

**POLITIK HUKUM PEMBERLAKUAN KEMBALI GARIS BESAR
HALUAN NEGARA SEBAGAI PANDUAN PEMBANGUNAN NASIONAL
INDONESIA**

Oleh :

Moza Dela Fudika, S.H.,M.H, & Prof. Dr.Hj. Ellydar Chaidir, S.H.,M.Hum,
Fakultas Hukum Universitas Islam Riau
Jl.Kaharuddin Nasution No.113 Marpoyan Damai Pekanbaru
mozafudikad@gmail.com, ellydarchaidir14@gmail.com

Abstrak

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa konsekuensi salah satunya keberadaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dihapuskan keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal ini berdampak kepada proses pembangunan yang output dan outcome-nya tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dikarenakan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dianggap tidak mencerminkan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Berdasarkan permasalahan tersebut muncul gagasan untuk memberlakukan kembali GBHN sebagai panduan pembangunan nasional Indonesia.

Kata Kunci : Pemberlakuan – Garis Besar Haluan Negara

Abstrack

The amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia brought consequences, one of which was the elimination of the State Guidelines (GBHN) in the constitutional system of the Republic of Indonesia. This has an impact on the development process whose outputs and outcomes are not in accordance with those mandated by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, because the National Development Planning System as stated in the National Long-Term Development Plan (RPJPN) is deemed not to reflect the principles of sustainable development in the constitutional system of the Republic of Indonesia. Based on these problems, an idea emerged to reimpose the GBHN as a guide for Indonesia's national development.

Keywords: Enforcement - Outline of State Policy

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara berkembang Indonesia memerlukan konsep pembangunan yang konkret dan jelas untuk mewujudkan pembangunan nasional yang mengarah kepada kesejahteraan masyarakat Indonesia. Hal tersebut akan menjadi suatu keniscayaan yang mutlak keberadaannya, apabila tanpa dimulai dengan suatu perencanaan yang matang maka tidak akan mungkin dapat mewujudkan pembangunan

sebagaimana yang dicita-citakan.¹ Sehingga perencanaan pembangunan menjadi supremasi tertinggi dalam melaksanakan pengelolaan pembangunan dalam suatu negara terkait untuk menentukan tindakan yang nyata dan tepat di waktu yang akan datang melalui urutan skala prioritas pembangunan dengan mempertimbangkan sumber daya yang tersedia.

¹ Muhammad Hasbi Arbi, "UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasional" Variasi : Vol. 4 No.12, Juni-Juli 2013, hlm.3

Setelah masa Orde Baru, GBHN sebagai pedoman utama dalam perumusan rencana pembangunan negara telah ditiadakan dalam kedudukannya. Hal ini sebagai akibat dari perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945 yang mencantumkan secara eksplisit adanya GBHN. Sehingga pasca reformasi hingga saat ini GBHN tidak lagi dicantumkan sebagai landasan utama, namun hanya berdasar kepada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diteruskan selanjutnya menjadi sebuah rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) dan rencana pembangunan tahunan (RPT).

Terbentuknya gagasan mengenai pemberlakuan GBHN ini dilatarbelakangi oleh terdapatnya berbagai kekurangan di dalam proses perencanaan hingga pelaksanaan pembangunan yang direncanakan dan diperoleh hasilnya tidak sesuai dengan yang diamanatkan Konstitusi. Proses arah pembangunan pada saat sekarang terlampaui menekankan kepada sudut pandang yang terbatas pada ruang lingkup Presiden atau Kepala Daerah, yang menyebabkan terjadinya disparitas proses arah pembangunan diberbagai wilayah daerah. Berdampak kepada *output* pembangunan yang tidak sesuai dengan harapan sebagaimana yang dituangkan dalam UUD 1945.

Sebelum dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara merupakan kewenangan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara". Perumusan kata garis-garis besar daripada

haluan negara merupakan perumusan kata-kata yang menyimpang dari tata bahasa yang baik dan benar. Namun, kesalahan gramatikal tersebut dimanfaatkan untuk mengembangkan penafsiran bahwa yang dimaksud dengan garis-garis besar daripada haluan negara mencakup dua pengertian, yaitu garis-garis besar haluan negara dalam arti sempit, dan dalam arti luas. Yang dipahami dalam arti sempit adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara, sebagaimana yang ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan bagi Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan, sedangkan yang dipahami dalam arti luas adalah segala arahan bagi haluan negara yang diperlukan selain naskah Garis Besar Haluan Negara tersebut.²

Gagasan untuk memberlakukan kembali GBHN pasca reformasi dipelopori oleh kalangan para intelektual salah satunya. Dalam pertemuan Forum Rektor Indonesia (FRI), Konvensi Kampus ke X, dan pertemuan Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial (HIPIS) di Universitas Sebelas Maret (UNS) pada akhir Januari 2014, salah satu hasil penting dari diskusi tersebut adalah adanya keinginan untuk memberlakukan kembali GBHN dan menginisiasi amandemen konstitusi dengan mendorong MPR untuk menyetujuinya guna mencantumkan kembali kedudukan dan kewenangan MPR sebagai lembaga yang berwenang untuk menetapkan GBHN. Bunyi lengkap dari hasil pertemuan FRI tersebut adalah sebagai berikut:³

"Forum Rektor Indonesia memperkuat upaya untuk mengembalikan kedaulatan rakyat dalam perencanaan pembangunan nasional melalui kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta:2010, Hlm. 266

³ "Rumusan Konvensi". <http://fri.or.id/rumusan-konvensi/>. Diakses tanggal 02 Maret 2020 .

menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan memperkuat nasionalisme serta mendorong sinkronisasi peran antar kelembagaan baik unsur lembaga perwakilan rakyat, kementerian dan lembaga-lembaga lainnya agar terbangun integrasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang berdemensi kerakyatan dan partisipatif.”

Sejalan dengan pandangan tersebut, Presiden Joko Widodo juga menghendaki haluan yang jelas tentang pembangunan Indonesia. Sebagaimana ditulis harian ini, Presiden Jokowi mengatakan, Indonesia harus memiliki haluan yang jelas tentang kemana arah Indonesia. Pembangunan Nasional Semesta Berencana menjadi pekerjaan rumah yang harus dirumuskan sejak sekarang untuk memperjelas pembangunan ke depan.⁴ Pandangan lain yang mendukung bahwa GBHN diberlakukan kembali dikarenakan mengingat bobroknya sistem pembangunan negara yang semakin tidak jelas dan hanya didominasi oleh pembangunan berjangka pendek. Hal tersebut dikarenakan, pada saat rotasi kepemimpinan dilaksanakan, berdampak kepada pergantian terhadap visi-misi dan program perencanaan pembangunan negara Republik Indonesia. Bahkan, konsep pembangunan negara yang diprogramkan oleh pemimpin sebelumnya sebagai instrumen sistem Perencanaan Pembangunan Nasional justru tidak dijalankan lagi sebagai pembangunan berkelanjutan oleh pemimpin selanjutnya yang salah satunya dikarenakan tidak jelasnya instrumen Pembangunan Nasional yang harus dicapai.

Atas permasalahan tersebut penulis tertarik untuk melakukan pengkajian dan

memberikan suatu analisis apabila GBHN dikembalikan sebagai panduan pembangunan nasional pasca amendemen, seperti apa kedudukan Garis Besar Haluan Negara nantinya dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia, dan implikasi yang terjadi disebabkan dikembalikannya Garis Besar Haluan Negara yang sejatinya sudah dihapus setelah amendemen UUD NKRI1945.

Atas hal tersebut, maka penulis melakukan penelitian dan pembahasan dalam suatu tulisan ilmiah dalam bentuk makalah dengan judul “**Politik Hukum Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai Panduan Pembangunan Nasional Indonesia.**”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah politik hukum pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai Panduan Pembangunan Nasional Indonesia?

C. Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui politik hukum pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai Panduan Pembangunan Nasional Indonesia.

D. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian yang dijadikan pedoman oleh penulis adalah berbentuk penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan jenis penelitian hukum kepastakaan,⁵diarenakan menjadikan bahan-bahan kepastakaan sebagai landasan utama dalam penelitian. Berdasarkan tinjauan normatif, hukum disebut norma, baik yang disamakan dengan keadilan yang harus diwujudkan (*ius*

⁴[Http://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GARIS_BESAR_HALUAN_NEGARA?Page=All](http://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GARIS_BESAR_HALUAN_NEGARA?Page=All), Diakses 02D esember2020.

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 23.

constituendum) maupun disamakan dengan norma yang telah diwujudkan sebagai perintah yang jelas dan secara positif telah dirumuskan dengan jelas (*ius constitutum*) untuk menjamin kepastian, dan juga berupa norma-norma yang merupakan produk dari majelis hakim (*judgements*) pada waktu hakim memutuskan suatu perkara dengan memperhatikan terwujudnya kemanfaatan dan kemaslahatan bagi para pihak yang berperkara.⁶

2. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan ilmu hukum yang berkaitan langsung dengan pengkajian permasalahan yang akan diteliti, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebelum dan sesudah amendemen.
2. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
3. UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
4. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan membahas lebih lanjut hal yang telah dikaji pada bahan hukum primer, yaitu:

1. Buku yang relevan dengan penelitian serta data tertulis yang terkait dengan permasalahan penelitian
2. Berbagai Jurnal, makalah, majalah, surat kabar, dokumen, dan data-data dari internet yang berkaitan dengan penelitian.

c. **Bahan Hukum Tertier**

Merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan daripada bahan-

bahan hukum Primer dan bahan Hukum Sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum (*Dictionary Law*), dan ensiklopedia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dalam bentuk kepustakaan atau studi dokumen, sehingga penelitian ini disebut sebagai penelitian hukum normatif (*legal search*) sehingga data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder.

Dalam penelitian hukum normatif ini, penulis menggunakan penelitian dengan pendekatan asas hukum dan sejarah hukum yang dilakukan dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap suatu sistem yang mengatur pengaturan tentang “larangan Presiden merangkap jabatan yang secara yuridis diperbandingkan dengan konstitusi yang pernah berlaku”.

4. Analisis Data

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan analisis berupa analisis *kualitatif* merupakan suatu bentuk data analisis yang tidak menggunakan statistik atau matematika ataupun sejenisnya, tetapi hanya menguraikan secara *deskriptif* dari data yang diperoleh.

II. TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum Garis Besar Haluan Negara (GBHN)

1. Pengertian GBHN

Garis-garis Besar Haluan Negara adalah suatu Haluan Negara dalam garis garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang pada hakekatnya adalah suatu Pola Umum Pembangunan Nasional yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁷

⁶ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum Cetakan ke-7*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2013 hlm. 33.

⁷ Tap Mpr Nomor : IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

2. Maksud dan Tujuan

Garis-garis Besar Haluan Negara ditetapkan dengan maksud untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya 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 yang termaktub dalam Undang-undang Dasar 1945 dapat dicapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

3. Landasan

Garis-garis Besar Haluan Negara disusun dengan Pancasila sebagai landasan idiil, dan Undang Undang Dasar 1945 sebagai Landasan Konstitusional.⁸

4. Pelaksanaan

Garis-garis Besar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dilaksanakan oleh Presiden/ Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan dan atau dalam garis-garis kebijaksanaan Pemerintah. Tiap lima tahun sekali Garis-garis Besar Haluan Negara ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan kehidupan Rakyat dan Bangsa Indonesia.

B. Negara Hukum

Rukmana Amanwinata menyebut Negara Indonesia sebagai Negara hukum yang memiliki karakteristik mandiri, karena tujuan yang hendak dicapai oleh Negara Indonesia adalah terwujudnya

masyarakat adil dan makmur. Baik spriritual maupun materiil berdasarkan pancasila.

Menurut Azhari, konsep Negara hukum pancasila memiliki ciri-ciri antara lain : (1) ada hubungan yang erat antara agama dan Negara; (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (3) kebebasan beragama dalam arti positif; 4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta (5) asas kekeluargaan dan kerukunan.⁹

Dalam Negara hukum Pancasila, *freedom of religion* atau kebebasan beragama sangat dijamin. Akan tetapi, kebebasan beragama di Negara hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif. Artinya, tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti-agama di bumi Indonesia. Dalam Negara hukum Pancasila tidak boleh menjadi pemisah antara agama dan Negara, baik secara mutlak maupun secara nisbi. Hal itu karena akan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.¹⁰ Negara hukum Pancasila bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan asas kerukunan secara terpadu. Kepentingan rakyat banyak lebih diutamakan, tetapi harkat dan martabat manusia tetap dihargai. Negara hukum Pancasila menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat mengedepankan asas kerukunan.

Di samping itu Negara hukum Pancasila juga mengedepankan prinsip persamaan sebagai elemen atau unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Persamaan dihadapan hukum misalnya adalah persoalan urgensial yang harus pula mendapat perhatian pihak penyelenggara Negara. Bahkan secara konstitusional UUD 1945

⁸ Tap MPR Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

⁹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana, Jakarta, 2003, hlm.97.

¹⁰ Ibid, hlm.94.

memberikan landasan untuk lebih menghargai dan menghayati prinsip persamaan ini dalam kehidupan Negara hukum Pancasila, antara lain:¹¹

1. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;
2. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
3. Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

III. PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai Panduan Pembangunan Nasional Indonesia.”

1. Urgensi pemberlakuan kembali GBHN

GBHN merupakan instrument haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. Sebagai haluan negara, kedudukan dan keberadaan GBHN memiliki tempat yang strategis dan penentu. Dengan GBHN, maka arah dan tujuan pelaksanaan roda pemerintahan lebih jelas dipahami sehingga akan mempermudah dalam pengkoreksian bidang tingkat keberhasilan dan pencapaian yang dicapai oleh suatu pemerintahan yang sedang berjalan.

Keberadaan GBHN yang telah dihapuskan dari sistem ketatanegaraan berimplikasi kepada sulitnya untuk menentukan tingkat keberhasilan suatu tata kelola pemerintahan yang dilaksanakan.

Karena tidak dapat ditemukan perihal apa saja yang menjadi patokan maupun syarat keberhasilan terhadap suatu pemerintahan Negara secara nyata.

Dihapusnya keberadaan GBHN dari sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen hanya sebagai akibat dari upaya mengurangi tugas dan kewenangan MPR yang sebelum perubahan konstitusi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara Indonesia. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penghapusan GBHN bukanlah disebabkan karna permasalahan dari keberadaan GBHN itu sendiri melainkan hanya untuk mengurangi kewenangan MPR. Jika ditinjau secara historis, sejak berlakunya GBHN sebagai instrumen panduan pembangunan hukum nasional, tidak ditemukan sejumlah permasalahan yang membuktikan bahwa keberadaan GBHN itu sendiri menimbulkan berbagai persoalan bagi pelaksanaan roda pemerintahan negara Indonesia.

Rencana Pembangunan lima tahun merupakan rencana pembangunan yang dilaksanakan para penyelenggara Negara khususnya oleh pihak eksekutif dalam periode waktu tertentu yang mempunyai sasaran serta target yang harus dicapai. Repelita dipergunakan sebagai instrumen penjabaran lebih lanjut dari GBHN dimasa awal pemerintahan Presiden Soeharto sampai masa reformasi. Sehingga harapan masyarakat dan kenyataan yang diperoleh bisa dengan mudah diukur dengan sumber-sumber dokumen tersebut. Bahkan pengukuran kinerja pemerintahan, didasarkan pada kesungguhan dan keberhasilan eksekutif dalam mengartikan dan menjalankan GBHN tersebut.

Benyaknya persoalan yang muncul dalam pembangunan selama ini, diakibatkan salah satunya karena terjadinya inkonsistensi dan tidak adanya sinergi antara RPJP dengan konsep perencanaan “turunannya”. Hal tersebut merupakan

¹¹ Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2015, hlm.52

dampak dari karakter proses perencanaan pembangunan yang tidak hanya permasalahan teknis manajemen, namun juga merupakan permasalahan yang dominan unsur politisnya, karena menyangkut berbagai kepentingan para pihak.

Dalam konsep perencanaan pembangunan suatu negara yaitu Indonesia, metoda perencanaan yang dibentuk diharapkan mampu mencapai hal apa saja yang menjadi urgensi kebutuhan sebuah negara dan masyarakatnya dengan meninjau perubahan terhadap perencanaan yang ada secara berkala atau periodik. Sehingga, langkah untuk mewujudkan tujuan bernegara secara berkelanjutan akan dapat terealisasi. Meskipun tuntutan kebutuhan suatu negara tidak selalu sama dari masa ke masa, namun hal tersebut harus dipahami sebagai bentuk langkah cepat dan konkrit dari tujuan pokok Negara yang ingin dicapai. Jikapun ditemukan penjabaran lebih spesifik yang selalu membutuhkan langkah pemutakhiran, hal tersebut tidak dibenarkan untuk menyimpangi tujuan pokok yang telah ditentukan sebelumnya.

2. GBHN disebutkan Sebagai Perwujudan Kedaulatan Yang Konkret Ditinjau Dari Proses Pembentukannya

Berdasarkan “Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Menurut Profesor Jimly Pasal tersebut harus dimaknai bahwa rakyatlah sebagai pemegang kekuasaan paling tinggi di dalam suatu negara.¹²

Pasal 3 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebelum perubahan menyatakan, MPR menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara. Dijelaskan juga

bahwa sebelum melakukan amandemen, MPR harus merumuskan dan menetapkan GBHN terlebih dulu. Dalam pasal tersebut diterangkan pula bahwa GBHN merupakan ketetapan MPR. sehingga jika ditinjau dari proses pembentukannya GBHN lebih mencerminkan kedaulatan rakyat dikarenakan dibentuk oleh MPR yang merupakan gabungan antara DPR dan DPD sebagai badan perwakilan seluruh rakyat Indonesia. Kedua lembaga tersebut merupakan organ yang merepresentasikan rakyat dari dua perspektif yang berbeda yakni dari aspirasi politik dan aspirasi daerah sehingga mampu dikatakan sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (*Ver-tretungsorgan des willens des Staatsvolkes*).¹³

Sebaliknya, proses perumusan RPJPN yang ada pada hari ini tidak mencerminkan konsep kedaulatan rakyat tersebut. RPJPN yang terdapat dalam Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional merupakan ketetapan yang dibentuk oleh Pemerintah beserta jajarannya sehingga SPPN dan turunannya disebut sebagai *executive perspective*.

Kendati RPJPN nantinya ditetapkan dalam sebuah UU yaitu UU No.17 tahun 2007, bentuk kompromi politik pragmatis antar kepentingan pihak-pihak tertentu kemungkinan tidak terlepas dari perumusan undang-undang yang sifatnya terlalu mudah dirubah jika hanya diatur dalam tingkatan selevel undang-undang, sehingga menimbulkan persoalan seperti berdampak tidak efektifnya rencana-rencana pembangunan yang telah disahkan itu. Keberadaan perencanaan pembangunan nasional yang hanya dituangkan dalam bentuk undang-undang juga akan berpotensi untuk membentuk pemerintahan yang minim prestasi dan kemajuan khususnya

¹² Jimly Asshidiqie, *Makalah Berjudul Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi Versus Ekorasi*, hlm.6.

¹³ Dimiyati Hartono, *Problematik dan Solusi Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Gramedia, 2009, hlm 121.

dalam pembangunan dan bahkan tak mampu untuk melakukan berbagai upaya dan terobosan dalam rangka membangun sistem pemerintahan yang lebih kondusif dan efektif. Ditinjau dari prosedur yang berlaku, mekanisme pembentukan dan perubahan undang-undang dianggap jauh lebih mudah apabila dibandingkan dengan mekanisme pembentukan TAP MPR, sehingga unsur politis dalam undang-undang lebih dominan atau sarat jika dibandingkan dengan TAP MPR.

3. GBHN Sebagai Penguatan Prinsip *Check and Balances* Sistem Ketatanegaraan.

Menghindari pemusatan kekuasaan yang dapat mengarah pada kesewenangan, maka perlu diadakan pembagian kekuasaan negara. Salah satu teori pembagian kekuasaan adalah teori Montesquieu yang membagi kekuasaan negara menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Agar tiga bidang kekuasaan tersebut dapat saling mengontrol dan terjadi keseimbangan kekuasaan perlu diterapkan prinsip *checks and balances*. Sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 menganut prinsip tersebut di mana kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif, Presiden sebagai lembaga eksekutif, dan Mahkamah Agung beserta Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudikatif dapat saling mengontrol dan terjadi keseimbangan kekuasaan antar lembaga-lembaga tersebut.

Sejalan dengan diamendemuinya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah banyak perubahan yang terjadi dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia. Salah satunya adalah diterapkannya sistem baru yang dinamakan sebagai mekanisme *checks and balances*.¹⁴

Pemberlakuan kembali GBHN sebagai instrumen pembangunan hukum nasional akan mewujudkan suatu bentuk prinsip *check and balances* diantara kekuasaan negara terutama antara eksekutif dan legislatif. Mengingat bahwa, MPR dengan adanya GBHN dapat mengontrol pelaksanaan GBHN tersebut oleh pemerintah. Kondisi demikian akan lebih memberikan rasa tanggungjawab bagi eksekutif untuk semaksimal mungkin melaksanakan hal-hal yang telah diprogramkan dalam GBHN oleh MPR.

Tujuan dari adanya sistem *checks and balances* adalah untuk mengatur hubungan antara satu lembaga dengan lembaga negara lainnya agar tercipta suatu kondisi yang saling mengimbangi dan mengawasi agar mampu menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan yang berpotensi menimbulkan otoriterisme serta penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang.¹⁵

Melekatnya wewenang MPR untuk menetapkan GBHN merupakan salah satu kekuatan yang menjadi penentu dan berpengaruh bagi kelembagaan MPR. Dengan dimilikinya kewenangan itu oleh MPR, berimplikasi kepada MPR berhak memiliki kekuatan dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden terkait dengan pelaksanaan tata kelola pemerintahan apakah telah sesuai atau tidak dengan rumusan-rumusan yang terdapat didalam GBHN. Meskipun untuk saat sekarang, jika terjadi situasi penolakan MPR terhadap laporan pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden terkait dengan pelaksanaan pemerintahan tidak secara otomatis akan dapat melengserkan posisi dan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden. Tetapi jika kewenangan penetapan GBHN masih melekat pada kelembagaan MPR, maka hal tersebut akan dapat

¹⁴ Denny Indrayana, *Amendemen UNDANG-UNDANG DASAR 1945 : Antara Mito dan Pembongkaran*, Bandung : Mizan, 2007, h.47.

¹⁵ Yudi Latief, *Gerak Politik Yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*, Jakarta : CPPS, 2004, hlm.60.

menjamin sistem kelembagaan yang cukup kuat bagi MPR.

Terlebih lagi saat ini prosedur SPPN yang termuat dalam RPJP berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 sama sekali tidak merefleksikan semangat *checks and balances* karena mulai dari pembuatan, pelaksanaan, pengendalian dan bahkan proses evaluasi semuanya dilakukan oleh Presiden seseorang tanpa adanya keterlibatan dari lembaga lain. Sehingga muncul pertanyaan bagaimana untuk mewujudkan prinsip *check and balances* apabila proses pelaksanaan, pengawasan dilakukan oleh satu lembaga yang sama, yang akan membuat kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan.

4. GBHN Mampu Mewujudkan Pembangunan Nasional Yang Lebih Sukses, Konsisten dan Berkesinambungan.

Berikut adalah beberapa bukti kesuksesan GBHN yang pernah terjadi: (1) Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang semula tengah minus 2,25% pada tahun 1963, kemudian sejak diberlakukannya GBHN berhasil meningkat hingga menyentuh angka 12% pada tahun 1969, atau rata-rata 7,2% hingga tahun 1997.¹⁶ (2) Harapan hidup (*Life Expectancy*) yang semula hanya berkisar pada angka 56 tahun, kemudian sejak GBHN diberlakukan dibuatlah fasilitas-fasilitas kesehatan yang memadai seperti puskesmas di tiap kecamatan dan peningkatan kualitas rumah sakit yang menyebabkan angka harapan hidup meningkat menjadi 71 tahun.¹⁷ (3) Angka kemiskinan absolut yang semula mencapai angka 60% pada tahun 1966

merosot tajam hingga menjadi 14% pada tahun 1990.¹⁸ (4) GBHN juga berhasil menyediakan kebutuhan primer masyarakat Indonesia berupa rumah atau papan. Dimana berkat arahan pembangunan dari GBHN pemerintah Indonesia berhasil membangun 441.923 unit rumah dan dilengkapi dengan kebijakan KPR atau kredit kepemilikan rumah.¹⁹ (5) Sektor pertanian juga menjadi suatu prestasi khusus karena bertumbuh sangat signifikan dengan salah satunya adalah peningkatan produktivitas padi.²⁰

Permasalahan lain yang kerap terjadi pada SPPN dan tidak terjadi pada GBHN adalah tidak adanya jaminan bahwa SPPN maupun RPJPN itu dilaksanakan secara konsisten oleh pemangku kepentingan terkait karena tidak adanya mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan tersebut dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN seperti di level nasional, RPJMN, Renstra- KL, RKP, RKK dan di level daerah yaitu RPJMD, Renstra SKPD, RKP, Renja SKPD memang sudah merujuk kepada RPJP ataukah tidak. Apalagi jika ditambahkan dengan keharusan untuk mengintegrasikan penjabaran visi dan misi Presiden/ Kepala Daerah terpilih, maka potensi ketidaksinambungan dengan RPJP tentunya menjadi lebih besar lagi. Logika yang relevan untuk dipakai adalah semakin banyak lapisan yang ada tentunya akan semakin membuka peluang ketidaksinambungan antara dokumen-dokumen perencanaan tersebut, terlebih lagi dengan tidak adanya mekanisme penyalarsan antar dokumen tentunya membuat masalah ketidaksinambungan

¹⁶ Yanuar Nugroho, "Sekilas Profil Ekonomi Indonesia Setelah 28 Tahun Pembangunan" http://www.elsppat.or.id/download/file/w3_a1.pdf, diakses pada 02 Desember 2020.

¹⁷ Badan Pusat Statistik, *Statistik 60 Tahun Indonesia Merdeka*, Jakarta : Badan Pusat Statistik, 2005, hlm.17.

¹⁸ Hisanori Kanto, *Agama dan Peradaban : Islam dan Terciptanya Masyarakat Demokratis Yang Beradab di Indonesia*, Jakarta : Dian Rakyat, 2002, hlm.4.

¹⁹ Susiyanti, *Evaluasi Kelayakan Metodologi*, Tesis Fakultas Teknik Universitas Indonesia, 2010.

²⁰ Sofyan Saleh dan Nurdjaman Arsjad, *Perekonomian Indonesia Dalam Perspektif Waktu*, Jakarta : Paktor, 2000, hlm.57.

sebagai sesuatu yang tidak dapat dielakan. Sehingga dapatlah kita simpulkan bahwa didalam SPPN terdapat persoalan yang mendasar dan sistematis karena memicu terjadinya inkonsistensi dan ketidaksinambungan antara berbagai macam dokumen perencanaan lanjutan sebagai turunan dari RPJP Nasional sebagai induknya. Hal ini pada akhirnya mengakibatkan proses pembangunan seolah-olah berjalan sendiri-sendiri dan menjadi tidak berpola, sedangkan kondisi seperti ini hampir tidak pernah terjadi pada era sebelumnya karena pada saat itu hanya GBHN lah yang merupakan rujukan utama proses perencanaan pembangunan baik di level nasional maupun di daerah.²¹

5. Implikasi pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara terhadap struktur kelembagaan MPR

Usulan perubahan yang berkaitan dengan pemberlakuan kembali GBHN berhubungan langsung dengan penataan kewenangan MPR. Artinya, peletakan kembali kedudukan GBHN tidak mungkin dilakukan selama kedudukan MPR bukanlah sebagai lembaga tertinggi negara sebagaimana diatur Konstitusi sebelum amendemen.

Apabila keinginan pembentukan GBHN hampir sama dengan GBHN ketika zaman Orde Lama dan Orde Baru, penyusunan wewenang MPR tentu perlu dilaksanakan, yaitu mengembalikan kedudukan MPR pada posisi lembaga tertinggi Negara dan sekaligus sebagai pemegang tertinggi

kedaulatan rakyat dalam Negara demokrasi. Namun, selama berpikir memberikan dasar hukum dengan Ketetapan MPR, posisi MPR sebagai lembaga tertinggi akan secara otomatis hidup kembali. Dalam soal ini penting dicatat, desain GBHN seperti zaman Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto hanya mungkin diterima dengan cara mengadopsi posisi MPR dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan.

Permasalahan mendasar yang perlu dianalisis, menjadikan MPR sebagai lembaga negara tertinggi akan berimplikasi kepada penggeseran kembali lokus pengelolaan negara ke tangan lembaga perwakilan/ legislatif. Apabila lokus kekuasaan bergeser ke lembaga perwakilan, berdampak kepada perubahan sistem pemerintahan yang berubah menjadi sistem parlementer. Dalam kondisi demikian, tidak bisa dihindarkan jika GBHN dibuat MPR, pihak yang menjalankan kuasa eksekutif (presiden) terikat dan memiliki tanggung jawab kepada pembuat GBHN. Dalam teori ilmu politik dan hukum tata negara, apabila pemegang kuasa eksekutif tunduk dan bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, maka sistem pemerintahannya adalah sistem parlementer.

Sehingga, yang paling dikhawatirkan, keinginan untuk menghidupkan kembali GBHN dengan melakukan penataan wewenang MPR akan menciptakan praktik ketatanegaraan sistem parlementer di Negara Indonesia. Oleh karena itu, jika sejumlah pihak mulai memikirkan rencana perubahan tersebut akan bermuara pada perubahan proses pemilihan presiden dan wakil presiden dari pemilihan langsung menjadi pemilihan tidak langsung atau sistem pemilihan berbentuk perwakilan.

Bagaimanapun, mempertahankan konsep pemilihan langsung dengan keharusan presiden untuk menjalankan GBHN yang dibuat MPR akan

²¹ Mudiwati Rahmatunnisa, *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Garis-Garis Besar aluan Negara dan Peran MPR*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ketatanegaraan Indonesia : Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran, Hotel Aston Tropicana Cihampelas, Kamis 25 April 2013

menghadirkan permasalahan serius dalam desain demokrasi bersistem pemerintahan presidensial. Demikian penguatan sistem check and Balances yang sering kita dengarkan akan terbantahkan apabila dalam kelembagaan negara tidak memiliki Posisi yang sama yaitu sebagai lembaga negara tinggi Negara.

Sehingga sekiranya perlu dilakukan pengkajian lebih dalam terhadap gagasan untuk menghidupkan atau membentuk kembali GBHN dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. GBHN merupakan arah atau kompas sekaligus pedoman dan panduan bagi perjalanan bangsa Indonesia ke depannya. Oleh karena itu, maka keberadaannya sangat dibutuhkan demi membangun masa depan bangsa yang lebih terarah dan terukur. Untuk dapat mewujudkan hal dimaksud, maka tiada jalan lain selain melakukan amandemen kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 dengan menghidupkan atau mengembalikan ketentuan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, khususnya terkait kewenangan menetapkan GBHN. Memang saat ini, sejak dilakukannya amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945, proses dan mekanisme perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 mengalami tingkat keketatan.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Politik hukum pemberlakuan kembali GBHN dilatarbelakangi oleh adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang perencanaan dan

hasilnya tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945. Proses pembangunan dianggap terlalu menekankan kepada sudut pandang terbatas pada ruang lingkup Presiden atau Kepala Daerah, sehingga mengakibatkan kesenjangan proses pembangunan diberbagai wilayah daerah. GBHN disebutkan sebagai perwujudan kedaulatan yang konkret ditinjau dari proses pembentukannya, GBHN disebutkan sebagai penguatan prinsip *Check and Balances*, GBHN disebutkan terbukti mampu mewujudkan pembangunan nasional yang lebih sukses, konsisten dan berkesinambungan.

B. Saran

Kepada Pihak Pemerintah baik Pusat dan Daerah, Setiap adanya rencana pembangunan, sebaiknya lebih diikutsertakan masyarakat bawah dalam mendapatkan saran-saran untuk pengambilan keputusan pembangunan, sehingga hasil pembangunan yang direncanakan benar-benar bermanfaat bagi masyarakat di tingkat bawah. Setiap perencanaan pembangunan sebaiknya diprioritaskan untuk ke-makmuran masyarakat banyak atau hasil pembangunan dapat bermanfaat langsung bagi kesejahteraan rakyat. Selain SPPN sebagai referensi perencanaan pembangunan, sebaiknya perencanaan juga berpedoman kepada budaya dan adat istiadat penduduk setempat, sehingga hasil permbangunan lebih cepat diterima oleh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2015.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum Cetakan ke-7*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2013.
- Badan Pusat Statistik, *Statistik 60 Tahun Indonesia Merdeka*, Jakarta : Badan Pusat Statistik, 2005, hlm.17.
- Denny Indrayana, *Amendemen UNDANG-UNDANG DASAR 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung : Mizan, 2007.
- Dimiyati Hartono, *Problematik dan Solusi Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Gramedia, 2009.
- Hisanori Kanto, *Agama dan Peradaban : Islam dan Terciptanya Masyarakat Demokratis Yang Beradab di Indonesia*, Jakarta : Dian Rakyat, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta:2010.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*,PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Sofyan Saleh dan Nurdjaman Arsjad, *Perekonomian Indonesia Dalam Perspektif Waktu*, Jakarta : Pamator, 2000.
- Yudi Latief, *Gerak Politik Yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*, Jakarta : CPPS, 2004, hlm.60.

B. Jurnal/Artikel Ilmiah

- Jimly Asshiddiqie, *Makalah Berjudul Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi Versus Ekorasi*, 2014, hlm.6.
- Mudiyati Rahmatunnisa, *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Garis-Garis Besar aluan Negara dan Peran MPR*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Ketatanegaraan Indonesia : Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran, Hotel Aston Tropicana Cihampelas, Kamis 25 April 2013.
- Muhammad Hasbi Arbi, "UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasional" *Variasi* : Vol. 4 No.12, Juni-Juli 2013, hlm.3
- Susiyanti, *Evaluasi Kelayakan Metodologi*, Tesis Fakultas Teknik Universitas Indonesia, 2010, hlm.67.

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebelum dan sesudah amendemen.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

D. Internet

- [Http://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GARIS.BESAR.HALUAN.NEGARA?Page=All](http://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GARIS.BESAR.HALUAN.NEGARA?Page=All), Diakses 02 Desember 2020.
- Rumusan Konvensi”. <http://fri.or.id/rumusan-konvensi/>.Diakses tanggal 02 Desember 2020 .
- Yanuar Nugroho, “*Sekilas Profil Ekonomi Indonesia Setelah 28 Tahun Pembangunan*” http://www.elsppat.or.id/download/file/w3_a1.pdf, diakses pada 02 Desember 2020.