gbhn-didorong-jadi-pilar-kelima>, lihat republika, diakses pada 10 Juli 2021.

Mulyadi,Lilik. *Teori Hukum Pembangunan Prof.Dr. Mochtar Kusumaatmadja : Sebuah Kajian Deskriptif Analisis.*, diakses melalui <http://www.pn-pandeglang.go.id/>... Pada 29 Oktober 2020 .