



SKRIPSI

**ALTERNATIF SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

*The Alternative of the National Development Planning System in Indonesian
Constitutional system*

Oleh:

SAMUEL P TAMPUBOLON
NIM. 160710101356

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2019

SKRIPSI

**ALTERNATIF SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

*The Alternative of the National Development Planning System in Indonesian
Constitutional system*

OLEH:

SAMUEL P TAMPUBOLON
NIM. 160710101356

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2019

MOTTO

"Barangsiapa setia dalam perkara-perkara kecil, ia setia juga dalam perkara-perkara besar. Dan barangsiapa tidak benar dalam perkara-perkara kecil, ia tidak benar juga dalam perkara-perkara besar. Jadi, jikalau kamu tidak setia dalam hal Mamon yang tidak jujur, siapakah yang akan mempercayakan kepadamu harta yang sesungguhnya?"¹



¹ Michael Keene. Alkitab : Sejarah, Proses Terbentuk dan Pengaruhnya . Terj. Y. Dwi Koratno. Yogyakarta : Penerbit Kanisius. Hal. 66

LEMBAR PERSEMBAHAN

Atas kebaikan Tuhan dan limpahan berkah-Nya, penulis persembahkan skripsi ini dengan segala hormat, cinta, dan kasih kepada;

1. Kedua orangtua penulis, Bapak Perdinan Tampubolon dan Ibu Nurita Panjaitan yang telah berkorban waktu, tenaga, dan materi yang dibutuhkan oleh penulis untuk menyelesaikan studi di Universitas Jember dan mendoakan yang terbaik untuk penulis selama dalam masa studi, serta saudara-saudara penulis yakni Kakak Andrina Tampubolon, Kakak Lorenly Tampubolon, Abang Daniel Tampubolon, dan Adek Manuel Tampubolon yang memberi semangat, arahan, dan motivasi sehingga penulis memiliki semangat dan termotivasi untuk menyelesaikan skripsi ini lebih cepat.
2. Pahlawan tanpa tanda jasa penulis yakni Guru-guru penulis sejak tingkat sekolah dasar hingga sekolah menengah atas pengabdianya yang telah membagikan ilmu pengetahuan yang menjadi bekal penulis untuk melanjutkan ke pendidikan yang lebih tinggi.
3. Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang tidak mungkin disebutkan satu per satu, terimakasih atas bimbingan dan ilmu yang telah diberikan kepada penulis.
4. Almamater Fakultas Hukum Universitas Jember.

**ALTERNATIF SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

*The Alternative of the National Development Planning System in Indonesian
Constitutional system*

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Jember

SAMUEL P TAMPUBOLON
NIM. 160710101356

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

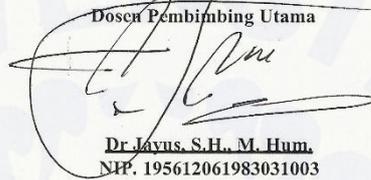
PERSETUJUAN

SKRIPSI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 26 November 2019

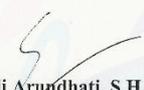
Oleh :

Dosen Pembimbing Utama



Dr. Jayus S.H., M. Hum.
NIP. 195612061983031003

Dosen Pembimbing Anggota,



Gautama Budi Arundhati S.H., LL.M.
NIP. 197509302002121006

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

ALTERNATIF SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

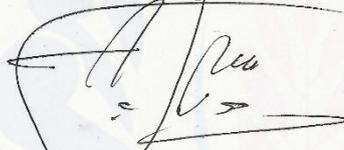
Oleh :

SAMUEL P TAMPUBOLON

NIM : 160710101356

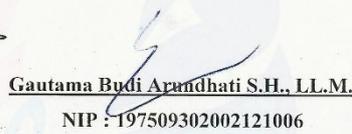
Dosen Pembimbing/Ulama

Dosen Pembimbing Anggota



Dr. Jayus, S.H., M. Hum.

NIP : 195612061983031003



Gautama Budi Arandhati S.H., LL.M.

NIP : 197509302002121006

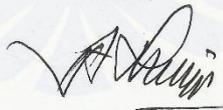
MENGESAHKAN :

Kementrian Riset, Teknologi, Dan Pendidikan Tinggi

Universitas Jember

Fakultas Hukum

Dekan,



Dr. Moh Ali, S.H., M.H.

NIP : 197210142005011002

PENETAPAN PANITIA PENGUJI SKRIPSI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 05

Bulan : Desember

Tahun : 2019

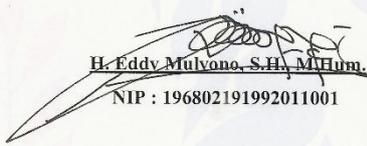
Diterima Oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji

Ketua

Sekretaris


Totok Sudarvanto, S.H., M.S.
NIP : 195701221982031002


H. Eddy Mulvono, S.H., M.Hum.
NIP : 196802191992011001

Anggota Penguji :

Dr Javus, S.H., M. Hum.
NIP : 195612061983031003


: (.....)

Gautama Budi Arundhati S.H., LL.M.
NIP : 197509302002121006


: (.....)

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Samuel P Tampubolon
NIM : 160710101356
Fakultas : Hukum
Program Studi / Jurusan : Ilmu Hukum/ Penyelenggaraan Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah dengan judul “**Alternatif Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan di institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat tanpa tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, Desember 2019

Yang menyatakan

Samuel P Tampubolon

NIM 160710101356

UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan yang maha kuasa atas segala limpahan rahmat dan berkat serta kasih karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “**Alternatif Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**”. Skripsi ini disusun dalam rangka untuk memenuhi salah satu syarat yang harus dilakukan dalam mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini harus diakui tidak terlepas dari peran dan keterlibatan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Utama, yang telah membantu penulis dalam menuntun dan mengarahkan saran-saran refrensi yang digunakan oleh penulis untuk melakukan penelitian dan menarik kesimpulan dari berbagai sudut pandang seputar polemik yang dibahas oleh penulis dalam skripsi ini;
2. Bapak Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang memberikan waktu dan perhatiannya untuk membimbing dan memberikan saran-saran yang sangat membantu dalam proses terselesaikannya skripsi ini, serta dengan sabar dalam memberikan pengarahan dan bimbingan baik perihal teknis penulisan hingga substansi skripsi ini;
3. Bapak Totok Surdayanto, S.H., M.S. selaku ketua penguji skripsi yang telah bersedia menjadi ketua penguji dan dengan penuh kasih sayang menunjukkan kesalahan dan kekeliruan penulis dalam menyusun skripsi ini dari awal dan memberikan saran dan masukan sebagaimana mestinya;
4. Bapak H, Eddy Mulyono, S.H., M.Hum. selaku Sekretaris Panitia Penguji Skripsi yang telah bersedia menjadi dosen penguji yang juga turut serta dengan penuh kasih sayang memberikan masukan dan saran serta memberikan pandangan bagaimana seharusnya skripsi ini dikerjakan dan diselesaikan;
5. Dr. Nurul Ghufon, S.H., M.H. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum, Wakil Dekan I Fakultas Hukum

Universitas Jember, Echwan Iriyanto, S.H., M.H. Wakil Dekan II Fakultas Universitas Jember, Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;

6. Kedua orangtua penulis, Bapak Perdinan Tampubolon dan Ibu Nurita Panjaitan yang telah berkorban waktu, tenaga, dan materi yang dibutuhkan oleh penulis untuk menyelesaikan studi di Universitas Jember dan mendoakan yang terbaik untuk penulis selama dalam masa studi, serta saudara-saudara penulis yakni Kakak Andrina Tampubolon, Kakak Lorenly Tampubolon, Abang Daniel Tampubolon, dan Adek Manuel Tampubolon yang memberi semangat, arahan, dan motivasi sehingga penulis memiliki semangat dan termotivasi untuk menyelesaikan skripsi ini lebih cepat;
7. Teman-teman RENDEZVOUS yakni Abang Viqi EstepanHutapea, Abang Zulfriadi Eka Manurung, Jonatan Saut Pardomuan Tobing, Josua Biliun Silitonga, Richard martogi Manurung, Rivaldo Parlinggoman Manurung, Amsal Telaumbanua, William Chrisman Marbun, William Aloysius Sinaga, dan Herman Sunrich Manurung yang meluangkan waktu untuk berdiskusi dan menjadi tempat untuk berbagi kisah selama menempuh studi perkuliahan di Universitas Jember, terimakasih untuk waktu berharga dan kehangatan sebagai keluarga di Jember;
8. Arjuna Munthe yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan sentuhan akhir dan membantu penulis untuk melakukan perbaikan kata-kata yang salah dan penulisan yang benar sebagaimana mestinya;
9. Renita Napitupulu yang telah memberikan semangat, motivasi, dan yang selalu mengingatkan penulis untuk tetap mengerjakan bagian demi bagian demi terselesaikannya skripsi ini lebih cepat, terimakasih untuk setiap waktu saling berbagi dan saling mendukung dalam perkuliahan masing-masing semoga sukses untuk langkah selanjutnya;
10. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Jember terutama untuk seluruh angkatan 2016 yang selalu memberikan dukungan moral dalam setiap pengerjaan skripsi ini semoga dimudahkan dalam mengerjakan skripsi nya untuk kita semua;

11. Teman-teman yang tergabung dalam organisasi FK2H, UKMKK, IPMHI, KASTRAT UNEJ, BEM UNEJ, Paguyuban HORAS, NHKBP Jember, NHKBP Tampahan yang telah menjadi wadah bagi penulis untuk bertumbuh dan berproses yang mendukung penulis dalam pengembangan soft skill dan kemampuan dalam membangun hubungan kerjasama dengan orang lain;
12. Teman-teman KKN kelompok 46 dan seluruh pemerintah di Desa Sugerlor, Kecamatan Maesan, Kabupaten Bondowoso yang telah menginspirasi penulis untuk menyusun skripsi yang berkaitan dengan pembangunan, dan tidak lupa Pak Rahman yang telah menjadi Bapak kedua selama kegiatan KKN berlangsung;
13. Semua pihak yang telah memberikan bantuan kepada penulis baik secara langsung maupun secara tidak langsung yang namanya tidak dapat disebutkan satu per satu dalam skripsi ini, semoga Tuhan Yang Maha Esa membalas kebaikan saudara-saudara sekalian;

Semoga doa, bimbingan, motivasi dan semangat yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan dari Tuhan Yang Maha Esa. Akhir kata penulis ingin menyampaikan permohonan maaf apabila dalam perbuatan dan perkataan serta materi yang terkandung dalam skripsi ini menyinggung perasaan beberapa pihak, tentu tidak ada unsur kesengajaan di sana dan penulis berharap agar ke depannya skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak terutama sebagai upaya untuk melakukan perbaikan dalam sistem yang dibutuhkan dalam pembangunan yang lebih baik.

Jember, Desember 2019

Penulis

Samuel P Tampubolon

RINGKASAN

Kemajuan dan perkembangan nilai-nilai kehidupan di masyarakat membuat seluruh pihak harus berbenah dalam menyambut dan mempersiapkannya. Pembangunan yang merata dan memiliki arah yang jelas demi kemakmuran masyarakatnya merupakan hal yang ingin dicapai dalam pembangunan. Tujuan mulia yang hendak dicapai dalam pembangunan tetap mengacu pada UUD NRI 1945 alinea ke empat. Pemerintah sebagai tonggak utama dalam pembangunan sejatinya sudah mempersiapkan dengan baik strategi dan cara yang diharapkan akan membawa arah pembangunan ke arah yang lebih baik. Pada masa orde lama dan orde baru, maka kita akan mengenal istilah yang disebut dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang disingkat dengan GBHN. Sedangkan di era reformasi hingga kini, GBHN sudah tidak berlaku lagi dan digantikan perannya dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang disingkat dengan RPJPN.

Keberadaan GBHN dan RPJPN sesungguhnya baik dan merupakan langkah-langkah strategis dari pemerintah sebagai pelaksana dari pembangunan Nasional. Namun seiring berjalannya pemerintahan yang dijalankan saat ini, beberapa pihak menilai bahwa keberadaan dari RPJPN tidak cukup berhasil untuk menunjang pembangunan yang cenderung saat ini tidak jelas dan tidak memiliki target capaian yang ingin dicapai. Sekilas pendapat ini boleh saja dibenarkan karena pada masa pemerintahan orde lama dan orde baru, GBHN memiliki arah dan target pembangunan yang jelas dan sudah tercapai. Keberhasilan dari pembangunan dengan menggunakan sistem GBHN sudah pernah dirasakan dengan berhasilnya Indonesia sebagai negara swasembada pangan yang diraih dengan sistem REPELITA V. Keberhasilan yang diraih oleh pemerintah ketika menggunakan GBHN sebagai haluan inilah kemudian yang diharapkan untuk diterapkan kembali oleh pemerintah yang saat ini sedang berkuasa.

Akan tetapi dalam perjalanan sistem ketatanegaraannya khususnya dalam sistem pemerintahannya saat ini, untuk kembali menghidupkan GBHN sebagai haluan dalam pembangunan bukanlah langkah yang bijaksana mengingat keadaan bangsa yang sudah tidak sama dengan masa digunakannya GBHN. Perdebatan semakin meruncing saat kelemahan demi kelemahan masing-masing sistem pembangunan antara GBHN dengan RPJPN dikemukakan. Khususnya untuk kembali menghidupkan GBHN langkah awal yang harus ditempuh adalah dengan mengembalikan peran dan kedudukan dari MPR sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan GBHN. Namun hal ini juga bukanlah langkah yang cerdas karena untuk mengembalikan MPR ke posisi semula dikhawatirkan akan merusak sistem ketatanegaraan yang ada saat ini. Kenyataan akan ketidaksesuaian GBHN dengan sistem ketatanegaraan saat ini menjadi langkah yang paling sulit ditempuh apabila ingin kembali menempatkan GBHN sebagai haluan dalam pembangunan.

Sekilas untuk kesesuaian dalam sistem ketatanegaraan memang RPJPN adalah haluan yang paling tepat. Hal itu dikarenakan RPJPN disusun sesuai dengan sistem presidensial yang dianut saat ini. Dalam penyusunannya, RPJPN yang sudah disusun ke dalam suatu bentuk perundang-undangan membutuhkan peran dari lembaga legislatif untuk merumuskan ke dalam undang-undang. Langkah yang demikian nantinya akan membuat RPJPN yang disusun tidak akan mengalami dominan terhadap satu lembaga sebagaimana halnya dalam penyusunan GBHN. Akan tetapi walaupun demikian ternyata ketidaksinkronan pembangunan yang ada di pusat dan daerah menjadi permasalahan utama dalam sistem RPJPN. Ketidaksesuaiin pembangunan ini nantinya akan berdampak luas salah satunya adalah anggaran.

Maka dari itulah penelitian dalam skripsi ini, mencoba untuk menjawab permasalahan yang ada menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis. Pendekatan-pendekatan tersebut dipilih sebagai langkah untuk mencari tahu dan mengetahui konsep pembangunan yang lebih tepat dalam pembangunan Nasional. Selanjutnya dalam penelitian ini, juga sudah ditemukan kesimpulan bahwa, dalam peraturan perundang-undangan yang ada dan disesuaikan

dengan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, model pembangunan dengan RPJPN adalah yang paling tepat untuk tetap digunakan, hanya saja memang dalam pelaksanaannya diperlukan pembaharuan dan perbaikan untuk membuat RPJPN lebih stabil dan memiliki kesesuaian pembangunan antara pusat dan daerah. Kelemahan ini yang membuat beberapa pihak perlu untuk mengganti RPJPN dan ingin mengembalikannya kepada model GBHN.

Berdasarkan permasalahan yang ada kemudian peneliti ingin mereformulasikan beberapa saran yang pada intinya menitik beratkan pada perubahan peraturan perundang-undangan yang ada yaitu dengan menyusun RPJMN ke dalam suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang tujuannya adalah untuk menyesuaikan pembangunan yang selama ini berpatokan kepada visi dan misi dari seorang presiden, menjadi satu kesatuan yang akan diikuti oleh pusat dan daerah sebelum terpilih. Saran tersebut nantinya diharapkan menjadi solusi yang akan menjawab ketidakpuasan terhadap RPJPN dan RPJMN. Selanjutnya saran yang dapat disampaikan oleh penulis adalah dengan membuat sistem pemnangunan bertahap yang dalam GBHN disebut sebagai REPELITA yang nantinya akan membuat transparansi dalam pemenuhan target pembangunan, yang mana selama ini merupakan kelemahan dari RPJPN karena dianggap tidak memiliki target yang jelas dalam pembangunan yang pada akhirnya pembangunan yang ada hanya disesuaikan kepada presiden sebagai pelaksananya.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH	x
HALAMAN RINGKASAN	xiii
DAFTAR ISI	vxi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Metode Penelitian	7
1.4.1 Tipe Penelitian	7
1.4.2 Pendekatan Masalah.....	8
1.4.3 Bahan Hukum	9
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	10

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Sistem Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang (SPPN)	11
2.1.1 Pengertian SPPN.....	11
2.1.2 Bentuk-Bentuk Perencanaan.....	13
2.1.3 Pengertian Pembangunan dan unsur Pembangunan	13
2.2 Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)	16
2.2.1 Pengertian dan tujuan RPJP	16
2.2.2 Visi dan Misi RPJP	18
2.3 Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN)	20
2.3.1 Pengertian RPJMN.....	20
2.3.2 Evaluasi RPJMN	23
2.4 Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)	24
2.4.1 Pengertian dan ruang lingkup GBHN	24
2.4.2 Model GBHN di Indonesia	28
2.5 Sistem Ketatanegaraan Indonesia	30
2.5.1 Sistem Pemerintahan Presidensial	30
2.5.2 Sistem Pemerintahan Parlementer	35
2.5.3 Sistem Pemerintahan Semi Presidensial.....	36
BAB 3 PEMBAHASAN	38
3.1 Kedudukan RPJPN dan RPJMN	38
3.1.1 RPJMN sebagai model pembangunan jangka panjang pengganti GBHN	38

3.1.2 RPJMN sebagai model pembangunan yang disesuaikan dengan kehendak dari Presiden yang berkuasa	46
3.1.3 Analisis amandemen ke V UUD NRI 1945.....	54
3.1.4 Kemunduran sistem dalam berbangsa dan bernegara	61
3.1.5 GBHN tidak relevan dengan kondisi Bangsa saat ini	70
3.2 Reformulasi RPJPN dan RPJMN	78
3.2.1 Analisis Penyatuan GBHN dan RPJPN.....	78
3.2.2 Reformulasi RPJMN	88
BAB 4 PENUTUP	97
4.1 Kesimpulan	97
4.2 Saran	97
DAFTAR PUSTAKA	99

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan merupakan sebuah proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat ataupun dalam suatu sistem tatanan sosial secara keseluruhan yang bertujuan menuju kehidupan yang lebih baik. Di samping itu pembangunan dapat juga diartikan sebagai sebuah usaha pertumbuhan dan melakukan perubahan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah menuju arah modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.¹ Berangkat dari kesadaran arti pembangunan ini maka pemerintah membuat UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut dengan UU SPPN) yang bertujuan menyusun strategi demi mewujudkan pembangunan yang lebih terstruktur dan tertata. Perlu diketahui bahwa SPPN ini merupakan pengganti dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disebut GBHN) yang sekarang sudah tidak digunakan lagi seiring bergantinya era Orde baru menjadi Reformasi. Di dalam UU SPPN itu sendiri, banyak ditemukan istilah-istilah yang digunakan dalam perencanaan pembangunan. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (selanjutnya disebut RPJPN) adalah model pembangunan terbatas yang merupakan turunan dari tujuan berbangsa dan bernegara yang ada dalam alinea ke IV UUD NRI 1945.² Selanjutnya ada istilah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (selanjutnya disebut RPJMN) yang jangka waktunya hanya 5 (lima) tahun saja yang merupakan turunan langsung dari visi dan misi dari presiden yang disesuaikan dengan RPJPN. Istilah yang selanjutnya yang masih dalam konteks pembangunan adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (selanjutnya disebut RPJMD). Sesuai dengan namanya maka RPJMD adalah turunan visi dan misi dari seorang kepala daerah yang disusun sesuai dengan RPJMN.³

Berbicara mengenai Pembangunan pada umumnya, banyak negara berkembang di dunia yang memprioritaskan model pembangunan Nasionalnya ke

¹ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, 1985, Hlm. 2

² Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2004 hlm 92-94

³ UU No 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*

arah pembenahan Ekonomi, hal ini wajar mengingat sebagian besar negara di dunia membuat tolak ukur keberhasilan pembangunan dari sudut pandang Ekonomi. Di Indonesia sendiri, pemerintah khususnya pemerintah daerahh⁴ membangun daerahh nya masing-masing dengan fokus utamanya adalah pembenahan dari sektor perekonomian. Sesuai dengan kebebasan yang diberikan oleh pemerintah pusat ke daerahh untuk mengatur sendiri bagaimana pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerahh masing-masing yang dikenal dengan istilah Otonomi daerahh. Implementasi dari pemberian kebebasan itu dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerahh khususnya dalam Pasal 258 yang berbunyi : “Daerahh melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerahh”.

Setiap melakukan pembenahan daerahh, apakah dengan pembangunan atau dengan peningkatan taraf hidup masyarakat di daerahh, pemerintah diharapkan dapat melakukan perencanaan dengan baik. Tentu nya dengan melakukan perencanaan yang baik dan tepat sasaran menjadi syarat mutlak keberhasilan suatu usaha pembangunan. Hal lain yang perlu diingat oleh pemerintah sebagai pilar utama pembangunan adalah diperlukannya konsistensi untuk membangun, karena apabila dalam pelaksanaan dan perencanaan pembangunan sudah konsisten maka dapat dikatakan keberhasilan dari pembangunan tinggal menunggu waktu saja. Sehingga dapat disimpulkan bahwa perencanaan pembangunan yang jitu menjadi prioritas utama untuk mewujudkan pembangunan yang baik.⁵

Pemberian kewenangan oleh pusat ke daerahh ini sejatinya adalah hal yang baik mengingat begitu kompleksnya masalah yang ada dalam pemerintahan, baik pusat dan daerahh. Akan tetapi justru hal inilah menurut Presiden ke lima Megawati Soekarno Putri (dalam Rapat Kerja Nasional PDI-P tanggal 10-12 Januari 2016) menjadi salah satu kelemahan dari sistem perencanaan pembangunan nasional yang

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerahh*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001 Hlm 102-103

⁵ Nur Willy, Skripsi: *Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerahh (Rpjmd) 2010-2015 Kabupaten Baru*, Makassar: Universitas Hasanuddin, 2016, Hlm. 2

dijalankan sekarang.⁶ Masih dalam forum yang sama, kemudian Megawati menyuarakan agar kembali menghidupkan GBHN yang menurutnya saat ini lebih tepat disebut dengan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (selanjutnya disebut dengan PNSB). Hal ini disampaikan Megawati atas dasar keprihatinan model pembangunan yang ada sekarang yang tidak terencana dan tidak maksimal lantaran pembangunan yang ada tidak pernah terlepas dari kebijakan politik hukum pembangunan seiring dengan pergantian kepemimpinan Nasional. Menurutnya dengan model PNSB yang ada, nantinya pembangunan yang ada semakin cepat, berkesinambungan dan terarah. Wacana untuk kembali ke GBHN yang diusulkan ini tampak masuk akal mengingat capaian yang sudah nyata pernah dirasakan masyarakat Indonesia. Pada saat itu Pemerintahan dengan era Orde Baru, Pemerintah berupaya berinovasi dan menciptakan strategi baru dalam pembangunan. Program sedemikian rupa dirancang dan dibagi ke dalam beberapa tahapan. Tahapan jangka pendek disebut dengan Repelita atau Rencana Pembangunan Lima Tahun bahkan ada juga yang kurun waktunya adalah rencana pembangunan dua puluh lima tahun (1994-2019). Masing-masing Repelita memiliki target dan sasaran terukur. Pada pertengahan tahun 1980-an Indonesia sudah mampu mencapai swasembada dalam hal persediaan beras. Pada periode itu, perekonomian Indonesia tumbuh lebih dari 7 (tujuh) persen. Prestasi yang termasuk dalam rekor dunia ini tidak ada persedennya dalam sejarah modern nusantara.⁷ Itulah segelintir prestasi yang masih segar dalam ingatan keberhasilan GBHN.

Pada waktu yang hampir bersamaan dengan Megawati, pandangan positif mendukung upaya penghidupan kembali GBHN kembali disampaikan mantan Menteri Penerangan era Orde Baru, Harmoko. Menurutnya di masa Orde Baru, GBHN sendiri menempati posisi yang sakral sebagai dokumen yang berisi cita-cita bangsa Indonesia dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Visi nasional yang dituangkan dalam GBHN kemudian

⁶ Bagir Manan, *Sistem Pemerintahan RI Sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945*, Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Padjajaran ke-53, Bandung, 21 September 2010, Hlm 14

⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan perkembangan Konstitusi Negara*, Mandar Maju Bandung, hlm 213

dijabarkan dalam pembangunan jangka pendek, menengah, dan panjang yang sifatnya dinamis dan disesuaikan dengan perkembangan zaman dan kebutuhan nyata publik. Ide untuk menghidupkan kembali GBHN begitu penting agar bangsa Indonesia memiliki pola pembangunan jangka panjang dan tidak terbatas hanya pada visi misi Presiden terpilih yang dituangkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang sifatnya terbatas.⁸

Dari sekian banyak isu dan wacana tentang dihidupkannya kembali GBHN, keberadaan RPJPN sejatinya bukanlah hal yang buruk untuk diterapkan, hanya saja tujuan untuk perbaikan pembangunan dan poros kesejahteraan rakyat masih minim dan terkesan tidak ada. Keberadaan GBHN pada era Orde baru membuat antara pusat dan daerah memiliki koridor atau arah yang sama dalam menjalankan kebijakan untuk pembangunan daerah. Berbeda dengan keberadaan RPJPN yang terkesan mengalami intervensi politik atau persoalan lain membuat pembangunan menjadi inkonsistensi. Persoalan menjadi semakin kompleks, ketika adanya ketidaksinkronan pola pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah tingkat II yang dipilih langsung oleh rakyat terkesan seperti tidak mau tunduk dan membangkang kepada pemerintah pusat.

Hal senada juga menurut Kusmito Gunawan, kesan pembangkang yang ditampilkan dapat secara nyata terlihat pada banyaknya Rancangan Peraturan daerah (Raperda) yang tidak dilaporkan Pemerintah Kabupaten /Kota kepada Pemerintah Pusat.⁹ Data menunjukkan bahwa sejak tahun 2001 hingga akhir 2007, setidaknya ada 1.276 Perda tentang pajak, retribusi, dan jenis pungutan lain yang dibatalkan Pemerintah Pusat. Ketidapatuhan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap pusat ini, hingga setidaknya akhir tahun 2016 masih terjadi dengan banyaknya Raperda yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri.¹⁰ Sebagai perbandingan saja, di Jawa Tengah, ada sebanyak 122 Peraturan Daerah (Perda) yang dinilai pusat bermasalah dan kemudian dibatalkan oleh Menteri Dalam

⁸ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1993, hlm 27

⁹ Kusmito Gunawan, *Perda Bermasalah, Buah Otonomi Kebablasan*, Hukum Online, 23 Oktober 2007; <http://www.hukumonline.com/berita/baca/ho117839/perda-bermasalahbuah-otonomi-kebablasan>

¹⁰ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 59

Negeri.¹¹ Namun semenjak 5 April 2017, Mahkamah Konstitusi mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri mencabut Perda yang bermasalah. Wacana untuk menghidupkan kembali GBHN datang dari berbagai pihak, misalnya dari beberapa fraksi di MPR melalui politisi senior mereka yang dalam sebuah acara dialog kenegaraan pada tanggal 14 November 2014 yang menyambut hangat usulan dari PDIP. Dukungan itu antara lain datang dari Ketua Fraksi Partai Demokrat Mohamad Jafar Hafsa, wakil ketua MPR Nur Hidayat Nurwahid, mantan ketua DPR Harmoko dan bahkan politisi seperti Tantowi Yahya yang pada saat itu ikut juga bersuara. Semua nya sepakat bahwa langkah awal dari dihidupkannya GBHN adalah dengan mengembalikan terlebih dahulu kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara tentu dengan amandemen kelima.

Ide untuk menghidupkan kembali wacana GBHN nyatanya tidak dengan serta merta didukung semua pihak. Tak sedikit juga yang bersilang pendapat dengan Megawati dan golongan yang menyerukan dihidupkannya GBHN karena menganggap bahwa konsep GBHN yang dahulu ada sudah tidak relevan dengan yang sekarang. Salah satu nya datang dari Saldi Isra yang sekarang menjabat sebagai salah satu dari kesembilan Hakim Mahkamah Konstitusi.¹² Menurutnya semangat yang ada pada perubahan UUD 1945 adalah bertujuan untuk menguatkan kembali sistem Presidensial. “Menjadi hal yang sangat tepat apabila menghapus kewenangan MPR yang salah satunya adalah membuat GBHN menjadi hal yang logis” tambahnya. Bahkan menurut Saldi Isra semua model opini apapun untuk kembali menghidupkan GBHN patut untuk ditolak karena sudah tidak relevan dengan konsep sistem Presidensial yang dianut sekarang. Salah satu kekhawatiran terbesar Saldi Isra adalah menghidupkan kembali GBHN sama saja dengan kembali ke model awal, mulai dari pengembalian MPR sebagai lembaga tertinggi negara, juga harus dipulihkan hubungan-hubungan antar lembaga seperti sedia kala dan berbeda dengan hubungan lembaga seperti yang ada sekarang atau apabila masih

¹¹ Semarangpedia.com; *122 Perda Bermasalah Di Jateng Dibatalkan Mendagri; 22 Juni 2016;* <http://semarangpedia.com/122-perda-bermasalah-di-jateng-dibatalkanmendagri/>

¹² Bagir Manan, *Penafsiran sebagai bentuk Penemuan Hukum*, Makalah, 2011 hlm 2-3

terus dipaksakan maka sama saja dengan membuang sistem Presidensial yang ada sekarang.¹³

Wacana untuk kembali menghidupkan GBHN dengan segala keuntungan dan kelebihan nya atau pun argumen yang ingin tetap pada sistem presidensial pada dasarnya memiliki dasar dan arah berpikir yang kuat dan tepat, dan berdasarkan pada teori dan praktik di lapangan. Akan tetapi apakah dengan adanya silang pendapat diantara para tokoh negarawan, itu berarti tidak akan ada solusi dan jalan tengah yang dapat ditempuh? Atau apakah dengan silang pendapat ini, konsep GBHN dan RPJPN yang saling memiliki keunggulan dan kelemahan hanya sebatas produk yang diciptakan dengan argumentasi dan pola pikir tinggi namun nihil dalam eksekusi? Berdasarkan hal tersebutlah, penulis tertarik ingin membahas secara komprehensif terutama untuk membuat konsep GBHN yang baru yang diharapkan sejalan dengan sistem Presidensial sekarang yang dapat diterima oleh kalangan khususnya yang saat ini masih kurang setuju akan dihidupkannya kembali GBHN.. Berdasarkan hal itulah penulis menulis dalam bentuk skripsi dengan judul **“Alternatif Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”**

¹³ Isra, Saldi, *Wacana Menghidupkan GBHN*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan di bahas dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan RPJPN dan RPJMN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimana Alternatif yang dapat digunakan sebagai pilihan dalam menyusun model pembangunan yang tepat sebagai solusi dalam meningkatkan pembangunan?

1.3 Tujuan penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kedudukan RPJPN dan RPJMN yang selama ini dijalankan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia serta kelebihan dan kekurangan yang dimiliki oleh masing-masing model pembangunan.
2. Untuk mendapatkan solusi yang paling tepat sebagai alternatif yang akan digunakan sebagai model pembangunan yang akan digunakan untuk menunjang pertumbuhan pembangunan di Indonesia.

1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dapat ditemukan, dikembangkan, atau dibuktikan, suatu pengetahuan tertentu sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi masalah dalam bidang tertentu. Jenis-jenis metode penelitian dapat dikelompokkan menurut bidang, tujuan, metode, tingkat eksplanasi, dan waktu.

1.4.1 Tipe Penelitian

Metode penelitian adalah bagian yang sangat penting dalam penulisan suatu karya ilmiah. Penulisan dan penyusunan karya ilmiah ini dituliskan dengan cara yang berurutan dan dengan penuh kecermatan sehingga akan lebih sistematis dan memudahkan pembaca dalam memahami isinya. Kebenaran yang terkandung di

dalam nya juga merupakan kebenaran ilmiah sehingga dapat dipertanggungjawabkan,¹⁴ oleh karena itu penyusunan karya ilmiah ini sudah menggunakan metode penelitian yang tepat sebagai pedoman penyusunan karya ilmiah. Penelitian hukum yang di dalam istilah bahasa Inggris disebut dengan *legal research* merupakan sebuah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menghadapi isu hukum yang dihadapi.¹⁵ Tipe Penelitian dalam penulisan karya tulis ilmiah ini menggunakan tipe penelitian deskriptif-kualitatif karena bersifat menerangkan keadaan tertentu kemudian menganalisa hubungan sebab akibat untuk membentuk teori-teori baru.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Dalam sebuah penelitian terdapat 5 (lima) jenis pendekatan, yaitu:

- 1) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),
- 2) pendekatan konseptual (*conseptual approach*),
- 3) pendekatan historis (*historical approach*),
- 4) pendekatan kasus (*case approach*) dan
- 5) pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).
 - a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang menjadi permasalahan.¹⁶
 - b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan merujuk kepada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan para sarjana hukum ataupun doktrin-doktrin

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group: Jakarta, 2011, Hlm. 93. Lihat juga dalam Abdulkhadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004, Hlm. 52.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, prenada Media, Jakarta, 2016, hlm 83

¹⁶ *Ibid*, hlm 133

hukum dikarenakan belum ada atau tidak ada aturan hukum mengenai masalah yang dihadapi.¹⁷

- c. Pendekatan Historis (*historical approach*) dilakukan dengan melakukan studi tentang peristiwa masa lampau dalam tenggang waktu tertentu dengan penafsiran dan pengelompokan berbagai keterangan secara kronologis dengan memperhatikan unsur tempat, waktu, obyek, latar belakang dan pelaku dari peristiwa dari tersebut.

1.4.3 Bahan hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan pada penulisan karya tulis ilmiah berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki otoritas, yang berarti bersifat mengikat.¹⁸ Bahan hukum primer meliputi aturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini sebagai berikut

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945).
2. TAP MPR Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
3. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN).
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP).
5. Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2004-2009

¹⁷ *Ibid*, hlm 178

¹⁸ *Ibid*, hlm 181

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum yang ditulis oleh para ahli hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum, jurnal-jurnal hukum, disertasi hukum, tesis hukum, skripsi hukum, komentar undang-undang, komentar putusan pengadilan, dan sebagainya.¹⁹ Pada penulisan karya tulis ilmiah ini, bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis adalah buku-buku hukum yang ditulis oleh para ahli hukum, dan jurnal-jurnal hukum, termasuk juga di dalam nya karya tulis yang dimuat di media massa.

c. Bahan Non Hukum

Selain menggunakan buku-buku dan jurnal hukum, penulis juga menggunakan bahan non hukum seperti berita dari surat kabar atau berita yang dimuat dari media elektronik yang tentunya terpercaya.

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Proses menganalisa bahan hukum merupakan suatu metode atau cara untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang dibahas. Menurut Peter Mahmud Marzuki, langkah-langkah yang harus dilakukan terhadap bahan hukum adalah sebagai berikut:²⁰

1. Mengidentifikasi fakta hukum untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Mengumpulkan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang dipandang mempunyai relevansi;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam bentuk kesimpulan.

¹⁹ *Ibid*, hlm 182

²⁰ *Ibid*, hlm 213

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia yang dilaksanakan oleh seluruh komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Perencanaan yang dimaksud adalah dalam pembangunan nasional membutuhkan kesatuan terpadu dalam mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera sebagaimana dalam tujuan berbangsa dan bernegara.

2.1.1 Pengertian Perencanaan

Perencanaan secara umum dapat dimaknai sebagai sebuah angan-angan ataupun dugaan yang tak menentu mengenai suatu hal yang sedang dipikirkan. Menurut Manullang, yang mengutip dari buku Newman memberikan pengertian perencanaan “*planning is deciding in advance what is to be done*” yang berarti bahwa perencanaan adalah konsep awal berpikir untuk menentukan apa yang akan dilakukan. Selain itu jika berbicara mengenai perencanaan dalam sebuah perkumpulan atau organisasi maka Perencanaan berarti penentuan strategi dan mencoba merumuskan seluruh komponen secara menyeluruh serta mengoptimalkan bagian-bagian yang menunjang dari sebuah rencana. Hal ini lah yang disampaikan oleh Robbins dan Coulter dalam bukunya yang dikutip kembali oleh Ernie Trisnawati.²² Agar sebuah rencana yang diangan-angankan dapat terwujud dengan baik, maka diperlukan cara untuk membuat sebuah perencanaan tidak terkesan asal jadi, namun harus dapat memuaskan berbagai pihak. Perlu diketahui bahwa, perencanaan yang matang merupakan sebuah cerminan bagaimana cara berpikir dan jalannya konstruksi berpikir seseorang.²³

Untuk memudahkan seseorang dalam mewujudkan rencana nya, maka tak jarang seseorang menggunakan metode pola berpikir dan unsur yang sistematis atau yang biasa disebut dengan strategi manajemen perencanaan yang

²² Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, hlm 39

²³ Ernie Trisnawati dan Kurniawan Sule, *Pengantar Manajemen*, hlm 96

baik. Sebagaimana yang disampaikan oleh Gurt N June dalam bukunya Suwarno yang mendefinisikan bahwa perencanaan yang baik adalah dengan memilih secara bijak, kemudian mengembangkan pola serta berupaya untuk menggapai keuntungan dari itu. Perencanaan yang baik juga harus disertai dengan berbagai persyaratan agar berjalan sebagaimana mestinya, diantaranya adalah faktual dan realistik, logis dan rasional, fleksibel, komitmen dan komprehensif. Faktual dan Realistik menunjukkan data dan keadaan terkini dan ditampilkan sesuai kondisi yang sebenarnya tanpa bersifat manipulatif. Logis dan Realistik berarti apa yang direncanakan itu harus sesuai dengan nalar banyak orang, percuma rencana yang dimuat sedemikian baik namun tidak masuk di akal maka hanya akan percuma dan tidak dapat dieksekusi. Fleksibel menunjukkan bahwa apa yang direncanakan tidak kaku dan berpikiran sempit, justru perencanaan yang sifatnya fleksibel ini yang disukai oleh banyak orang karena mampu beradaptasi dan menyesuaikan sesuai dengan perkembangan. Komitmen berarti bahwa sebuah rencana yang ada harus merepresentasikan semua keadaan anggota karena komitmen dari semua anggota dibutuhkan demi menunjang berhasil atau tidaknya sebuah perencanaan. Komprehensif mengandung makna bahwa semua aspek yang terlibat demi mewujudkan perencanaan adalah hal utama baik yang bersifat eksternal maupun internal. Karena faktor dari luar juga dapat menentukan keberhasilan suatu rencana.²⁴

²⁴ *Ibid*, hlm 98

2.1.2 Bentuk-Bentuk Perencanaan

Berdasarkan luas cakupan masalah dan jangkauan waktunya perencanaan dapat dibedakan menjadi 3 macam bentuk.

1. Rencana Global

Rencana Global merupakan penentuan tujuan yang menyeluruh atau keseluruhan dan yang menyangkut jangka panjang dari organisasi tersebut sebagai keseluruhan atau totalitas. Perencanaan Global dalam sebuah perkumpulan atau organisasi dapat juga diistilahkan sebagai *corporate plan*. Dalam perencanaan global yang sering digunakan di perusahaan, dapat juga diterapkan ke dalam organisasi maupun perencanaan dalam skala besar karena mengandung analisis yang biasa disebut dengan istilah “SWOT” yang merupakan singkatan dari:

- a. *Strength*, yaitu bagaimana kekuatan yang dimiliki.
- b. *Weakness*, berbicara tentang kelemahan-kelemahan yang dimiliki.
- c. *Oppurtunity*, yaitu kesempatan-kesempatan yang terbuka.
- d. *Treath*, yaitu tekanan-tekanan yang akan dihadapi.²⁵

2. Rencana strategis

Rencana ini disusun yaitu untuk menentukan bagaimana tujuan yang hendak dicapai yang berdimensi pada arti strategis jangka panjang. Strategis dalam hal ini bermakna penyusunan dalam rencana ini adalah untuk menyusun dan memilih bidang mana yang akan dicapai terlebih dahulu. Untuk itulah diperlukan penyusunan agar diketahui keadaan saat ini dan kemudian dihubungkan dengan perkembangan yang akan terjadi yang paling memungkinkan terjadi dan bagaimana sikap yang diperlukan untuk itu. Perencanaan ini menyangkut keputusan akhir apa yang akan dicapai secara keseluruhan.²⁶

²⁵ Indriyo Gitosudarmo, *Prinsip Dasar Manajemen* (Yogyakarta : BPFE Yogyakarta, 1990), hlm 136

²⁶ *Ibid*, hlm 140

3. Rencana Operasional

Rencana Operasional meliputi perencanaan kegiatan-kegiatan mana operasional yang sifatnya jangka pendek guna menopang pencapaian tujuan jangka panjang baik dalam perencanaan global maupun perencanaan yang bersifat strategis.²⁷ Orang-Orang biasa juga menyebutnya sebagai perencanaan taktis.

2.1.3 Pengertian Pembangunan dan Unsur Pembangunan

Pada dasarnya berbicara mengenai pembangunan tidak akan keluar dari koridor menciptakan sesuatu dari yang sudah ada ataupun yang belum ada dengan norma tertentu yang sudah disepakati. Pembangunan sendiri mengalami pergeseran makna dari yang dahulu bersifat fisik(kelihatan) maka sekarang ini pembangunan dapat juga dimaknai tidak melulu yang kelihatan. Perihal defenisi dari pembangunan, banyak ahli yang coba memberikan defenisi tentang pembangunan, salah satunya adalah Alexander yang pada tahun 1994 memberikan defenisi bahwa pembangunan itu adalah proses perubahan ke arah yang lebih baik mencakup seluruh system sosial, politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan tekhnologi, kelembagaan, dan budaya.

Konsep yang coba dibawakan oleh Alexander ini boleh diartikan menyentuh seluruh lapisan elemen suatu bangsa. Jika kembali kepada pengertian dari pembangunan yang sifatnya kelihatan (fisik) maka defenisi yang diberikan alexander condong ke arah pembangunan yang tidak terlihat seperti sosial dan politik. Sedangkan dalam pengertian ekonomi murni, pembangunan adalah suatu usaha proses yang menyebabkan pendapatan perkapita masyarakat meningkat dalam jangka panjang. Maka tolak ukur dari pembangunan dalam sudut pandang ekonomi adalah sesuatu yang sifatnya peningkatan pendapatan perkapita masyarakat. Dalam pembangunan maka salah satu yang harus diketahui apakah pembangunan itu bersifat Nasional atau bukan, sebab terdapat

²⁷ *Ibid*, hlm 143

perbedaan antara pembangunan yang sifatnya nasional dengan yang bersifat bukan nasional. Sebagai suatu bangsa yang mengikatkan diri dalam bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, maka tujuan nasional perlu diwujudkan oleh seluruh lapisan bangsa tanpa kecuali. Pemerintah sebagai penyelenggara negara adalah penggerak (fasilitator dan dinamisator) perwujudan tujuan nasional itu. Dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah bertindak mewakili kepentingan seluruh lapisan bangsa. Pembangunan dilaksanakan sendiri oleh masyarakat terdiri dari: tingkat mikro individu atau pribadi rakyat, tingkat agregat-nasional dimulai di tingkat kelompok masyarakat, desa-kelurahan, kecamatan, kabupaten-kota, propinsi sampai nasional, dan tingkat global-internasional pembangunan antarnegara bangsa.

Sedangkan unsur yang diperlukan dalam perencanaan pembangunan secara umum mengarah pada 6 pokok unsur, yaitu;²⁸

1. Adanya kebijaksanaan dasar atau strategi dasar rencana pembangunan, yang sering pula disebut tujuan, arah, dan prioritas pembangunan. Pada unsur ini perlu ditetapkan tujuan-tujuan rencana.
2. Adanya kerangka rencana yang menunjukkan hubungan variabel-variabel dalam pembangunan dan implikasinya.
3. Adanya perkiraan sumber-sumber pembangunan terutama pembiayaan.
4. adanya kebijaksanaan yang konsisten dan serasi, seperti kebijaksanaan fiskal, moneter, anggaran, sektoral, dan pembangunan daerah.
5. Adanya program investasi yang dilakukan secara sektoral, seperti pertanian, industri, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.
6. Adanya administrasi pembangunan yang mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Dari keseluruhan rangkaian dari suatu pembangunan agar dapat dikatakan berjalan dengan baik, maka paling tidak harus memuat keenam

²⁸ Sukirno S. 2006. *Ekonomi Pembangunan (Proses, Masalah, dan Dasar Kebijaksanaan)*. Jakarta (ID): Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

unsur yang sudah disebut di atas, baik dalam hal pembangunan yang sifatnya kecil maupun yang bersifat global.

2.2 Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)

Rencana pembangunan jangka panjang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun. Sebagai model pembangunan, RPJP sejatinya merupakan model pembangunan pengganti GBHN yang sudah tidak digunakan seiring bergantinya dinamika ketatanegaraan Indonesia.

2.2.1 Pengertian dan Tujuan RPJP

Menurut Pasal 1 ayat (4) UU SPPN dijelaskan bahwa RPJP adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun yang disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan dan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional.²⁹ Selanjutnya Pasal 3 UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang menyebutkan bahwa merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional.³⁰

Pembangunan sejatinya haruslah merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.9 RPJP Nasional Tahun 2005 - 2025 ini menjadi landasan bagi Program Pembangunan

²⁹ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerahh Dalam Era Otonomi Daerahh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, Hlm. 24-25

³⁰ Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, Hlm. 3

Nasional Tahun 2005 - 2025. UU SPPN mengatur proses penyusunan dan penetapan RPJP Nasional sebagai berikut: Menteri menyiapkan rancangan RPJP Nasional, dan menjadi bahan utama dalam musyawarah perencanaan pembangunan (selanjutnya disebut dengan Musrenbang) Jangka Panjang. Musrenbang Jangka Panjang ini diselenggarakan oleh Menteri dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan mengikutsertakan masyarakat. Setelah itu Menteri menyusun rancangan akhir RPJP Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang tersebut. Kemudian, RPJP Nasional ini ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007. Kalau dilihat dari proses penyusunan dan penetapannya sebagaimana di atas, RPJP Nasional sangatlah baik. Karena, pertama, disiapkan secara matang oleh Menteri dan dibahas melalui serangkaian proses Musrenbang Jangka Panjang. Kedua, melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan (stakeholders), baik unsur-unsur penyelenggara negara maupun keterlibatan publik (masyarakat). Dan ketiga, RPJP Nasional ini ditetapkan dalam bentuk undang-undang, yang berarti proses pembahasan dan penetapannya melibatkan Presiden atau pemerintah dengan wakil rakyat atau DPR. Sedangkan dilihat dari isi atau materinya, RPJP Nasional ini lebih bersifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar, sehingga memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya. Dengan melihat isi atau materinya, RPJP Nasional tidak banyak berbeda dengan GBHN. Keduanya memuat hal-hal mendasar dan memuat pembangunan jangka panjang.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan Nasional. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun. RPJP Nasional untuk tahun 2005 sampai dengan 2025 diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. Pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-

tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 5 (lima) tahunan. Asas dan Tujuan Pembangunan Nasional.³¹

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 dan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.
3. Sistem perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara.
4. Tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
 - a. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan,
 - b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antardaerahh, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerahh,
 - c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan
 - d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan
 - e. Menjamin tercapainya pembangunan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

2.2.2 Visi dan Misi RPJP

Visi berasal dari kata bahasa Inggris “*vision*”. Dalam The Contemporary English-Indonesian Dictionary kata Vision sebagai kata benda artinya:

1. Daya lihat atau penglihatan,
2. Pemandangan,

31

<http://perencanaan.ipdn.ac.id/kajianperencanaan/kajianperencanaan/sistemperencanaanpembangunannasionalspnn>, diakses pada tanggal 2 februari, Pukul 19.45 wita

3. Khayalan atau bayangan yang terlihat dalam mimpi atau dalam angan-angan,
4. Daya khayal,
5. Hantu,
6. Sesuatu yang sangat indah atau seseorang yang sangat cantik.

Sedangkan Vision sebagai kata kerja artinya: melihat atau mengkhayalkan Sedangkan kata visi sebagaimana dimaksud dalam konteks organisasi dikenal dalam ungkapan 'vision statement' atau 'mission statement'. Dalam berbagai referensi kedua kata ungkapan itu sering dipertukarkan untuk menyampaikan pengertian yang sama. Sebagaimana mana lazimnya, RPJP yang disusun oleh pemerintah juga memiliki visi. Dikarenakan jangka waktunya adalah selama 20 Tahun, maka harus memuat strategi dan visi yang jitu untuk memaksimalkan waktu yang ada sesuai tujuan yang tertuang dalam visi itu sendiri.³² Rencana pembangunan jangka panjang yang dituangkan dalam bentuk visi ini sejatinya merepresentasikan cita-cita kolektif yang akan dicapai oleh masyarakat beserta strategi untuk menggapainya. Oleh sebab itu lah, maka rencana pembangunan jangka panjang ini adalah produk dari semua elemen masyarakat, bangsa, pemerintah, lembaga-lembaga tinggi negara, organisasi kemasyarakatan, dan organisasi politik.³³

Visi ini sejatinya penjabaran dalam tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana yang tertuang dalam alinea ke IV UUD 1945 yang mengharapkan terciptanya masyarakat yang terlindungi, sejahtera, dan cerdas serta berkeadilan. Visi ini kemudian harus dituliskan dan dinyatakan secara tegas

³² Isu dan Masalah Perencanaan Pembangunan Daerahh, Drs. H. Dadang Solihin MA dalam *Lokakarya Penyusunan Rencana Pembangunan Daerahh*, November 2008 dalam Ogie Nugroho, "Sekilas tentang Perencanaan Pembangunan Daerahh", Jurnal Online, Bappeda Pandegelang, Juni 2013, diakses 2 September 2019, Pukul 22.21 wita

³³ Mudyati Rahmatunnisa, *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)*, disajikan dalam Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran, Hotel Aston Tropicana Cihampelas, Kamis 25 April 2013

ke dalam misi, karena misi merupakan turunan dari visi, sehingga harus memuat rincian dari visi. Perlu diketahui bersama, bahwa visi yang tertuang ke dalam RPJP 2005-2025 adalah Indonesia yang maju, mandiri, adil dan makmur. Visi ini kemudian akan dijalankan melalui delapan misi pembangunan. Ke delapan visi itu adalah:

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

2.3 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)

Rencana pembangunan jangka panjang menengah nasional merupakan dokumen perencanaan yang jangka waktunya adalah 5 (lima) tahun. Hal ini sesuai dengan yang ada dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional. Secara periodisasi, keberadaan RPJMN hampir sama dengan REPELITA yang jangka waktunya adalah lima tahun. Namun perbedaan yang terlihat jelas adalah RPJMN didominasi dari visi dan misi dari seorang presiden yang sedang menjabat sedangkan REPELITA merupakan dokumen pembangunan bertahap yang sudah disusun bersamaan dengan GBHN.

2.3.1 Pengertian RPJMN

Menurut Pasal 1 ayat (5) UU No 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka menengah yang selanjutnya disebut dengan RPJM adalah dokumen perencanaan untuk

periode 5 (lima) tahun.³⁴ RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program kementerian/Lembaga dan lintas kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk ke arah kebijakan fiskal dalam rancangan kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang indikatif.³⁵

Oleh karena merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden pada saat Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka RPJM Nasional sebagai perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan dalam prakteknya memungkinkan terjadinya ketidaksinambungan antara periode satu dengan periode berikutnya. Hal ini bisa terjadi jika Presiden yang terpilih berikutnya berbeda dengan Presiden sebelumnya. Bisa saja antara strategi pembangunan nasional dari Presiden sebelumnya berbeda dengan Presiden yang terpilih berikutnya. Ini masalah pertama yang timbul dari model RPJM Nasional.

Perencanaan merupakan suatu proses aktivitas yang berorientasi ke depan yang nantinya mendapatkan hasil yang maksimal pula tentunya dengan memperkirakan berbagai hal di sekitar agar aktivitas di masa yang akan datang dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Tanpa perkiraan atau strategi yang jitu, dikhawatirkan akan berdampak pada perencanaan yang tidak berorientasi lagi pada tujuan awal. Karena orientasi ke masa depan inilah, perencanaan bersifat memperkirakan dan memprediksikan yang dalam istilah lain sering menggunakan istilah diramalkan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan Nasional, logis, dan dapat dilaksanakan. Untuk itu pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah sebagai mitra dalam penyelenggaraan

³⁴ Ari Purwadi, "Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Antara Pusat dan Daerahh Era Otonomi Daerahh", Jurnal Perspektif, Volume XVIII, Nomor 2, Tahun 2013, hlm. 88

³⁵ Indra Bastian, 2006, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerahh di Indonesia*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 4

pembangunan di daerahh dan sekaligus abdi masyarakat harus dapat merencanakan pembangunan kini dan di masa yang akan datang. Sehingga untuk mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Menjamin tercapainya sumber daya secara efisien dan berkeadilan serta menjamin terciptanya integrasi, korelasi, sinkronisasi dan sinergis diperlukan suatu dokumen perencanaan, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah yang sesuai dengan amanat Pasal 3 UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.³⁶

Rencana Pembangunan Jangka Menengah ini disusun dengan maksud menyediakan sebuah dokumen perencanaan komprehensif lima tahunan yang akan digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerahh (selanjutnya disebut dengan Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerahh (selanjutnya disebut RKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerahh (selanjutnya disebut Renja SKPD) sesuai dengan UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerahh dan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerahh.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional selanjutnya menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga dan menjadi bahan pertimbangan bagi masing-masing dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional. Selanjutnya, berdasarkan RPJMN inilah nantinya digunakan oleh pemerintah yang akan dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah³⁷ yang nantinya akan menjadi pedoman bagi penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Rencana pembangunan jangka menengah nasional yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kerja Presiden yang penyusunannya berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang nasional yang di dalam nya memuat strategi pembangunan nasional,

³⁶ Pasal 3 ayat (3) UU No 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*

³⁷ Mirwansyah Prawiranegara, *Pemahaman Dasar Tentang Hukum dan Administrasi Perencanaan Wilayah dan Kota*, Hlm. 17

kebijakan umum, program kementerian/lembaga dan lintas kementerian lembaga, perekonomian secara menyeluruh termasuk juga bagaimana arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan pendanaan yang bersifat indikatif.

2.3.2 Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Pemahaman mengenai evaluasi sejatinya berbeda-beda tergantung kemana digunakan nya arti kata evaluasi. Dalam tahap mulai dari perencanaan, maka evaluasi menempati urutan paling akhir sebagai bagian yang akan membandingkan nilai hasil akhir dengan nilai ekspektasi di awal. Dari defenisi yang dikemukakan oleh Yunanda pada tahun 2009, evaluasi merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu obyek dengan menggunakan instrumen dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan.³⁸ Evaluasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang dimaksud dalam hal ini mengacu kepada kebijakan seorang presiden apakah RPJMN yang sebelumnya layak atau tidak untuk diteruskan ke dalam RPJMN yang akan disusun selama periode jabatan. Maka dalam hal ini menjadi tidak asing manakala di setiap periode jabatan, RPJMN yang disusun selalu berbeda-beda.³⁹ Perlu diketehui bahwa RPJM 1 yakni pada tahun 2004-2009 adalah menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai yang adil dan demokratis dan yang tingkat kesejahteraan rakyat nya meningkat. Selanjutnya berdasarkan evaluasi dari RPJM 1, maka pada RPJM yang kedua yaitu tahun 2010-2014 adalah memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas SDM termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta

³⁸Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). 2006. *Manajemen yang berorientasi pada peningkatan kinerja instansi Pemerintah*

³⁹ Ari Purwadi, "Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Antara Pusat dan Daerahh Era Otonomi Daerahh", *Jurnal Perspektif*, Volume XVIII, Nomor 2, Tahun 2013, hlm. 88

penguatan daya saing perekonomian. Selanjutnya berdasarkan evaluasi dari RPJM 2, maka RPJM yang ketiga yaitu pada tahun 2015-2019 (sekarang) adalah memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan IPTEK yang terus meningkat. Berdasarkan pencapaian dan evaluasi di periode yang ketiga ini, maka disusun lah narasi untuk RPJM empat yaitu pada tahun 2020-2024 mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing. dengan ditetapkannya RPJM Nasional dengan Peraturan Presiden, maka dalam proses penyusunan dan penetapannya tidak ada kontrol dari DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. RPJM Nasional akan ditentukan sendiri oleh Presiden. Dengan demikian, dalam model pembuatan RPJM Nasional tidak terdapat mekanisme checks and balances diantara lembaga pemegang cabang kekuasaan yang ada, dalam hal ini antara Presiden dan DPR. Terjadinya ketidaksinambungan atau jarak juga memungkinkan terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerahh maupun di antara pemerintah daerahh. Sebagai turunan dari RPJM Nasional, maka RPJM Daerahh juga ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerahh. RPJM Daerahh seperti halnya RPJM Nasional, tidak terdapat kontrol dari lembaga perwakilan rakyat di daerahh, yaitu DPRD. RPJM Daerahh ditentukan sendiri oleh Kepala Daerahh. Masalah yang akan muncul kemudian ialah, jika Presiden yang terpilih di tingkat pusat berbeda ideologi dan platform dengan Kepala Daerahh oleh karena perbedaan partai politik yang mengusungnya, maka tidak mustahil akan terjadi perbedaan strategi pembangunan antara pembangunan nasional dengan pembangunan daerahh untuk rentang 5 (lima) tahunan. Kasus serupa bisa juga terjadi di antara pemerintah daerahh misalnya pemerintah provinsi dengan pemerintah

kabupaten/ kota, yang disebabkan oleh perbedaan ideologi dan platform dari partai yang mengusung tersebut.

2.4 Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Garis-Garis besar haluan negara merupakan dokumen resmi negara sebagai model pembangunan jangka panjang. Sebagai model pembangunan, GBHN mampu menjawab tantangan sebagai dokumen perbaikan perekonomian yang saat itu terjadi situasi carut marut dalam perekonomian dari masa orde lama ke orde baru. Keberhasilan itu pun semakin tampak saat GBHN dirancang ke dalam pembangunan bertahap yang diberi nama REPELITA yang berhasil menempatkan Indonesia sebagai negara swasembada pangan.

2.4.1 Pengertian dan Ruang Lingkup GBHN

Haluan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengandung arti arah tujuan atau pedoman. Bagi Jimly Asshiddique mengatakan bahwa haluan negara sama dengan policy atau kebijakan . haluan negara merupakan pedoman arah bagi penyelenggaraan negara yang dapat berupa haluan Politik baik di bidang ekonomi kebudayaan ataupun hukum. Dengan demikian istilah ini dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas seperti tercermin dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, politik hukum, politik energi, politik pangan, dan sebagainya.⁴⁰

Istilah haluan negara sendiri digunakan dalam UUD Tahun 1945 sebelum perubahan khususnya pada Pasal 3 yang menjelaskan bahwa yang menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah MPR. Maka dapat dimaknai bahwa haluan negara Indonesia dapat bersumber dari UUD 1945 dan adapula yang dikreasikan oleh MPR. Sebagaimana yang dikatakan oleh bagir manan sebelum perubahan bahwa keberadaan UUD dan GBHN tidak dapat dilepaskan dari kedaulatan rakyat. Selanjutnya Manan mengatakan “keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD untuk menciptakan dan

⁴⁰ Isra, Saldi, Wacana Menghidupkan GBHN, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016.

menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan sistem garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (planning system), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing)” Jimly menyebutkan haluan negara mencakup pengertian: (1)Haluan negara yang tercantum dalam UUD 1945; (2)Haluan negara yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR/S; (3)Haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN; dan (4)Haluan negara yang tertuang dalam UU APBN hal inilah yang kemudian dikatakan dengan tegas oleh Jimly Assiddique.⁴¹

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

Adapun sistem yang ada di dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) menghendaki adanya suatu kebijaksanaan yang disusun dengan rapi, sistematis, spesifik, dan terencana dari waktu ke waktu yang ditunjukkan dan diimplementasikan ke dalam GBHN.⁴² Bagi Indonesia yang sedang membangun kekuatan politik hukum yang temporer hal ini lebih ditujukan

⁴¹ Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Paska Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.

⁴² Sindonews.com, *MPR Diwacanakan Lagi Jadi Lembaga Tertinggi Negara*; 18 November 2014; <https://nasional.sindonews.com/read/925778/149/mpr-diwacanakanlagi-jadi-lembaga-tertinggi-negara-1416293473>

kepada pembaharuan hukum untuk mewujudkan suatu sistem hukum nasional dan berbagai atuean hukum yang dapat memenuhi kebutuhan akan hukum di Indonesia yang merdeka, berdaulat menuju ke arah masyarakat yang adil dan makmur. Karena itu politik hukum temporer ini beriringan juga dengan adanya kebijakan di bidang sosial ekonomi dan politik. Dari konsep haluan inilah nantinya akan diperoleh beberapa manfaat. Salah satunya adalah adanya pembelajaran bahwa haluan negara Indonesia dapat termuat di dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan. Kemudian yang menarik di dalam UUD 1945 sebelum perubahan adalah menghendaki adanya haluan negara sebagai pedoman bagi bangsa Indonesia yang sedang membangun. Bentuk hukum haluan negara sebagai wujud perencanaan pembangunan dengan model GBHN ini berisikan panduan program kerja yang sifatnya adalah konkret dan dapat dievaluasi sesuai dengan kebutuhan perkembangan pembangunan.

Berbicara tentang pengaturan yang ada dalam GBHN mengenai politik maka akan merujuk pada dua sistem yaitu sitem parlementer dan sistem presidensil. Selanjutnya Sistem pemerintahan parlementer menampilkan berbagai ciri utama. Pertama, ada dua kelembagaan eksekutif, yaitu eksekutif yang menjalankan dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan dan eksekutif yang tidak dapat diminta pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan. Eksekutif pertama biasanya disebut dengan kepala pemerintahan dan ada di tangan kabinet atau dewan menteri. Eksekutif kedua, adalah kepala negara, yaitu raja bagi kerajaan dan Presiden bagi republik. Pertanggungjawaban eksekutif kedua, dilaksanakan oleh eksekutif pertama.

C.F. Strong menyebut *real executive* bagi eksekutif yang menjalankan dan bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan dan *nominal executive* bagi eksekutif yang tidak dapat diminta pertanggungjawaban dalam menjalankan pemerintahan. Kedua, kabinet atau dewan menteri bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, sedangkan kepala negara tidak dapat diganggu gugat (*can do no wrong*). Maksud bertanggung jawab eksekutif adalah eksekutif tersebut dapat dijatuhkan dengan mosi tidak percaya oleh badan perwakilan.

Adapun negara yang sering menjadi rujukan sistem pemerintahan parlementer adalah Inggris. Adapun sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu eksekutif. Fungsi kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head of state*) ada pada satu tangan dan tunggal (*single executive*). Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal dalam sistem presidensial tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, tetapi langsung kepada rakyat pemilih karena dipilih langsung atau dipilih melalui badan pemilih (*electoral college*).

Karena itu masa jabatan Presiden biasanya tetap (*fixed*), dan hanya dapat dipertanggungjawabkan dalam jabatan melalui prosedur impeachment dengan alasan hukum. Adapun negara yang sering menjadi rujukan sistem pemerintahan presidensial maka rujukan nya adalah negara Amerika Serikat. Berangkat dari dua model sistem pemerintahan diatas, maka sebagaimana telah diulas, sistem pemerintahan presidensial tidak menghendaki adanya pertanggungjawaban di tengah-tengah ,masa jabatan dalam urusan kebijakan. Hal ini lah yang membuat pola perencanaan pembangunan GBHN berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan ditinggalkan.⁴³ Akan tetapi, ada pelajaran yang dapat diambil dari penjabaran diatas, bahwa bagi Indonesia yang sedang membangun, perencanaan pembangunan yang terencana dengan model GBHN patut dipertimbangkan.

2.4.2 Model GBHN di Indonesia

Selanjutnya akan dipaparkan masing-masing GBHN yang pernah ada dalam proses ketatanegaraan Indonesia.⁴⁴

1. Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1973

⁴³ Anne Both “Pembangunan: *Keberhasilan dan Kekurangan*” dalam Donald K Emerson (Ed.) *Indonesia Beyond Soeharto*, (Jakarta, Gramedia Pustaka, 2001), hlm. 191

⁴⁴ <http://poskotanews.com/2016/02/11/pentingnya-gbhn/>

GBHN pada tahun ini ditetapkan dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973. GBHN ini adalah GBHN yang pertama kali ditetapkan oleh MPR hasil dari pemiliha Umum tanggal 3 Juli 1971. Dalam GBHN ini, berdasarkan pada pola dasar pembangunan Nasional, maka disusunlah pola Umum pembangunan jangka panjang yang meliputi jangka waktu 25 sampai 30 tahun sebagai usaha pengarahan dalam melaksanakan pembinaan dan pembangunan bangsa pada umumnya dalam menuju tercapainya cita-cita nasional.⁴⁵ Pola umum pembangunan jangka panjang ini merupakan landasan pokok bagi penyusunan pola umum pembangunan jangka menengah, yaitu pola umum pembangunan lima tahun yang penyusunannya berupa Repelita yang diserahkan kepada Presiden/Mandataris MPR.

2. Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1978

GBHN Tahun 1978 ditetapkan dengan ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978. GBHN tersebut ditetapkan oleh MPR yang keanggotaannya disahkan pada tanggal 1 Oktober 1977.

3. Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1983

GBHN Tahun 1983 ini ditetapkan dengan ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983. Ketetapan ini ditetapkan oleh MPR yang keanggotaannya diresmikan pada tanggal 1 Oktober 1982 dan merupakan landasan bagi penyusunan Repelita IV.

4. Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1988

GBHN Tahun 1988 ditetapkan dengan ketetapan MPR Nomor II/MPR/19881 tentang perubahan dan Tambahan atas ketetapan MPR

⁴⁵ Bagir Manan, *Perubahan Kelima UUD, Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion Konstitusi yang diadakan oleh Bagian Hukum Tata Negara FH Unpad*, Bandung, Desember 2008, hlm 2

Nomor 1/MPR/1983 tentang Garis-Garis besar Haluan Negara. GBHN 1988 merupakan landasan bagi pembuatan Repelita V

5. Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1993

Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 menjadi terbentuknya GBHN 1993. GBHN 1993 ini menetapkan kembali pembangunan jangka panjang II.

6. Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1998

GBHN tahun 1998 ditetapkan dengan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 dimana GBHN ini merupakan dasar bagi penentuan Pelita VII. GBHN 1998 ini telah dicabut dengan dikeluarkannya ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1998 tentang pencabutan ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Alasan pencabutan tersebut adalah dikarenakan GBHN 1998 tidak lagi sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat, berbangsa, dan bernegara sebagaimana yang tertulis dalam konsideran ketetapan tersebut. Untuk itu, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai Haluan negara.

7. Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999

GBHN Tahun 1999 ditetapkan dengan ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004. GBHN ini merupakan GBHN pada masa transisi yang diharapkan dapat menjadi dasar dalam langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan dan pembangunan.

2.5 Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sistem merupakan komponen atau elemen yang disatukan lalu akan membentuk sesuatu. Demikian juga sistem yang dianut dalam ketatanegaraan

Indonesia yang disesuaikan dengan perkembangan dan kemajuan bangsa sehingga tidak sama antara sistem yang satu dengan yang lain. Dalam perjalanan sejarah bangsa nya, Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial dan Parlementer yang keduanya sama-sama memiliki keunggulan dan kekurangan masing-masing. Maka dalam pembahasan kali ini, penulis akan memaparkan kelebihan dan kekurangan masing-masing sistem pemerintahan yang pernah dianut Indonesia.

2.5.1 Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem Presidensial merupakan sistem yang masih dianut oleh Bangsa Indonesia hingga saat ini. Alasan pemilihan sistem ini berdasarkan pertimbangan bahwa Sistem Presidensial dianggap paling cocok untuk Negara Indonesia, sesuai dengan karakteristik bangsa yang sangat majemuk ditinjau dari aspek etnik, agama, budaya, golongan, luas wilayah negara, perjalanan bangsa, dan kebutuhan dari bangsa itu sendiri. Dilihat dari latar belakang masyarakatnya yang begitu mencintai budaya demokrasi, maka Sistem Presidensial menjadi yang paling cocok untuk diterapkan di Indonesia. Hal ini juga berkaca dari banyaknya negara-negara yang berlatarbelakang demokrasi yang menganutnya.⁴⁶ Negara-negara di bagian Asia antara lain Afganistan, Pilippina, Siprus. Adapun di benua Amerika Latin dianut oleh negara seperti Argentina, Brazil, Bolivia, Venezuela, Peru. Sedangkan di benua Afrika antara lain Nigeria, Kenya, Tanzania, Uganda, dan Zambia.⁴⁷

Bagir Manan merumuskan bahwa terdapat karakteristik dalam sebuah negara yang menganut sistem presidensial yang kebanyakan diantara negara-negara tersebut mengacu pada negara Amerika Serikat, sebagai berikut :

⁴⁶ Douglas V. Verney, *The Analysis of Political System*, London: Outledge & Kegan Paul, 1979, hlm. 1-56

⁴⁷ Christopher N. Lawrence, "Regime Stability and Presidential Government: The Legacy of Authoritarian Rule, 1951-90, paper in 2000 SPSA Conference, Department of Political Science, The University of Mississippi, hlm. 22.

- a. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab, selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara.
- b. Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan rakyat (kongres) karenanya tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh kongres.
- c. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh kongres karena dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*)
- d. Presiden memangku jabatan empat tahun dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut.
- e. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya melalui impeachment karena melakukan pengkhianatan, menerima suap, dan melakukan pelanggaran berat lain.
- f. Dalam sistem ini tidak dikenal adanya pembedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem parlementer, pembedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.
- g. Tanggung jawab pemerintahan berada di presiden dan karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan political appointment. Di atas presiden tidak ada yang lebih tinggi, kecuali konstitusi.⁴⁸

Hal yang sama juga disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie yang mengatakan bahwa di lingkungan negara-negara besar dengan tingkat keberagaman penduduknya yang luas, sistem presidensial ini sangat

⁴⁸ Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: FH UII, 2003, hlm. 48-49

efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Namun, seringkali karena kuatnya otoritas yang dimilikinya ini, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi. Korea selatan, Filipina, dan Indonesia merupakan negara yang paling berkenaan dengan kelemahan yang terjadi sehubungan dengan diterapkannya sistem presidensial ini. Bahkan dalam puncaknya, menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat dan pada akhirnya berhasil menumbangkan rezim otoritarianisme.⁴⁹ Lebih lanjut Jimly mengategorikan sebuah negara dengan sistem presidensial murni harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.
- b. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.
- c. Masa jabatan presiden yang pasti.
- d. Kabinet atau dewan menteri dibentuk oleh presiden.
- e. Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga legislatif.
- f. Presiden tidak dapat membubarkan lembaga legislatif.
- g. Menteri tidak boleh merangkap sebagai anggota lembaga legislatif.
- h. Menteri bertanggungjawab kepada presiden.
- i. Masa jabatan menteri tergantung pada kepercayaan presiden.
- j. Peran eksekutif dan legislatif dibuat seimbang dengan sistem checks and balances.
- k. Pembuatan undang-undang oleh lembaga legislatif melibatkan lembaga eksekutif.
- l. Hak veto Presiden terhadap undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif.⁵⁰

Secara teoritik, kekuasaan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial sangat besar, selain sebagai kepala negara Presiden juga

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, Jimly Assididiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006, hlm. 204-206

⁵⁰ Ibid., hlm. 206

berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Fungsinya sebagai kepala negara berbeda dengan fungsinya sebagai kepala pemerintahan. Kedua fungsi atau wewenangnya tersebut diatur dalam konstitusi. Jhon Pieris menambahkan bahwa peluang presiden menjadi penguasa otoriter dalam sistem presidensial sangat besar artinya, dengan menggunakan kekuasaan absolut pemerintah yang dipimpinnya sering mendatangkan ancaman bagi demokrasi, akan tetapi sistem presidensial merupakan sistem yang paling konsekuensi dalam mengajarkan ajaran Trias Politica dari Montesquieu. Dalam sistem ini, baik pemerintahan kekuasaan negara maupun pemisahan badan-badan yang memegang pelaksanaan masing-masing kekuasaan negara tersebut dilakukan secara sempurna, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif. Antara kedua badan tersebut tidak ada hubungan pertanggungjawaban sehingga tidak dapat saling menjatuhkan atau membubarkan.⁵¹

2.5.2 Sistem Pemerintahan Parlementer

Secara garis besar, sistem pemerintahan parlementer hubungan antara eksekutif dengan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen yang berarti bahwa setiap kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.⁵² Menurut Syafii pada yang mengatakan bahwa sistem parlementer digunakan untuk mengawasi eksekutif oleh legislatif jadi kekuasaan parlemen lebih besar dari eksekutif. Dalam sistem ini, Dewan Menteri bertanggungjawab kepada parlemen.⁵³ Lebih lanjut diuraikan kembali oleh Syafii, sistem parlementer menggambarkan keadaan dimana lembaga eksekutif bertanggungjawab kepada lembaga legislatif

⁵¹ Jhon Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007, hlm. 97

⁵² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-5, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 172

⁵³ Syafii, I. K. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT. Refika Aditama, h.88

membuat lembaga lembaga eksekutif dapat dijatuhkan oleh legislatif melalui mosi tidak percaya. Akan tetapi karena eksekutif memiliki kedudukan yang kuat karena berasal dari suara mayoritas parlemen, maka perdana menteri sulit untuk dijatuhkan.⁵⁴

Sistem parlementer mempunyai kriteria adanya hubungan antara legislatif dengan eksekutif, dimana satu dengan yang lain dapat saling mempengaruhi. Pengertian mempengaruhi di sini adalah bahwa salah satu pihak mempunyai kemampuan kekuasaan untuk dapat menjatuhkan pihak lain dari jabatannya. Alan R Ball menamakan sistem pemerintahan parlementer ini dengan sebutan *the parliamentary types of government* dengan ciri-ciri sebagai berikut :

1. Kepala negara hanya mempunyai kekuasaan nominal. Hal ini berarti bahwa kepala negara hanya merupakan lambang yang mempunyai tugas-tugas formal sehingga pengaruh politiknya terhadap negara sangatlah kecil.
2. Pemegang kekuasaan eksekutif yang sebenarnya adalah perdana menteri bersama-sama dengan kabinetnya yang dibentuk melalui lembaga legislatif parlemen. Dengan demikian kabinet sebagai pemegang kekuasaan eksekutif riil harus bertanggungjawab kepada badan legislatif permanen dan harus meletakkan jabatannya bila parlemen tidak mendukungnya.
3. Badan legislatif dipilih untuk bermacam-macam periode yang saat pemilihannya ditetapkan oleh kepala negara atau sasaran dari perdana menteri.⁵⁵

Lebih lanjut Mariana yang berbeda pendapat dengan C.F. Strong yang menamakan sistem pemerintahan parlementer itu dengan istilah *the parliamentary executive* yang ciri-ciri nya sebagai berikut :

⁵⁴ *Ibid.*, h.88

⁵⁵ Mariana, D., Paskalina, C., & Yuningsih, N. Y. (2007) *Perbandingan Pemerintahan.*, h.13

1. Anggota kabinet adalah anggota parlemen, ciri ini berlaku antara lain di Inggris dan Malaysia, sedang di negara-negara lain ciri ini sudah mengalami modifikasi.
2. Anggota harus mempunyai pandangan politik yang sama dengan parlemen, ciri ini antara lain berlaku di Inggris sedang negara-negara yang tidak menganut sistem dua partai hal itu sering dilakukan melalui kompromi di antara partai-partai yang mendukung kabinet.
3. Adanya politik berencana untuk dapat mewujudkan programnya, ciri ini tampak universal.
4. Perdana Menteri dan kabinetnya harus bertanggungjawab kepada badan legislatif parlemen.
5. Para Menteri mempunyai kedudukan di bawah perdana Menteri.

Dari beberapa pemaparan tentang sistem parlementer dan ciri-ciri yang melekat di dalamnya, maka diperoleh kesimpulan bahwa sistem parlementer menempatkan kepala negara terpisah dengan kepala pemerintahan. Dalam prakteknya kepala negara dipegang oleh kaisar, raja, ratu, pangeran dan presiden. Kepala negara hanya berfungsi sebagai simbol persatuan, sehingga hanya terlihat fungsinya pada saat acara resmi kenegaraan. Sedangkan yang menjalankan roda pemerintahan adalah seorang kepala pemerintahan yang dipegang oleh perdana menteri.⁵⁶ Dengan kata lain dapat juga disimpulkan bahwa sistem pemerintahan presidensial menempatkan legislatif sejajar dengan eksekutif. Hal ini dikarenakan kedua lembaga ini baik legislatif maupun eksekutif keduanya adalah amanah dan pilihan langsung oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum sehingga tidak dapat saling menjatuhkan akan tetapi dapat saling melakukan pengawasan melalui sistem *checks and balances*.

2.5.3 Sistem Pemerintahan Semi Presidensial

Sistem presidensial yang kita anut sekarang ini tidak akan cukup mampu mengakomodir berbagai permasalahan bangsa yang begitu besar dan kompleks,

⁵⁶ Ibid hlm 15

dengan wilayah negara yang begitu luas. Oleh karena itulah, kekuasaan dan tanggung jawab politik mustahil dikonsentrasikan pada hanya pada satu orang, apalagi kekuasaan Presiden sekarang ini setelah amandemen UUD 1945 telah mengalami pembatasan-pembatasan yang berlebihan untuk berjalannya sistem presidensial yang efektif dan efisien serta akuntabel. Hal ini pernah disampaikan oleh Moh.Hatta yang mengungkapkan kecemasannya terhadap pemerintahan. Hal ini pun dituangkan nya ke dalam buku yang berjudul “Demokrasi kita” yang menunjukkan adanya perbedaan jauh antara realita dan idealisme yang membuat negara semakin jauh dari kata demokrasi.⁵⁷

Dalam hal ini kita dapata menelaah kembali fenomena pemerintah yang tercipta pada bulan september tahun 1945 sampai 28 Desember 1949, ada sesuatu yang positif karena pada saat itu sekalipun Soekarno dan Hatta tetap menjadi Presiden dan Wakil Presiden, namun pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh seorang perdana menteri, mula-mula Sjahrir kemudian dilanjutkan Amir Syarifudin. Hal positif yang dapat diambil adalah langkah ini merupakan langkah jitu yang mana pada saat itu Indonesia sedang dihadapkan pada pemberontakan PKI di Madiun. Jika dianalogikan dengan sistem pemerintahan, praktik tersebut mirip dengan praktik pada sistem pemerintahan semi Presidensial atau sistem dengan jabatan rangkap. Dalam sistem seperti ini, Perdana Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan dan atau memperhatikan pertimbangan kekuasaan di DPR. Memang sistem pemerintahan parlementer yang murni sudah pernah kita jalani pada periode 1950-1959 dan ternyata gagal. Karena seperti juga pengalaman Prancis yang timbul bukan saja ketidakstabilan pemerintahan yang membuat Prancis menjadi negara lemah dan terjerumus ke dalam jurang kemiskinan yang pernah bahkan mengancam integritas wilayahnya.⁵⁸

⁵⁷ Moh. Hatta, *Demokrasi Kita* (Jakarta: Panji Masyarakat, 1960), hlm. 3

⁵⁸ Catherina Elliot&Catherina Vernon, *France Legal System*. (Englan: Longman, 2000), hlm. 9

BAB 3 PEMBAHASAN

3.1. Kedudukan RPJPN dan RPJMN dalam sistem pemerintahan Indonesia

Kedudukan RPJPN dan RPJMN yang akan dibahas dalam pembahasan ini adalah tentang keberadaan RPJPN dan RPJMN yang masih digunakan hingga saat ini. Dalam pembahasan ini, juga akan terlihat keberadaan RPJPN sebagai model bandingan dari tidak digunakannya lagi GBHN sebagai haluan dalam pembangunan. Sistem yang digunakan dalam sistem pemerintahan adalah presidensial murni yang mana di dalamnya terdapat lembaga-lembaga yang bersifat independen dan lembaga biasa yang saling mengawasi dalam kerjanya.

3.1.1 RPJPN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

Harus dipahami dengan seksama bahwa tujuan dalam berbangsa dan bernegara tegas diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI 1945 yang muaranya adalah kemakmuran rakyat. Perubahan demi perubahan pada konstitusi pun tidak serta merta diikuti dengan perubahan-perubahan terkait dengan cita-cita dalam bernegara. Sama halnya ketika terjadi perubahan pada saat dihapuskannya GBHN yang digantikan dengan sistem pembangunan yang baru yang sering kita kenal sebagai RPJPN. Jika dikaitkan dengan keberadaan RPJPN sebagaimana yang tertuang UU No 25 Tahun 2004 Pasal 4 dengan tegas menyebutkan bahwa RPJPN merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. Dari pengertian ini dapat diketahui bahwa salah satu tujuan perubahan dalam konstitusi yang mengikuti perkembangan di masyarakat adalah dengan kehadiran RPJPN. Dengan tidak adanya GBHN dikhawatirkan bangsa ini seperti akan kehilangan kemudi untuk menentukan arah pembangunannya, yang mana hal ini juga dapat menimbulkan ketakutan di masyarakat akan kembalinya rezim Orde

Baru. Namun jangan khawatir, justru perubahan konstitusi dengan masuknya RPJPN sebagai pengganti GBHN justru untuk melakukan pembatasan kekuasaan sewenang-wenang dari presiden atau eksekutif sekaligus meningkatkan kewenangan kekuasaan legislatif dan yudikatif.⁵⁹

Sistem presidensial yang dianut oleh bangsa Indonesia hingga saat ini menempatkan konsep RPJPN yang secara konstitusional dituangkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan adalah yang paling cocok. Meskipun saat ini keberadaan lembaga MPR sebagai salah satu lembaga tinggi negara masih diakui keberadaan dan eksistensinya di negara saat ini, berikut dengan produk yang pernah mereka keluarkan seperti TAP MPR. Namun, hal ini tidak lantas memberikan legitimasi kepada MPR untuk kembali dapat mengeluarkan produk hukum. Hal ini lah yang membuat konsep pembangunan yang dianut di dalam GBHN yang dulu menjadi kurang tepat untuk digunakan saat ini. Sebagaimana dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka, yang konstitusional adalah produk hukum yang berbentuk Undang-undang dan bukan peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga MPR. Ini adalah salah satu karakteristik dan keunikan dalam suatu negara yang menganut sistem presidensial. Walaupun MPR yang melantik atau bahkan memberhentikan presiden bukan berarti presiden harus bertanggung jawab kepada parlemen sebagaimana dalam sistem parlementer. Oleh karena itu kebijakan dan ketetapan apapun yang diambil baik oleh presiden ataupun alat kelengkapan negara yang lain haruslah memperhatikan keberadaan negara salah satunya adalah menguatkan sistem presidensial yang dianut sekarang. Perlu diketahui juga bahwa ketika berlangsung perubahan UUD 1945 oleh MPR, sebagai salah satu perwujudan tuntutan reformasi salah satu kesepakatan Dasar yang diputuskan oleh panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (PAH I BP MPR) alat kelengkapan MPR yang bertugas merumuskan rancangan perubahan UUD 1945, adalah sepakat

⁵⁹ Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 107.

mempertahankan sistem presidensial (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial).⁶⁰

Dalam mewujudkan lahirnya RPJPN yang kemudian dituangkan ke dalam bentuk suatu Undang-Undang dapat dilihat penguatan sistem presidensial semakin dikuatkan. Karena dalam hal ini akan terlihat sinergi antara dua lembaga, yaitu lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam membahas suatu Rancangan Undang-Undang sebelum disahkan menjadi Undang-Undang. Pada saat membahas tentang RPJPN, maka akan dibahas juga terkait dengan APBN atau pun APBN-P. Hal ini tentulah yang paling diperlukan dalam sistem presidensial, korelasi dan koordinasi yang terjadi antar lembaga negara akan membuat istilah checks and balances terwujud. Jika dibandingkan dengan GBHN yang pernah dilaksanakan di Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dikeluarkan oleh hanya satu lembaga saja maka akan terlihat seperti kurang koordinasi yang memang tidak sesuai dengan sistem presidensial yang dianut sekarang. Berangkat dari produk hukum yang dikeluarkan, maka GBHN akan dikeluarkan oleh MPR layaknya produk hukum lain dan tentu tidak memiliki arah yang jelas apabila terdapat kesalahan di dalamnya. Hal ini tentu sangat berbeda apabila dibandingkan dengan RPJPN yang diatur dengan Undang-Undang, maka apabila suatu saat terdapat kesalahan secara konstitusional dan hal itu telah nyata merugikan kepentingan beberapa orang, dapat diajukan uji materil ke Mahkamah Konstitusi. Koordinasi yang terjadi diantara beberapa lembaga ini, menunjukkan bahwa RPJPN adalah produk perencanaan pembangunan yang sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut saat ini. Bahkan pakar ilmu Politik C.F Strong menyebutkan bahwa semua negara yang ada di dunia ini sama-sama menganut dua macam sistem pemerintahan yakni sistem pemerintahan presidensial dan parlementer.⁶¹ Pengklasifikasian konstitusi ke dalam dua bentuk ini didasarkan

⁶⁰ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. dan Para Pakar Hukum, Jakarta: *The Biography Institute*, 2007, hlm. 8.

⁶¹ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta 1998, hlm 32

pada sistem pembagian atau pemisahan kekuasaan yang terdapat dalam suatu negara tergantung bagaimana negara dijalankan,⁶²

Keinginan untuk kembali pada GBHN dan menganggap bahwa RPJPN tidak cukup mampu menjalankan peran sebagaimana GBHN, jangan sampai membawa kita pada era orde lama dan orde baru. Pada saat itu, kekuatan dari seorang Presiden sangat besar dan cenderung otoriter, untuk itu kekuatan dari lembaga eksekutif harus juga diimbangi dengan keberadaan lembaga legislatif apalagi dalam membahas nasib pembangunan.⁶³ jika berangkat dari ketentuan yang ada dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 bahwa penyusunan RPJPN dilakukan dengan Musrenbang dengan mengikutsertakan Masyarakat. Sebenarnya inilah yang paling penting dalam menyusun maupun menetapkan pembangunan apapun yakni dengan mengikutsertakan masyarakat, karena semua yang disusun adalah untuk rakyat. Hal ini berbeda dengan penyusunan GBHN yang dilakukan hanya oleh satu lembaga.

Keberadaan GBHN yang kita ketahui selama ini dibuat oleh MPR kemudian diberikan kepada presiden terpilih sebagai panduan dan sesuatu yang harus dikerjakan lah justru yang akan kita lihat melemahkan sistem presidensial yang ada. Karena salah satu ciri dari konsep pemerintahan presidensial adalah bahwa presiden tidak bertanggungjawab pada parlemen. Selanjutnya adalah bagaimana mungkin presiden dibuatkannya produk GBHN saat ini kemudian diwajibkan untuk mempertanggungjawabkannya sedangkan sistem yang kita anut adalah presidensial? Yang mana dalam hal ini bahwa presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Sistem pertanggungjawaban yang seperti inilah menurut Jimly Asshiddiqe⁶⁴ yang berbanding terbalik dengan sistem presidensial. Hal semacam itu hanya terjadi pada negara yang menganut sistem parlementer. Melalui inilah untuk kesekian

⁶² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2002, hlm. 110, 112

⁶³ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme setengah hati, Dari Dilema ke kompromi*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 85

⁶⁴ Jimly Asshiddiqe, "Institut Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan", Orasi Ilmiah dalam rangka Peluncuran Institut Peradaban (IP), Jakarta: 16 Juli 2012.

kali penulis berkesimpulan bahwa konsep RPJPN adalah yang paling cocok dengan kondisi ketatanegaraan saat ini.

RPJPN yang sekarang diatur dengan UU No 17 Tahun 2007 menunjukkan peran yang sangat penting dari lembaga legislatif. Karena peran ini tampak nyata mulai dari RPJPN berupa rancangan hingga menjadi Undang-Undang. Peran dari DPR tidak boleh lemah apalagi dilemahkan dengan bentuk apapun. RPJPN yang sudah sah dan kemudian diundangkan ini kita ketahui menjadi modal awal bagi presiden baik dalam penyusunan RPJMN ataupun RKP nya. Untuk itu, jika tidak diawasi atau diperlengkapi dengan serius di dalam RPJPN sebagai haluan, maka kemungkinan besar dapat terjadi kesewenang-wenangan dari presiden untuk mementingkan kepentingan pribadi dan golongan.⁶⁵ Apabila DPR menjadi lemah dan tidak waspada dalam penyusunan RPJPN maka akan menunjukkan kondisi pemerintahan presidensial yang tidak stabil. Justru dengan kuatnya peran dari lembaga legislatif dalam melakukan fungsi *controlling* yang akan membuat sistem presidensial kuat dan kokoh. Meskipun menurut beberapa pakar hukum dan politik konsep dari pembagian kekuasaan yang dianut Indonesia saat ini sudah tidak relevan lagi dengan sistem presidensial,⁶⁶ akan tetapi menurut penulis justru pembagian kekuasaan ini lah yang akan menempatkan peran dari masing-masing lembaga akan semakin terlihat. Hal ini misalnya dapat dilihat dari penyusunan RPJPN ataupun produk perundang-undangan lain.

Pembagian kekuasaan antara lembaga khususnya lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan harus tetap ada dan harus saling mengimbangi. Peristiwa kelam yang pernah menghinggapi ketatanegaraan Indonesia dengan konstelasi politik pada tahun 1999-2001 yang membuat Presiden Abdurrahman Wahid menjadi korban dengan di

⁶⁵ T.A Legowo dkk, *Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, Formappi, Jakarta, hlm 5

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung (sebuah dokumen historis)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI Jakarta 2006 hal 42

impeachment oleh parlemen pada saat itu. Tentu peran yang sangat dominan yang pernah melengserkan presiden ke empat yang diawali dari ketidakharmonisan antara DPR dengan presiden yang pada saat bersamaan peran dari DPR menjadi kuat dan akhirnya memberikan perlawanan terhadap presiden.⁶⁷ Tentulah pengalaman pahit yang terjadi seperti yang sudah pernah terjadi tidak kita inginkan kembali terulang. Penyusunan RPJPN yang tentunya akan di bahas dalam Musrenbang bersama masyarakat dan nantinya akan di bahas juga bersama DPR sebelum diundangkan mungkin bisa menjadi cikal bakal terjadi nya gesekan atau bahkan semakin membuat hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif semakin tidak rukun yang memang bukan rahasia publik lagi.⁶⁸ Kejadian ini pernah terjadi pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono pada periode 2004-2009 yang menunjukkan adanya ketegangan diantara kedua lembaga.

Permasalahan yang ada di dalam RPJPN yang disebutkan oleh beberapa tokoh yang ingin kembali pada konsep GBHN sejatinya menurut penulis bukanlah karena kesalahan dari produk yang dihasilkan, melainkan kesalahan dari yang menjalankan produk itu sendiri. Misalnya permasalahan ketidaksinkronan antara pusat dan daerah, dimana dalam menjalankan otonomi daerahnya masing-masing terkesan para kepala daerah cenderung lebih mementingkan janji politik pada saat kampanye dibandingkan dengan mengikuti arah yang sudah ditetapkan dengan RPJPN. Yang harus dilakukan sejatinya menurut penulis adalah memperbaiki peran dari⁶⁹ DPRD ataupun DPD sebagai perwakilan daerah agar di dalam mengawasi kepala daerah tetap berhaluan pada RPJPN. Kurangnya koordinasi antara pusat dan daerah dalam menyelaraskan program pembangunan yang seharusnya satu koridor dapat juga dimaknai sebagai akibat dari ketidakmampuan DPRD di tingkat

⁶⁷ Syamsudin Haris, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR*, dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *Gagasan Amandemen UUD 1945*, suatu rekomendasi, Komisi Hukum Nasional RI, 2008 hlm 147

⁶⁸ *Ibid* hlm 163

⁶⁹ C.F Strong. *Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung 2004 hlm 273

daerahh. Menurut Penulis dalam hal ini ada momentum yang sangat tepat untuk menguatkan kembali peran serta DPD dalam menyukseskan pembangunan di daerahh. Bayangkan saja, keberadaan DPD yang ada selama ini terkesan hanya bayang-bayang DPR.⁷⁰ Jika dilihat antara DPR dan DPD sejatinya tidak memiliki perbedaan, yang membedakan hanya pada DPD representasi rakyat di daerahh dalam hal ini provinsi. Sedang DPR merupakan representasi partai politik di DPR.

Secara historiografi, maka akan terlihat bagaimana kedudukan presiden dalam menjalankan kebijakan perencanaan pembangunan dahulu (GBHN) dengan yang ada sekarang (RPJPN). Sebagaimana penulis sampaikan sebelum ini, bahwa GBHN yang dibuat oleh anggota MPR dan tanpa melibatkan masyarakat, dilaksanakan oleh presiden yang secara langsung MPR akan meminta pertanggungjawaban kinerja dari presiden. Di sisi yang lain juga telah menempatkan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, karena pada saat itu juga peran yang dimainkan oleh DPR terlihat seperti bukan sebagai pengawas presiden akan tetapi penyokong atau pendukung presiden.⁷¹ Kejadian ini dikarenakan DPR tidak menggunakan haknya dalam menyatakan pendapat dan hak inisiatif untuk membuat Undang-Undang. Inilah keadaan sebelum lahirnya RPJPN yang menggantikan GBHN. Jika dibandingkan dengan pembuatan RPJPN yang jangkauan periodisasi nya lebih panjang dari GBHN yang sampai 20 tahun, maka penulis beranggapan bahwa sistem yang seperti ini lah menunjukkan ciri-ciri negara demokrasi dan berhaluan pada sistem presidensial. Dimulai oleh Menteri yang harus menyiapkan terlebih dahulu rancangan RPJPN kemudian membawakan nya ke dalam musyawarah perencanaan pembangunan(Musrenbang) yang melibatkan masyarakat di dalam penyusunan nya. Ketika sudah selesai pun tidak serta merta RPJPN ini dapat dilaksanakan, akan tetapi dibawakan ke dalam Prolegnas untuk

⁷⁰ Firmansyah dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*, KRHN dan MKRI, Jakarta, 2005 hlm 75

⁷¹ Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, (Bandung: Nusa Media), hlm. 72

kemudian dibahas oleh legislatif yang juga adalah representasi dari rakyat. Dalam hal inilah semangat negara demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat akan terwujud.

Jika dilihat dari produk hukum nya, sebenarnya GBHN yang dikeluarkan oleh MPR sebagai produk hukum Lembaga yang bersifat ketetapan, tidak dapat dijadikan sebagai acuan apalagi untuk pembangunan jangka panjang. Hal ini dikarenakan, tidak ada perbedaan antara sesuatu yang bersifat umum dan mengatur kehidupan masyarakat luas oleh MPR dengan produk hukum biasa yang sifatnya kebijakan. Kenyataan yang terjadi, baik GBHN maupun peraturan lain dikeluarkan oleh MPR dalam bentuk ketetapan MPR. Seharusnya ketika GBHN yang menjadi acuan dalam pembangunan jangka panjang dan menyentuh elemen-elemen masyarakat dikeluarkan oleh MPR, dibuat ke dalam suatu produk hukum baru yang mana hal ini akan menunjukkan bahwa GBHN berbeda dengan produk hukum yang dikeluarkan MPR.⁷² Penulis mengacu pada pendapat yang disampaikan oleh Prof Jimly dalam bukunya bahwa kekhasan ini akan semakin menunjukkan bahwa suatu Produk hukum yang dikeluarkan tidak sama kegunaannya jika dibandingkan dengan produk hukum yang lain. Jika dibandingkan dengan RPJPN yang diatur dengan Undang-undang, maka akan terlihat posisi dari RPJPN dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang ada di dalam UU No 12 Tahun 2011. Sehingga ketika ada kesalahan di dalam penyusunan dan di dalam pelaksanaan RPJPN, tidak menjadi tanggung jawab satu lembaga saja, akan tetapi menjadi tanggungjawab bersama karena semua elemen lapisan masyarakat sudah diikutsertakan dalam penyusunannya. Dalam sistem ketatanegaraan kita saat ini, maka pengawasan yang akan dilakukan oleh DPR kepada Presiden sebagai pelaksana dari RPJPN akan mudah terlihat manakala terdapat kesalahan. Hal ini tidak berarti bahwa presiden bertanggungjawab kepada DPR akan tetapi, yang dilakukan oleh DPR bukan meminta pertanggungjawaban melainkan ikut

⁷² Jimly Asshiddiqie *dalam Perihal Perihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2006), hlm. 20.

serta dengan cara berjalan beriringan dengan seiring berjalannya pembangunan di masyarakat.

GBHN yang disusun oleh MPR akan sangat berbeda proses pertanggungjawabannya jika dibandingkan dengan RPJPN. Ketika MPR membuat GBHN, bisa saja terdapat kesalahan dari segi substansi maupun sasaran yang hendak dicapai. Ketika hal seperti terjadi di masyarakat, kemungkinan besar akan menyalahkan presiden sebagai pelaksana. Itulah fenomena yang terjadi ketika konsep pembangunan jangka panjang yang dijadikan sebagai haluan dengan menggunakan GBHN atau menggunakan RPJPN.

3.1.2 RPJMN sebagai model pembangunan berkala yang disesuaikan dengan kehendak dari Presiden yang berkuasa

Sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen banyak mengalami perubahan ditinjau dari sudut pandang lembaga-lembaga yang diatur di dalamnya. Lembaga yang ada saat ini baik yang bersifat independen maupun lembaga yang bersifat sub-ordinatif banyak bermunculan. Contoh yang paling tampak adalah pergeseran lembaga tertinggi negara yang ada pada MPR, mengalami pergeseran menjadi lembaga tinggi yang menjadi setara dan melakukan sub-ordinasi dengan lembaga lain. Memang jika dilihat, peran dan fungsi MPR yang sudah tidak lagi membuat GBHN sebagai haluan negara, terlihat sepias menurunkan wibawa dan kedudukan MPR, akan tetapi manakala dikaji ulang bahwa hanya MPR lah yang dapat memberhentikan presiden meskipun sudah berkoordinasi dengan lembaga lain (dalam hal presiden melakukan pelanggaran berat). Hal ini berarti MPR secara fungsional masih lembaga tertinggi, karena hanya lembaga tertinggi lah yang dapat menjalankan fungsi untuk memberhentikan presiden.⁷³ selain itu peran serta

⁷³ Mudiyanti, Rahmatunnisa, , *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan peran Majelis Pemusyawaratan Rakyat*, Hlm 1

kewenangan yang dimiliki MPR untuk membuat UUD, semakin menegaskan peran yang sangat besar dari MPR.

Sebelum perubahan, GBHN ditetapkan oleh MPR sebagai haluan dalam pembangunan yang jangka waktunya adalah lima tahun. Pada saat itu juga, sistem yang dianut masih mengharuskan presiden untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya khususnya dalam keberhasilan GBHN kepada MPR. Fenomena ini juga akan semakin menegaskan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi. Kesatuan antara pusat dan daerah pun akan lebih terpadu dikarenakan baik pusat maupun daerah tidak akan mengalami perbedaan layaknya konsep RPJMN yang ada sekarang. Puncak dari keberhasilan GBHN salah satunya dapat dilihat dari keberhasilan Indonesia sebagai negara Swasembada pangan pada masa REPELITA ke IV. Sesungguhnya apa yang ada di dalam GBHN pada saat keberhasilan swasembada pangan adalah baik dan perlu untuk dilanjutkan, akan tetapi krisis moneter yang melanda dunia umumnya dan Indonesia khususnya telah menghancurkan cita-cita untuk melanjutkan GBHN dengan REPELITA ke V nya.⁷⁴ Seiring dengan perubahan yang terjadi, baik yang disebabkan oleh krisis moneter maupun dikarenakan perubahan dari struktur kelembagaan dan sistem ketatanegaraan Indonesia, membuat GBHN sudah tidak eksis dan hanya menjadi sejarah dan acuan dalam keberhasilan pemerintah dan MPR untuk menyukseskan pembangunan.

Pemerintah terus mencoba melakukan berbagai cara untuk membenahi dan mengulang kembali keberhasilan pembangunan layaknya yang dicapai oleh keberhasilan GBHN. Untuk itu kemudian pemerintah mengeluarkan UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Di dalamnya, pemerintah memberlakukan sistem pembangunan panjang berkala selama 20 tahun yang sering disebut RPJPN dan pembangunan berkala selama lima tahun yang kita kenal dengan istilah RPJMN. Jangka waktu lima tahun

⁷⁴ Fatkhul, Muin, *Pokok Pikiran GBHN Dalam Pembangunan Politik Hukum di Indonesia "Supremasi Hukum"* Volume II Nomor 1, 2015, Hlm .59

yang dipilih untuk RPJMN, konsepnya sama dengan pemberlakuan lima tahun untuk jangka waktu GBHN.⁷⁵ Hal ini dikarenakan bangsa Indonesia yang sedang giat-giatnya melakukan pembangunan di berbagai bidang, perlu menyesuaikan dalam jangka waktu bertahap selama lima tahun pertama. Apabila nantinya, pembangunan lima tahun ini berhasil dan dengan nyata memberi dampak terhadap pembangunan, maka hal yang sama dapat dilanjutkan maupun dijadikan sebagai bahan rujukan untuk pembangunan bertahap lima tahun kemudian.

Konsekuensi dari perubahan yang terjadi pada GBHN adalah berakhirnya eksistensi GBHN, yang berakibat pada terjadinya perubahan mendasar juga dalam penyelenggaraan pembangunan berupa rencana pembangunan jangka panjang (RPJPN) sebagaimana yang dituangkan ke dalam UU No 17 Tahun 2007 yang juga amanat dari Pasal 13 ayat 1 Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. RPJPN yang ada saat ini, menjadi rujukan dalam penyusunan RPJMN.⁷⁶ Berbeda dengan GBHN, dokumen perencanaan pembangunan tersebut bukan lagi menjadi kewenangan MPR untuk membuatnya akan tetapi menjadi kewenangan bersama antara DPR RI dan Presiden RI dan RPJMN 2015-2019 yang berjalan saat ini. Perbedaan yang tampak antara RPJMN dengan GBHN memiliki konsekuensi yang berbeda. Walau konsep yang diusung oleh RPJMN karena terinspirasi keberhasilan GBHN, namun pada saat GBHN diberlakukan di negara ini masih terdapat kelemahan dan kekurangan. Kuatnya pengaruh kepemimpinan di bawah rezim Soeharto pada saat diberlakukannya GBHN diisyaratkan sebagai salah satu keberhasilan dalam GBHN. Memang dalam pelaksanaannya, presiden tidak akan menyimpang dari GBHN, akan tetapi karena begitu besar dan kuat pengaruh

⁷⁵ Muhammad Arbi, Hasbi *UUD 1945 dan GBHN sebagai kendali yuridis dan politis dalam pembangunan nasional* Vol. 4 No. 12, Staf Pengajar FT Univ. Almuslim Biruen NAD, Juni 2013, Hlm.7

⁷⁶ Sulaksono, Tunjung, *Relevansi dan Revitalisasi GBHN dalam Perencanaan Pembangunan*, 2014 Hlm 4

rezim Soeharto pada saat itu, tetap saja dipandang sebagai salah satu penyebab berhasilnya GBHN untuk diterapkan saat itu.

Perbedaan selanjutnya antara GBHN dengan RPJMN adalah tentang cara penyusunannya. Jika GBHN dibuat oleh MPR yang kemudian nantinya akan dijalankan dan dipertanggungjawabkan oleh presiden kepada MPR, maka untuk menyusun RPJMN tidak lah dibuat oleh satu lembaga saja. Mengacu pada Pasal 14 UU No 25 Tahun 2004, 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. Kemudian setelah selesai disusun akan dibawakan ke dalam Musyawarah Pembangunan Nasional yang melibatkan masyarakat. Setelah selesai disusun, maka Menteri menyusun rancangan akhir RPJMN berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Nasional. Maka akan terlihat bahwa penyusunan yang dilakukan untuk membuat GBHN adalah berdasarkan hasil kajian dan survey yang dilakukan di masyarakat sedangkan dalam pembuatan dan penyusunan RPJMN yang dilakukan oleh tidak hanya satu lembaga saja, namun juga melibatkan masyarakat dalam pembahasannya. Menurut penulis, dua fenomena ini akan menghasilkan dua variabel yang berbeda walaupun objek yang digunakan adalah sama yaitu masyarakat. Survey yang dilakukan dalam penyusunan GBHN, mungkin terlihat baik dan sesuai menurut cara pandang yang menyusun namun belum tentu seperti yang diinginkan masyarakat. Memang pada saat diberlakukannya GBHN pada rezim orde baru, masyarakat tidak cukup memiliki akses dan kebebasan untuk mengutarakan akan apa yang menjadi keinginan dari masyarakat. Berbeda dengan penyusunan RPJMN yang melibatkan masyarakat, tentu akan lebih menghasilkan sesuatu yang lebih menyentuh lapisan masyarakat.⁷⁷

⁷⁷ Muharsono, 2015, *Pentingnya GBHN*. PUBLICIANA, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol.8, No 1

Urgensi untuk menggantikan peran dari RPJMN kembali ke GBHN dalam sistem ketetaneagaan dianggap oleh beberapa pihak menjadi langkah yang solutif, manakala GBHN dinilai lebih berhasil dan memiliki tujuan yang lebih jelas dan terarah bila dibandingkan dengan RPJMN. Konsep yang berpikir seperti ini lah yang menurut penulis kurang tepat karena cenderung sudah memberi pandangan yang sempit dan pesimis terhadap keberadaan RPJMN. Jika ingin dibandingkan antara kedua nya, maka seharusnya RPJMN masih memiliki waktu yang banyak untuk terus dikembangkan untuk memenuhi keinginan banyak orang. Berbicara tentang GBHN yang mengalami keberhasilan dan cenderung lebih dapat diawasi dan dikontrol pelaksanaannya juga tidak lepas dari berbagai kesalahan dan kekurangan. Akan tetapi seiring berjalannya waktu, GBHN yang terus dikembangkan pun akhirnya mengalami penyempurnaan dan cenderung lebih berhasil dari RPJMN.⁷⁸

Sistem presidensial yang dianut di Negara kita saat ini sesungguhnya sudah tidak lagi memberikan celah dan harapan untuk kembali, dikarenakan negara kita sudah memiliki alternatif lain yang menurut penulis saat ini baik untuk dilaksanakan dan diteruskan. Persoalan ketidakberdayaan RPJMN untuk mengimbangi GBHN hanya kembali pada kecendrungan masing-masing penikmat dan pengamat perkembangan hukum dan politik. Pandangan yang ingin mengembalikan GBHN akan terus berusaha untuk menggali dan menemukan kesalahan yang ada di dalam RPJPN dan RPJMN dan kemudian memunculkan keberhasilan GBHN ke permukaan. Dalam hal ini penulis sebenarnya terbuka untuk menulis dan berdiskusi untuk kembali menghidupkan GBHN namun tidak kunjung menemukan urgensinya. RPJMN yang disusun sedemikian rupa merupakan model pembangunan yang paling sesuai dengan sistem presidensial yang ada sekarang. Pendapat yang mengatakan untuk kembali ke GBHN karena RPJMN tidak mampu untuk

⁷⁸ Hasbi Arbi, Muhammad. “UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasional” *Variasi* : Vol. 4 No.12, Juni-Juli 2013 hlm 13

menyatukan pembangunan antara pusat dan daerah karena ada pengaruh politik dan intervensi dari partai politik di satu sisi dapat dibenarkan karena itulah kenyataan yang terjadi di masyarakat saat ini,⁷⁹ akan tetapi ketika adanya kesalahan dalam pelaksanaan maupun penyusunan RPJPN dan RPJMN bukankah seharusnya kesalahan itu ditemukan dan kemudian dilakukan perbaikan? Mengapa kesalahan yang masih dalam kategori opini yang ditemukan di RPJMN lantas digiring supaya digantikan dengan GBHN? Pertanyaan yang semacam ini akan terus muncul ke permukaan mengingat kesan untuk kembali pada GBHN terkesan seperti konspirasi dan dibuat-buat. Alasan untuk melakukan amandemen ke lima karena pembangunan yang dianggap gagal ini, apakah menjadi satu-satunya dalil sehingga perlu dilakukan amandemen?

Pandangan yang melihat bahwa GBHN adalah sesuatu yang baik dan layak untuk dihidupkan kembali akan tetap dipertahankan dan akan menempatkan RPJMN yang ada saat ini semakin tersudutkan. Akan tetapi perlu diketahui bahwa melakukan amandemen tidak hanya akan berdampak pada satu atau dua elemen dalam berbangsa dan bernegara, tetapi juga akan menyentuh elemen lain. Peran dari *stakeholder* pada saat diberlakukannya GBHN menurut penulis memiliki peran yang amat besar. Hal ini tentu membuat kesalahan dan kekurangan yang ada di GBHN terlihat seperti ditutupi karena yang berkuasa itu lah yang memegang kekuasaan. Tentu saja hal yang sama tidak dapat disandingkan dengan keberadaan RPJPN maupun peraturan perundang-undangan lain yang ada saat ini. Tidak adanya mekanisme *checks and balances* sekuat sekarang ini membuat presiden lebih leluasa menjalankan pemerintahannya, lalu bagaimana dengan pertanggungjawaban kepada MPR? Pandangan sekilas dari penulis adalah tentang betapa negara kita sedang berada di puncak kegelapan saat itu, maka MPR pun secara lembaga yang tertinggi pada saat itu bukan tidak mungkin

⁷⁹ Huda, Ni'Matul. 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta : UII Press , Hlm 31

bertindak seolah mencari perhatian presiden. Sehingga pertanggungjawaban presiden kepada MPR selama ini bukan tidak mungkin hanya formalitas saja. Hal ini tentu sangat berbeda bila dibandingkan dengan RPJMN. Ada begitu banyak pandangan yang melihat bahwa RPJMN ini tidak menyangkut soal masyarakat akan tetapi menyangkut persoalan visi misi dan kepentingan partai politik. Pandangan seperti ini yang selalu akan melemahkan posisi RPJMN dibandingkan GBHN. Memang dalam UU No 25 Tahun 2004 Pasal 4 ayat (dua) menjelaskan bahwa RPJMN merupakan penjabaran visi dan misi dan program dari presiden, akan tetapi selanjutnya disambung bahwa tetap penyusunannya berpedoman kepada RPJP Nasional.⁸⁰

Perlu disadari bahwa keberadaan GBHN yang saat ini sudah tidak relevan lagi dengan sistem ketatanegaraan kita, sudah digantikan perannya dengan RPJMN yang masing-masing periodisasinya sama yaitu lima tahun. Maksud dari diberikannya jangka waktu lima tahun untuk RPJMN juga mengacu pada GBHN yang disusun secara berkala atau bertahap. Harapannya dengan dibuatnya bertahap agar supaya pembangunan yang sedang dilaksanakan memiliki tujuan yang jelas selama kurun waktu seorang presiden berkuasa. Menjadi tidak heran juga jika dalam RPJMN diberi keleluasaan dan kebebasan bagi presiden berikutnya yang terpilih untuk tetap menggunakan atau mengganti program kerja. Hal ini berlandaskan pada visi misi dari setiap presiden yang berbeda. Ketakutan berikutnya di lapangan adalah tidak adanya estafet atau kesinambungan antara pemerintah yang lama dengan pemerintahan yang baru. Akan tetapi jangan lupa bahwa, di dalam UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, juga mengatur kewajiban dari seorang presiden lama di akhir masa jabatannya agar membuat RKP (Rencana Kerja Pemerintah). Hal ini dimaksudkan untuk tetap menjaga koneksitas dan kesinambungan pembangunan.⁸¹ maka ketika RPJMN yang sudah disiapkan rancangannya, akan dibahas bersama masyarakat di

⁸⁰ Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi. 2010. Civic Education : *Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama hlm 18

⁸¹ *Ibid* hlm 27

dalam Musrenbang. Maka akan terlihat bahwa RPJMN yang selesai nantinya bukan lagi produk suatu lembaga sebagaimana halnya GBHN, namun sudah menjadi produk bersama.⁸² Jika kembali ke persoalan tentang sistem ketatanegaraan di Indonesia yang dalam pemerintahannya masih menganut sistem presidensial, GBHN sudah tidak layak lagi untuk dibahas walaupun keberadaannya dulu sangat baik. Hal yang perlu untuk dikaji sekarang ini dalam hemat penulis adalah bagaimana menguatkan peran dan kedudukan dari RPJMN yang saat ini sudah cocok dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Berdasarkan hal yang sudah dibahas di atas, RPJMN lahir karena adanya kecenderungan untuk melakukan perbaikan-perbaikan dalam ketatanegaraan kita. Perbaikan yang harus dilakukan adalah menyatukan konsep pembangunan yang ada di pusat dengan yang ada di daerahh sebagai wujud satu kesatuan berdasarkan apa yang ada di dalam RPJPN. Maka menurut penulis, ke depannya perlu untuk menguatkan peran dari perwakilan di daerahh⁸³ DPR dan DPD untuk mengawasi kepala daerahh agar sesuai dengan apa yang ada di dalam RPJMN. Perbedaan yang terjadi dalam pandangan politik adalah sesuatu yang wajar dan pasti akan ada di dalam praktik berpolitik di negara ini. Akan tetapi ke depannya, RPJMN yang disusun presiden juga harus murni berpatokan kepada RPJPN yang sudah disusun dan disepakati bersama. Hal ini sangat perlu manakala ditemukan kasus perbedaan antara pusat dan daerahh, maka sudah dapat dilakukan penindakan terhadap oknum di daerahh.

Penulis juga memiliki pandangan bahwa negara kita saat ini menganut sistem presidensial maka peran dari presiden sejatinya juga harus kuat namun terbatas. Batasnya ada pada pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif. Penguatan peran dari Presiden ini seperti yang terjadi pada masa⁸⁴ orde baru akan tetapi tidak boleh sewenang-wenang dan terkesan diktator.

⁸² Simamora, Janpatar. *Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Litigasi, Vol. 17(2), 2016 Hlm 81

⁸³ Frank Feulner, *Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerahh*, dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi 8-Tahun III Maret 2005

⁸⁴ A.Ramlan Surbakti, *Reformasi Kekuasaan Presiden*, Grasindo Jakarta, 1998, hlm 45

Peran seperti ini yang ditunjukkan pada masa orde baru sehingga sukses dan tercapainya GBHN dengan swasembada pangan. Tindakan seperti itu perlu bagi seorang presiden untuk menguatkan eksistensi dari RPJMN dalam keberlangsungannya menjadi panduan dalam pembangunan. Presiden harus mampu menunjukkan bahwa apa yang menjadi visi dan misi yang dituangkannya ke dalam RPJMN adalah yang terbaik bagi masyarakat, sehingga dukungan akan datang agar tetap mempertahankan konsep RPJMN.

3.1.3 Amandemen ke V UUD NRI 1945

Amandemen merupakan perubahan yang terjadi pada tubuh UUD NRI 1945 sebagaimana yang sudah pernah terjadi sebanyak empat kali. Perubahan ini antara lain terjadi pada tahun 1999, 2000, 2001 dan terakhir pada tahun 2002. Jika dilihat alasan dan instrumen yang mendukung terjadinya amandemen disebabkan karena dibutuhkannya perubahan yang bersifat masif dalam ketatanegaraan. Contohnya amandemen pertama pada tahun 1999 yang perubahannya adalah fokus untuk membatasi kekuasaan presiden karena pada saat itu kekuasaan presiden adalah tidak terbatas atau seumur hidup. Maka perlu dilakukan perubahan dan penyempurnaan UUD 1945 kala itu supaya kekuasaan presiden terbatas. Maka jika dibandingkan dengan keadaan sekarang ini, jabatan dari seorang presiden yang berkuasa hanya maksimal satu periode pertama dan dapat dipilih untuk satu periode lagi. Apabila dikaji lebih jauh, maka dilakukannya amandemen memiliki dampak untuk saat dilakukannya amandemen dan dampak ke depannya. Untuk itulah amandemen perlu dilakukan jika memang dirasa perlu dan terbukti dibutuhkan.⁸⁵

Wacana untuk menghidupkan kembali GBHN dengan cara melakukan amandemen sesungguhnya bukanlah tindakan inkonstitusional, melakukan perubahan dan amandemen adalah langkah yang bisa saja terjadi jika keberadaan UUD NRI 1945 yang ada saat ini dirasa sudah tidak memadai

⁸⁵ Thomas S Khun, *The structure Of Scientific Revolution*, Chicago University Press, 1962. Terjemahan oleh Rosda, Bandung 1999 Hlm 6

untuk menjangkau berbagai lapisan kehidupan masyarakat. Akan tetapi perlu diwaspadai dampak luas yang akan terjadi jika amandemen dilakukan karena amandemen adalah kegiatan yang tidak hanya berkenaan dengan beberapa lembaga saja akan tetapi akan menyentuh seluruh lapisan yang ada di dalam UUD NRI 1945. Jangan karena fokus utama adalah amandemen karena ingin mengembalikan kedudukan dan status dari MPR sebagai lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan GBHN, maka hal lain akan dikorbankan. Perlu diketahui bahwa dalam melakukan amandemen dengan menghidupkan kembali GBHN,⁸⁶ ada setidaknya 3 poin utama yang mungkin langsung bersinggungan ketika amandemen sah dilakukan. Poin utama adalah sistem pemerintahan, poin kedua adalah hubungan antar lembaga, dan yang ketiga adalah tugas dan fungsi lembaga negara.

Indonesia sampai dengan saat ini masih menganut sistem pemerintahan presidensial. Dalam konteks pemerintahan yang seperti ini maka akan terasa sangat sulit untuk menghidupkan kembali GBHN. Hubungan serta merta dengan dihidupkannya GBHN pasti akan membuat pertanggungjawaban yang dilakukan presiden adalah kepada MPR karena dalam hal pelaksanaan GBHN dilakukan oleh mandataris dari MPR. Konsep seperti itu ada pada negara yang menganut sistem parlementer dan bukan presidensial layaknya yang dianut sekarang. Jika dengan sistem pemerintahan presidensial ingin diubah dengan melakukan amandemen, apakah hanya dikarenakan ingin kembali menghidupkan GBHN maka sistem pemerintahan di Indonesia menjadi hal yang mendesak untuk diubah. Dalam hal ini penulis beranggapan bahwa negara Indonesia masih baik-baik saja dengan sistem presidensial yang ada sekarang.⁸⁷ Masyarakat menikmati keadaan negara sebagai negara hukum demokrasi yang mengikutsertakan masyarakat dalam memilih pemimpinnya. Perlu diingat bahwa mengembalikan fungsi MPR dalam membuat GBHN

⁸⁶ Anwar, C, *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Edisi Revisi, (Malang: In-Trans Publishing, cet. I, 2008), hlm. 29.

⁸⁷ *Ibid* Hlm 32.

maka hal itu berarti mengembalikan juga fungsi dari MPR yang lain. Berkaca dari pengalaman, jangan sampai ambisi untuk mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi menjadi sesuatu hal yang dipaksakan dan terburu-buru, tentu saja akan berdampak luas pada segala aspek. MPR dalam hal membuat GBHN juga tidak boleh terkesan memaksakan diri atau dipaksa karena hal itu seperti menjadi hal yang mustahil untuk diterapkan saat ini. Jangan sampai kejadian pada masa orde lama ketika presiden memaksa melakukan Pembubaran terhadap DPR,⁸⁸ padahal itu bukan kewenangan dari Presiden. Maka untuk periode sebelum dilakukannya amandemen MPR memang berhak untuk membuat dan menetapkan GBHN, akan tetapi untuk periode sekarang hal itu sudah bukan menjadi kewenangan dari presiden.⁸⁹ Kembali dihidupkannya GBHN juga akan berdampak serius pada demokrasi yang ada saat ini. Presiden dan Wakil Presiden yang saat ini dipilih dengan proses demokrasi yang menyeluruh terancam akan dikebiri dengan kembalinya peran dari MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden. Dampak serius dari pemilihan langsung dengan model MPR yang seperti ini bukan tidak mungkin akan melahirkan tokoh yang sudah dibumbui dengan aroma panggung politik yang ada. Sepintas hal semacam ini hanya asumsi namun perlu diingat juga bahwa MPR yang terpilih juga adalah bagian dari politik maka hal ini sangat potensial untuk terjadi.

Masalah kedua adalah terkait dengan hubungan antar lembaga yang dalam hal ini akan terjadi tumpang tindih dan ketidakharmonisan diantara lembaga negara. Contoh nyata akan terlihat manakala MPR sebagai perancang GBHN namun MPR juga yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN. Akan menjadi hal yang fatal menempatkan satu lembaga menempati dua fungsi utama.⁹⁰ MPR dengan segala kekuatannya bukan tidak mungkin membuat GBHN berhaluan yang akan mementingkan tubuh MPR itu sendiri.

⁸⁸ Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Press 2001 hlm 86

⁸⁹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, cet. I, 2007), hlm. 37.

⁹⁰ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Publishing, cet. II, 2009), hlm. 17

GBHN yang akan kembali dihidupkan juga akan mengalami permasalahan dari segi pengujian yang akan dilakukan bila di kemudian hari terdapat kesalahan atau kerugian di masyarakat dikarenakan kehadiran GBHN. Umumnya peraturan perundangan yang berada di bawah UUD akan diuji di Mahkamah Konstitusi. Perlu diketahui sebelum Mahkamah Konstitusi lahir, GBHN sudah terlebih dahulu lahir. Selanjutnya posisi dari GBHN yang akan dikeluarkan dengan TAP MPR menempati urutan kedua dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai lembaga yang kembali akan menempati posisi sebagai lembaga tertinggi, apakah wajar jika produk hukum yang akan mereka buat diuji di lembaga yang secara sub-ordinat berada di bawahnya.⁹¹

Kemudian eksistensi dari TAP MPR yang pernah dibatalkan akibat pergeseran posisi dari MPR, apakah akan kembali hidup dan berlaku seiring kembalinya posisi MPR? Maka akan ada begitu banyak persoalan yang akan terjadi manakala MPR dikembalikan kedudukannya. Permasalahan lain adalah berhubungan dengan kedudukan MPR nantinya dalam hal koordinasi antara lembaga. Sebagaimana yang diketahui bersama bahwa ada beberapa lembaga yang terbentuk pada saat MPR bergeser kedudukannya dari lembaga tertinggi menjadi lembaga biasa. Contoh lembaga itu salah satunya adalah lahirnya Mahkamah Konstitusi. Sampai saat ini keberadaan Mahkamah Konstitusi bebas dari intervensi siapapun termasuk presiden sekalipun, kemudian jika posisi MPR dikembalikan dengan amandemen MK terhadap MPR bagaimana hubungan kelembagaannya. Contoh yang paling nyata adalah tentang tugas dan kewenangan dari MK terkait dengan hak uji materil. Posisi dari TAP MPR adalah berada di atas Undang-undang sebagaimana dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Sedangkan tugas yang dimiliki oleh MK adalah menguji seluruh Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar. Tentu dengan

⁹¹ Jimly Assidqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Penerbit: Ichtiar Baru Van Hoeve, Cet Pertama, 1993 hlm 9

mengembalikan posisi MPR seperti sedia kala, maka akan ada tumpang tindih dari segi tugas, fungsi, dan wewenang. Banyak yang berpendapat bahwa amandemen yang akan dilakukan adalah amandemen yang terbatas yang tidak akan sama seperti amandemen yang sudah pernah terjadi. Akan tetapi menurut penulis, jika amandemen dilakukan salah satu pokok utamanya adalah dengan mengembalikan terlebih dahulu fungsi dan kedudukan MPR sebelum membahas persoalan-persoalan yang lain.

Permasalahan yang ketiga berkaitan dengan tugas dan fungsi lembaga negara. Meskipun oleh para pengamat dan pengkritik model RPJPN yang mengatakan bahwa pengaturan terkait dengan lembaga-lembaga negara tidak diatur akan tetapi perlu diketahui bahwa kehadiran lembaga-lembaga independen juga tentu hal yang baru pada GBHN.⁹² Pada sistem pemerintahan presiden yang sekarang tugas dan fungsi lembaga independen sangat strategis hal ini tentu tidak lepas dari perkembangan hukum dan politik yang ada. Bukan berarti juga MPR dengan dikembalikan ke posisi lembaga tertinggi melalui amandemen tidak dapat melakukan deregulasi terkait keberadaan lembaga independen. Akan tetapi selama ini pertanggungjawaban yang diberikan oleh lembaga negara khususnya lembaga-lembaga yang bersifat independen adalah kepada presiden. Apakah nantinya semua lembaga baik yang independen maupun lembaga biasa akan berada di bawah MPR dan melakukan pertanggungjawaban kepada MPR ?

Berdasarkan hal yang pernah terjadi di Indonesia sebelum amandemen, pertanggungjawaban yang diberikan presiden kepada MPR nyatanya kurang begitu tegas dan cenderung lemah.⁹³ kemudian dalam perjalanannya, jalan untuk melakukan amandemen kelima UUD NRI 1945 akankah menjadi suatu langkah yang solutif dan yang paling penting untuk dilaksanakan. Seperti yang

⁹² Jimli Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, cet. II, 2007), hlm. 76

⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Institute Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan*, disampaikan sebagai orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institute Peradaban di Jakarta, 16 Juli 2012,

disampaikan oleh Bagir Manan dalam bukunya bahwa keberadaan MPR sebagai lembaga yang tertinggi akan secara langsung semua lembaga berada dibawahnya.

Amandemen kelima UUD NRI 1945 pada dasarnya adalah sesuatu yang akan dilakukan. Ibarat bom waktu yang sewaktu-waktu akan meledak demikian juga gambaran ketika membahas tentang urgensi amandemen kelima. Hal ini tentu saja melihat kenyataan yang terjadi saat ini begitu kompleksnya berbagai permasalahan khususnya yang menyangkut dalam bidang ketatanegaraan di negara ini. Akan tetapi jika sudut pandang yang digunakan adalah keberhasilan dari pembangunan yang kemudian dibenturkan dengan GBHN yang tentunya dilakukan dengan mengembalikan peran dan fungsi DPR, rasanya kurang tepat untuk dijadikan sebagai alasan melakukan amandemen. Permasalahan yang pernah menjadi alasan dilakukannya amandemen yang sudah pernah terjadi kurang tepat bila dibandingkan dengan alasan pembangunan.

Dari beberapa tantangan yang akan dihadapi manakala dilakukannya amandemen dan mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi, penulis paling tertarik dengan peran dari presiden dalam sistem presidensial. Jika mengembalikan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi dilakukan, maka serta merta sistem pemerintahan yang dianut juga bisa berubah menjadi parlementer. Dalam sistem presidensial yang dianut sekarang, presiden lebih leluasa dalam melakukan tugas dan fungsinya baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan. Akan tetapi ketika kembali diperhadapkan dengan situasi dengan sistem parlementer, maka kekuasaan presiden akan dipersempit dan fokus untuk menjalankan GBHN yang dibuat oleh MPR. Di sisi yang lain, ketika presiden dalam menjalankan GBHN dirasa tidak maksimal, maka MPR sebagai parlemen dapat menyatakan mosi tidak percaya untuk kemudian cikal bakal melakukan impeachment atau

pemakzulan terhadap kekuasaan presiden.⁹⁴ Peristiwa lengsernya presiden keempat negara ini bukan tidak mungkin akan terulang kembali jika dalam amandemen nantinya peran dari parlemen semakin kuat.

Selanjutnya yang akan dibahas adalah anggapan sebagian orang bahwa dalam amandemen yang akan dilakukan kali ini adalah terbatas, yaitu hanya pada hal yang teknis berkaitan dengan kedudukan MPR. Akan tetapi menurut penulis, hal apapun yang akan dilakukan dengan mengembalikan fungsi dari MPR akan sama saja untuk menguatkan kembali sistem parlementer. Dalam amandemen terbatas sebagaimana yang diajukan oleh sebagian orang, bahwa amandemen yang dilakukan tidak mungkin tidak mengembalikan peran dan tugas dari MPR, misalnya dalam hal memilih Presiden atau Wakil Presiden maka akan menghilangkan fungsi dari masyarakat sebagai sarana dalam mengontrol pemerintahan. Menurut Jimly Asiddiqie bahwa konstitusi yang ada di berbagai negara memiliki fungsi sebagai pembatas organ kekuasaan negara, kemudian berfungsi mengatur kekuasaan antarorgan negara, mengatur hubungan antarorgan negara dengan warga negara, memberi legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara, sebagai penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli, berfungsi secara simbolik juga untuk pengendalian masyarakat baik dalam arti sempit yang hanya menyangkut persoalan di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi, dan konstitusi berfungsi juga untuk merekayasa dan membuat pembaruan di masyarakat.⁹⁵ maka dari apa yang sudah dijelaskan oleh Prof Jimly, masyarakat juga bisa memainkan peran dalam hal merekayasa ataupun sebagai alat kontrol dari konstitusi itu sendiri. Maka ketika adanya wacana untuk melakukan perubahan dengan amandemen kelima yang mana tujuan akhirnya salah satunya akan menghilangkan peran serta warga negara dalam hal hak konstitusi nya, maka

⁹⁴ Hamid S Attamini, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Desertasi Doktor UI Jakarta 1990 hlm 314

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta : 2002 hlm 33

masyarakat dapat melakukan reaksi sosial terkait dengan isu perubahan kelima pada konstitusi itu. Maka sebelum melakukan amandemen, peran dan tanggungjawab dari masyarakat adalah sesuatu yang perlu dan pastinya akan menunjang keberhasilan dari perubahan itu sendiri.

Maka perubahan yang akan dilakukan dari konsep RPJPN menjadi GBHN dan akan terlebih dahulu mengembalikan peran dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi adalah sesuatu hal yang patut untuk dikaji ulang.⁹⁶ Sebagaimana yang pernah disampaikan oleh Profesor Yusril Ihza Mahendra bahwa konstitusi itu harus dipandang sebagai sesuatu yang memiliki nilai keramat sehingga untuk menyentuhnya apalagi merubahnya diperlukan pertimbangan yang kajiannya sudah sejak lama. Negara yang menganut sistem negara dan teori kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi⁹⁷ atau undang-undang dasar sebagai norma hukum yang tertinggi di samping norma hukum yang lain. Undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis menurut A.A.H Struycken merupakan dokumen formal yang berisi⁹⁸ hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau, tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa, pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang ini maupun untuk masa yang akan datang, suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

3.1.4 Kemunduran sistem dalam berbangsa dan bernegara

Membuat perbandingan model pembangunan yang paling tepat untuk diterapkan di Negara ini tidak akan pernah menemui titik akhir. Kekayaan dalam perbedaan pandangan dan pemikiran merupakan bagian yang tidak akan pernah terpisahkan dari kehidupan berdemokrasi. Perbedaan dalam memandang keunggulan masing-masing baik GBHN maupun RPJPN

⁹⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press 1996, hlm 12-14

⁹⁷ Commisiie Staatskunde Leiden, *Inleiding Staatskunde*, Leiden *Pemikiran Negara Hukum* 1991 hlm 23

⁹⁸ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumnii Cet IV 1987 Hlm 2

membuat topik ini akan selalu menarik untuk dibicarakan. Sebagaimana pandangan Von Savigny yang mengatakan bahwa hukum akan selalu mengikuti perkembangan yang terjadi di masyarakat begitu juga perkembangan yang akan membuat masyarakat yang mendukung akan konsep model pembangunan dengan RPJPN akan selalu dipertahankan. Bagi kelompok atau golongan yang memandang bahwa RPJPN adalah model pembangunan yang jalan di tempat dan tidak menunjang apa-apa dalam pembangunan akan tetap mendengungkan bahwa Indonesia perlu untuk kembali mengkaji ulang menggunakan GBHN sebagai acuan dalam pembangunan. Sebelum penulis memberikan tendensi akan condong ke arah model pembangunan GBHN atau RPJPN maka penulis akan terlebih dahulu memaparkan tentang sejarah awal dikenalnya GBHN kemudian diterapkan dan bagaimana GBHN tidak digunakan lagi dan diganti dengan RPJPN.⁹⁹ Sejarah mencatat bahwa dokumen GBHN benar-benar terbentuk untuk pertama kalinya pada tahun 1960 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden (Perpres) No 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dalam Perpres tersebut dijelaskan bahwa sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka manifesto politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus oleh presiden pertama Republik Indonesia atau panglima tertinggi angkatan perang adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara. Kondisi dari pemerintahan Indonesia yang belum stabil pada saat itu membuat yang menjadi panduan adalah Pidato presiden Indonesia pertama yang kemudian dijadikan sebagai acuan menjadi haluan untuk dilaksanakan.¹⁰⁰ Setelah itu pada tahun 1963 dengan penetapan presiden No 12 tahun 1963, Dewan Perancangan Nasional (Depernas) diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Tugas dari Bappenas ini adalah untuk membuat rancangan pembangunan saat itu tidak dapat berjalan dengan baik. Akan tetapi kondisi perekonomian Indonesia tidak stabil dan cenderung

⁹⁹ Bahaudin, *Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan*, Jurnal Keamanan Nasional Vol.III No 1 Mei, hlm 90

¹⁰⁰ *Ibid* hlm 113

mengalami kelumpuhan sehingga pembangunan yang dijalankan tidak dapat berjalan sesuai dengan apa yang direncanakan oleh Bappenas di awal.

Setelah kabinet yang dipimpin oleh Presiden Soekarno jatuh yang kemudian digantikan oleh Soeharto dan mengambil alih posisi sebagai presiden untuk melanjutkan roda pemerintahan Indonesia. Untuk lebih memudahkan mengingat perbedaan antara kepemimpinan antara Presiden Soekarno dengan Soeharto maka sering dikenal dengan istilah Rezim atau Orde. Pada kepemimpinan Presiden Soekarno dikenal dengan istilah era orde lama sedangkan pada kepemimpinan Presiden Soeharto dikenal dengan istilah era orde baru. Presiden Soekarno yang digantikan oleh Soeharto sebagai Presiden di awal kepemimpinan langsung dihadapkan pada tantangan untuk memperbaiki stabilitas perekonomian Indonesia yang telah limbung. Maka Soeharto bersama-sama dengan para pakar ekonomi menyusun berbagai strategi perencanaan 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. Dengan membuat strategi seperti ini, Presiden Soeharto berharap akan mengerjakan langkah yang pasti sesuai dengan strategi yang disusun untuk mengatasi kondisi perekonomian yang mengarah pada lumpuh. Atas perintah langsung dari Presiden Soeharto inilah kemudian Bappenas mampu menghasilkan suatu dokumen yang dinamakan sebagai rancangan pembangunan lima tahunan I (Repelita 1) untuk kurun waktu yang saat itu mulai tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Repelita yang sudah disusun ini kemudian berjalan dan bertahan sampai dengan tahun 1998. Proses perencanaan pada era repelita ini selalu didasarkan pada GBHN yang dihasilkan oleh MPR yang bersidang selama lima tahun sekali. Keberhasilan Repelita ini mulai dari setiap periode mulai dipertahankan dengan Repelita II sampai repelita VI. Perekonomian Indonesia yang semakin membaik membuat Repelita tetap eksis dan perlu untuk diteruskan.¹⁰¹ Namun ketika akan

¹⁰¹ Imam Subkhan, *GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, Aspirasi Vol. 5 No. 2, Desember 2014, hlm. 136

memasuki Repelita yang ke VII, program pembangunan lima tahun ini terpaksa harus dihentikan dan sekaligus akhir periode dari GBHN. Alasannya bukan karena Repelita gagal atau sudah tidak sesuai lagi untuk diteruskan melainkan karena alasan di luar teknis yang menyerang seluruh sendi dari kehidupan bangsa Indonesia. Hal tersebut terpaksa dilakukan karena Indonesia mengalami krisis moneter yang memudarkan semua impian rencana pembangunan nasional yang telah dibuat sejak awal era orde baru, saat itu juga ditandai dengan masuknya Indonesia pada era yang baru yakni reformasi.

Pasca reformasi, selama kurun waktu 1999-2002, MPR melakukan kinerja bersejarah yaitu dengan melakukan amandemen UUD 1945. Dari hasil amandemen yang dilakukan ini pada Pasal 3 yang sebelumnya MPR menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara diubah menjadi Pasal 3 ayat 1 yang menghapuskan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Sejak saat itulah konsep pembangunan dengan model GBHN sudah tidak dikenal lagi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁰² Dihapuskannya kewenangan MPR untuk membuat GBHN sebenarnya adalah mengikuti perubahan pada UUD 1945 yang secara umum membuat posisi dari MPR bergeser. Perubahan pada amandemen itu juga yang membuat MPR sudah tidak lagi menjadi lembaga yang tertinggi akan tetapi menjadi lembaga biasa yang menempati posisi yang sama dengan lembaga lain. Perubahan kedudukan dari MPR ini pun tampak dari kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya berada di tangan MPR diganti menjadi hak seluruh warga negara. Maka dengan sistem yang baru secara langsung juga menghapus keharusan pertanggungjawaban dari presiden kepada MPR. Dalam sistem yang baru dengan amandemen ini, terjadi perubahan juga pada sistem pemerintahan Indonesia. Dalam sistem yang baru yang sering dikenal dengan istilah sistem presidensial sudah tidak menempatkan peran dari MPR ke dalam posisi yang strategis baik dari kedudukannya maupun kewenangannya.

¹⁰² Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, Cet.IV 1987. hlm 2

Untuk pertama kalinya di tahun yang sama pemerintah Indonesia tidak lagi mengacu pada GBHN yang sudah dihapus dalam perumusan dokumen rencana pembangunan nasional sejak tahun 2004. Pada tahun yang sama juga untuk pertama kalinya dilaksanakan pemilihan langsung presiden dan wakil presiden. Untuk mengganti peran dari GBHN yang sudah tidak memiliki *legal Standing* untuk diterapkan kembali, pemerintah merasa perlu untuk tetap memiliki haluan yang nantinya digunakan sebagai acuan dalam pembangunan. Dokumen yang sama seperti GBHN diperlukan mengingat keberhasilan pemulihan keadaan ekonomi dan pembangunan ekonomi yang berhasil. Maka pemerintah membuat undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dokumen SPPN ini lah yang menggantikan peran dari GBHN sebagai suatu perencanaan pembangunan nasional. Dokumen ini kemudian diturunkan ke dalam rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) yang kurun waktunya antara tahun 2000-2025 yang ditetapkan ke dalam undang-undang No 17 Tahun 2007, rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) yang kurun waktunya adalah selama lima tahun, dan Rencana pembangunan jangka pendek atau tahunan. Akan tetapi meskipun sudah sah berakhir dan tidak digunakan sejak amandemen keempat, nama GBHN masih saja tetap akrab di telinga untuk dihidupkan kembali. Hal ini masih menjadi topik yang hangat dan menarik untuk didiskusikan oleh para pakar hukum, pengamat politik, tokoh masyarakat, praktisi dan akademisi yang masing-masing hadir dengan pendapat dan pandangan untuk membentuk suatu pola pro dan kontra untuk dihidupkannya GBHN. Bagi mereka yang memiliki sudut pandang untuk dihidupkannya GBHN merasa bahwa pembangunan yang ada dengan konsep dan metoden RPJPN yang ada sekarang tidak berhasil dan cenderung jalan di tempat. Alasan ini cukup masuk akal apabila diperkuat dengan isu bahwa pembangunan yang ada di tingkat pusat dan daerahh yang berbeda sehingga tidak adanya keseragaman pembangunan antara pusat dan daerahh. Pendapat ini pun seolah benar karena tidak bisa dipungkiri bahwa peran serta perbedaan pandangan politik antara pusat dan daerahh yang berbeda, akan membuat juga

perbedaan dalam hal pembangunan.¹⁰³ Pendapat yang ingin tetap pada SPPN yang diturunkan ke dalam RPJPN, RPJMN, dan RKP menganggap bahwa dengan sistem presidensial yang dianut bangsa Indonesia saat ini, model pembangunannya yang paling cocok adalah model RPJPN. Hal ini dikarenakan model RPJPN tidak akan mengenal sistem pertanggungjawaban presiden kepada parlemen yang membuat presiden bisa lebih leluasa menyusun program pembangunan yang akan dimuat ke dalam RPJMN. Tentu akan berbeda jika dengan model pembangunan GBHN yang keseluruhan penyusunannya diserahkan sebagai produk dari MPR. RPJPN yang ada saat ini dan dituangkan ke dalam bentuk undang-undang semakin menegaskan sistem *checks and balances* dalam teori pemisahan kekuasaan dalam negara demokrasi.

Untuk mengetahui apakah menghidupkan kembali GBHN dan mengembalikan sistem dengan menempatkan MPR sebagai pemegang lembaga tertinggi, maka sebenarnya sudah dapat terlihat dari bagaimana peran MPR yang ingin dikembalikan. Berdasarkan amandemen keempat yang dilakukan pada tahun 2002, penulis berkeyakinan bahwa sudah dilakukan pengkajian sehingga sudah dengan pertimbangan maka peran MPR pun dibatasi pada hal tertentu saja. Langkah ini wajar saja, mengingat pada saat MPR menjadi lembaga yang tertinggi, kekuasaan yang dimiliki oleh MPR adalah kekuasaan yang tanpa batas. MPR menjadi lembaga yang seolah-olah tidak tersentuh karena tidak mempunyai lembaga yang setara atau yang mengawasi sehingga pada saat itu terpikirkan untuk memberikan *limit* terhadap kekuasaan MPR.¹⁰⁴ Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:

¹⁰³ Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012, hlm. 50.

¹⁰⁴ Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hlm. 45

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD dan disebut dengan *legal power*
2. *No rival authority* artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.¹⁰⁵

Dengan dua supremasi yang dimiliki oleh MPR terlihat jelas bahwa kekuasaan yang dimiliki MPR adalah yang paling tinggi dan tidak ada tandingan. Bahkan lembaga manapun tidak akan mampu untuk membatalkan apa yang sudah diputuskan oleh MPR. Sekilas bahwa apa yang melekat pada MPR khususnya supremasi yang kedua hampir sama dengan apa yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi yang dari sisi kelembagaan adalah independen dan bebas dari intervensi apapun. Dari sisi putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi adalah *final and binding* atau terakhir dan mengikat. Ciri khas dari Mahkamah konstitusi mengandung makna bahwa apapun keputusan yang sudah dikeluarkan tidak bisa dibatalkan oleh lembaga manapun dan harus dilaksanakan. Hal yang sama seolah-olah sama dengan apa yang dimiliki oleh MPR hanya saja yang membedakan adalah bahwa mekanisme dengan melalui Mahkamah Konstitusi adalah konstitusional setelah terbukti bahwa suatu produk undang-undang telah terbukti merugikan kepada orang perorangan atau badan hukum. Mekanisme yang ada di MK jelas berbeda dengan MPR. Sebelum adanya undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya yang mengatur hirarki maka keberadaan produk MPR dengan supremasi nya menempati posisi yang tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Dalam negara demokrasi yang dianut seperti yang sekarang ini maka sistem yang ada di Mahkamah Konstitusi lebih demokrasi dibandingkan dengan apa yang ada di MPR.

¹⁰⁵ Ismail suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm 16

Menurut Jimly Assiddiqie bahwa dalam negara demokrasi yang mengenal istilah kekuasaan, maka kekuasaan itu dibagi ke dalam dua garis besar. Istilah yang pertama dikenal dengan istilah pembagian kekuasaan dan yang kedua dikenal dengan istilah pemisahan kekuasaan. Karakteristik yang membedakan antara pemisahan dan pembagian kekuasaan ini sesungguhnya sudah terlihat sebelum dan sesudah bergesernya peran dan kedudukan MPR. Ketika MPR menjadi lembaga yang tertinggi di negara ini, maka sub-ordinasi yang dilakukan adalah secara Vertikal yang berarti ada penguasa dengan kekuasaan menempati urutan yang paling atas, melakukan koordinasi dengan lembaga yang ada di bawah. Inilah yang disebut dengan model pembagian kekuasaan. Sebagai pemilik kekuasaan tertinggi tugas dari MPR pada saat berkuasa adalah mengawasi dan memberi arahan kepada lembaga yang berada di bawahnya, termasuk memberi mandat kepada presiden untuk menjalankan GBHN. Akan tetapi ketika kedudukan dan peran yang dimiliki oleh MPR mengalami pergeseran seiring dengan dilakukannya amandemen pada tahun 2001 maka kedudukan MPR pun sudah bukan lagi menjadi lembaga tertinggi, namun sudah menjadi lembaga biasa. Sub-ordinasi yang dilakukan adalah dengan cara berkordinasi dengan lembaga yang sejenis. Setelah amandemen, maka kedudukan MPR adalah setara dengan lembaga yang lain. Inilah yang disebut dengan pemisahan kekuasaan. Konsep inilah juga yang mengenal istilah *Checks and balances* yang membuat antara satu lembaga dengan lembaga yang lain saling melakukan pengawasan.¹⁰⁶

Sebelum dilakukannya amandemen yang keempat maka yang muncul ke permukaan adalah Indonesia menganut mekanisme pembagian kekuasaan. Ajaran *trias politica* yang diajarkan oleh Montesquieu tidak terlihat pada saat MPR menjadi lembaga tertinggi. Yang paling dikhawatirkan dari model seperti ini adalah adanya penyalahgunaan kekuasaan untuk tujuan tertentu akibat menggumpalnya kekuasaan pada satu organ saja. Maka untuk menghindari

¹⁰⁶ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: diterbitkan atas kerja sama: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004), hlm. 133

legal Power yang dimiliki oleh MPR, maka amandemen pun banyak mengubah kedudukan MPR.¹⁰⁷

Kemunduran dengan kembali menghidupkan GBHN ini akan terlihat pertama kali saat peran dan kedudukan MPR dikembalikan. Dari sistem pemerintahan presidensial akan kembali menjadi pemerintahan semi presidensial atau bahkan mutlak menjadi parlementer. Kemudian akan kembali demokrasi mengenal istilah mandat, karena mengembalikan peran MPR sama saja dengan mengambil peran warga negara dalam kontestasi demokrasi dalam pemilihan kepala negara. Kemunduran lain yang potensial akan terjadi selanjutnya adalah dengan menggunakan kembali sistem repelita yang perannya sebenarnya sudah tergantikan dengan kehadiran SPPN. Pendapat yang setuju akan mengembalikan peran dari GBHN menjadi haluan yang digunakan dalam pembangunan berargumen bahwa amandemen kelima yang akan dilakukan adalah terbatas. Namun menurut penulis, kunci terbatas atau tidak terlihat pada dikembalikannya peran MPR atau tidak. Jika MPR dikembalikan kembali sebagai lembaga tertinggi, bukan tidak mungkin kewenangan-kewenangan yang dimiliki juga akan dikembalikan. Hal yang tidak mungkin terjadi adalah mengembalikan tubuh nya namun tidak tugas dan fungsinya. Bukankah hal ini terlihat tidak wajar dalam wajah ketatanegaraan? Maka kemudian jika ada anggapan yang mengatakan amandemen yang akan dilakukan adalah terbatas penulis beranggapan bahwa hal seperti ini hanyalah bahasa politis yang sering digunakan demi tercapainya tujuan.

Kemunduran lain dalam sitem ketatanegaraan sebagai konsekuensi dari GBHN yang kembali akan dibuat oleh satu lembaga adalah, bahwa *mekanisme checks and balances* yang selama ini berjalan dengan baik antar lembaga menjadi tidak ada. Hal ini dikarenakan bahwa penyusunan GBHN akan mutlak dimiliki oleh lembaga yang akan memiliki supremasi tanpa bisa dicampuri oleh lembaga lain. Dalam ilmu hukum mengenal mekanisme peradilan untuk

¹⁰⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentuknya* (Yogyakarta,1998) hlm 60-61

mencari kebenaran yang dipercaya adalah yang terbaik untuk para pencari keadilan walaupun putusan yang akan dikeluarkan tidak akan dapat memuaskan semua pihak akan tetapi begitulah mekanisme dalam persidangan. Dalam perkara yang sudah pernah diajukan tidak boleh diajukan kedua kali jika hal itu berkesesuaian dengan yang sudah pernah diajukan. Istilah ini dikenal dengan *Ne Bis In Idem* maka dalam sistem ketatanegaraan kita harusnya menganut mekanisme yang sama. Dalam amandemen yang keempat yang salah satunya adalah mengubah kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan tentu sudah dengan kajian dan pertimbangan yang menyeluruh. Seharusnya tidak boleh lagi posisinya dikembalikan karena hal ini akan menjadi sesuatu yang tidak pasti. Pergeseran MPR dari kedudukan dan fungsinya, sudah banyak melahirkan hal baru dalam perjalanan hukum dan politik di Negara ini. Maka tidak semudah yang dibayangkan jika ingin mengembalikan kedudukan MPR, karena akan berdampak luas. Maka daripada mengembalikan MPR ke posisi awal, lebih baik yang sudah ada diperbaiki atau apabila dirasa kurang mekanisme dengan menambah peran dari lembaga lain sebagaimana negara penganut konstitusi yang hampir sama dengan Indonesia yang tidak takut mencoba hal baru dalam sistem ketatanegaraan mereka atau dengan membentuk lembaga baru adalah hal yang patut untuk dicoba daripada kembali pada sistem yang sudah pernah dilalui.¹⁰⁸

3.1.5 GBHN tidak relevan dengan kondisi Bangsa Indonesia saat ini

Dalam pembahasan kali ini penulis akan memberikan analisis bahwa GBHN yang pernah diterapkan sudah tidak layak dan tidak sesuai untuk diterapkan kembali dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dinilai berdasarkan sudut pandang struktur pemerintahan maupun materi yang terkandung di dalamnya. Dalam sejarah perjalanannya, GBHN akan selalu identik dengan MPR sebagai Lembaga tertinggi (sebelum amandemen) yang berwenang untuk mengeluarkannya. Presiden sebagai mandataris dari MPR pada akhirnya hanya akan menjalankan apa yang sudah

¹⁰⁸Jimly Assididqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta, UI, Press 1996 hlm 61

ditetapkan MPR dalam GBHN, sehingga pertanggungjawaban yang akan diberikan oleh presiden boleh dikatakan konkret yakni mengacu pada pelaksanaan GBHN apakah sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh MPR. Menjadi tidak sesuatu hal yang baru ketika presiden dapat dikatakan bekerja di bawah tekanan. Tekanan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah Impeachment yang akan dilakukan oleh MPR jika pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Presiden ditolak oleh MPR. Kondisi ini semakin membuktikan bahwa begitu kuat dan sangat mendominasi nya peran yang dimiliki oleh MPR pada saat berlakunya GBHN. Meskipun pada saat itu presiden sudah menjalankan peran sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan sekaligus, namun tetap saja pertanggungjawaban yang akan diberikan adalah kepada MPR.¹⁰⁹ Hal ini pernah disampaikan oleh guru besar sekaligus pakar hukum tata negara bahwa betapa pun kebijakan yang akan dijalankan oleh presiden, tentu tidak boleh keluar dari arah GBHN yang sudah ditetapkan sehingga peran dari presiden terkesan kaku dan tidak memiliki karakteristik sebagai orang nomor satu di negeri ini. *Legal standing* yang dimiliki oleh MPR sejatinya bukanlah untuk menjalankan kebijakan lembaga atau sekedar ingin menempatkan diri sebagai satu-satunya lembaga yang paling kuat yang tidak dapat disentuh oleh lembaga lain, akan tetapi mandat dari Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang memberikan legitimasi kepada MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menjalankan kedaulatan seluas-luasnya atas nama perwakilan rakyat.¹¹⁰ Kedaulatan ini semakin absolut ketika yang memilih presiden dan wakil presiden juga adalah MPR. Sehingga alur yang tampak nyata dapat membuat bahwa pembangunan yang akan dijalankan dengan GBHN adalah kehendak dari MPR. Sederhananya bahwa MPR memilih presiden yang menurut mereka yang terbaik dan sesuai dengan standar yang telah mereka terapkan, kemudian presiden yang sudah terpilih ini nantinya akan mereka berikan tugas dan tanggungjawab untuk menjalankan apa yang sudah mereka susun ke dalam suatu dokumen GBHN. Maka akan terlihat seperti sebuah skenario yang

¹⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 144

¹¹⁰ *Ibid* hlm 153

nyata pada saat menjalankan GBHN karena presiden dalam menjalankan peran dan fungsinya terikat oleh GBHN maka akan berusaha dengan sebaik mungkin dan dengan segala kemampuan yang dimiliki untuk merealisasikan program pembangunan yang ada dalam GBHN. Unsur politik pun semakin tidak terhindarkan dari situasi ini, karena MPR sebagai lembaga yang nantinya akan memilih kembali presiden dan wakil presiden dapat memanfaatkan momentum keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan GBHN sebagai senjata untuk melengserkan presiden. Kejadian ini sudah nyata pernah dialami oleh presiden ketiga B.J Habibie yang pidato pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR. Begitu kuat dan mutlak nya peran yang dimiliki oleh MPR membuat beberapa tokoh dan pengamat ketatanegaraan menilai bahwa sistem yang seperti dilaksanakan oleh bangsa ini sudah tidak tepat untuk diteruskan dan perlu perubahan. Maka momentum krisis moneter pada tahun 1998 yang pengaruhnya sangat luas dan menyentuh berbagai elemen kehidupan dalam berbangsa dan bernegara dapat dikatakan sebagai berkah tersendiri dalam mereduksi kekuatan dan kekuasaan yang dimiliki MPR.¹¹¹ Kekuasaan yang paling mutlak yang dimiliki MPR dalam hal memilih presiden dan wakil presiden kemudian untuk menetapkan Garis-Garis Haluan Negara dinilai menjadi dua dari sebagian banyak kewenangan MPR yang harus dievaluasi. Evaluasi yang dilakukan bukan berarti ingin melumpuhkan MPR sebagai lembaga tertinggi, namun situasi bangsa yang sudah semakin berkembang membuat posisi dari MPR sebagai lembaga tertinggi sudah tidak sesuai. Mereduksi kekuasaan MPR pertama kali dilakukan dengan menghilangkan sebagian atau seluruhnya dalam hal pembuatan GBHN, hal ini akan berdampak langsung dalam sistem pemerintahan yang berjalan. Amandemen yang keempat terhadap UUD 1945 yang menghilangkan peran dari MPR membuat GBHN berdampak pada sistem pemerintahan yang berarti sudah tidak mengenal mekanisme pertanggungjawaban dari presiden. Situasi ini pun mengarah pada penguatan sistem pemerintahan yang baru yakni sistem presidensial. Seiring berjalannya perkembangan di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara membuat beberapa

¹¹¹ Tim Pengkajian BPHN, 2011, *Pengkajian Konstitusi, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI*, Jakarta, hlm. 28-30

pihak menyuarakan untuk kembali kepada sistem GBHN. Sistem pembangunan model GBHN dirasa akan menjadi jawaban di tengah permasalahan pembangunan yang dihadapi bangsa saat ini. Saat menjabat sebagai ketua MPR di tahun 2014 yang lalu, Zulkifli Hasan menyuarakan perlunya haluan bagi bangsa ini untuk melanjutkan pembangunan. Dukungan dari semua fraksi yang hadir juga semakin menegaskan bahwa kebutuhan untuk kembali kepada GBHN mengalir begitu deras.¹¹² Akan tetapi perlu diingat bahwa model GBHN yang dulu dengan keberhasilan pembangunannya, tidak terlepas dari kontrol pemerintah yang berkuasa. Saat pemerintahan Soekarno menerapkan GBHN sebagai haluan dalam pembangunan, Soekarno menerapkan kabinet dengan demokrasi terpimpin yang berarti kontrol utama berada di pimpinan dan segala keputusan dan pemikiran berada di tangan Soekarno sebagai pimpinan. Hal ini membuat keseluruhan dari apa yang terkandung di dalam GBHN dapat dipaksakan untuk dilaksanakan dengan mengikuti kehendak dari pimpinan. Kondisi yang seperti ini tidak dapat dikatakan sebagai sebuah kesalahan atau otoritarianisme karena kondisi bangsa yang masih terkesan belajar tentang sistem demokrasi. Kemudian pada era orde baru yang dipimpin oleh Soeharto, yang terkenal dengan pemerintahan yang otoriter membuat sistem pemerintahan lebih absolut dibandingkan dengan demokrasi terpimpin era presiden Soekarno.¹¹³ Maka jika dibandingkan dengan keadaan demokrasi di negara kita saat ini, jelas kedua model yang diusung pemimpin negara di atas sudah tidak dapat digunakan lagi. Saat Soeharto berkuasa, tidak sedikit korban yang berjatuh akibat terlanjur vokal untuk memberikan opini dan pandangan terkait keadaan bangsa dan negara sehingga membuat tidak begitu banyak orang yang berani secara terbuka menyatakan pendapatnya. Kondisi bangsa saat dipimpin dengan era seperti zaman Soeharto jelas menempatkan GBHN dalam arah yang

¹¹² Nabilla Tashandra, “Ketua MPR Sambut Positif Usul PDI-P Kembalikan GBHN”, http://nasional.kompas.com/read/2016/01/12/12203371/Ketua.MPR.Sambut.Positif.Usul.PDIP.Kembalikan.GBHN?utm_source=RD&utm_medium=box&utm_campaign=Kaitrd, diakses 15 Agustus 2019

¹¹³ Ihsanuddin, “Ketua MPR: Hampir Semua Fraksi Sepakat Pentingnya Haluan Negara”, http://nasional.kompas.com/read/2016/03/30/12104181/Ketua.MPR.Hampir.Semua.Fraksi.Sepakat.Pentingnya.Haluan.Negara?utm_campaign=related&utm_medium=bpkompas&utm_source=news&, diakses 15 April 2019

aman sekalipun dalam perjalanannya tidak semulus yang diceritakan oleh banyak orang. Dengan konsep pemisahan kekuasaan di era presidensial sebagaimana yang dianut saat ini, sistem pengawasan dari masing-masing lembaga sudah berjalan dengan baik. Dengan tidak bermaksud untuk menghilangkan fungsi dari haluan dalam bernegara. Pada kenyataannya, bangsa ini tetap membutuhkan suatu haluan dalam pembangunan yang dimaksudkan agar supaya pembangunan yang direncanakan dapat berjalan dengan fokus dan terarah. Oleh karena itu untuk membuat pembangunan tetap berjalan sesuai dengan koridor yang ditentukan, disusunlah suatu haluan yang dituangkan ke dalam suatu bentuk undang-undang yang kita kenal dengan UU No 17 Tahun 2007 tentang RPJPN. Dokumen pembangunan model baru seperti ini dimaksudkan supaya haluan dalam pembangunan ada tetapi sesuai dengan keadaan bangsa.¹¹⁴ Saldi Isra menegaskan dalam tulisannya bahwa pikiran untuk kembali menghidupkan GBHN nantinya akan menambah persoalan yang baru karena sistem pertanggungjawaban nantinya dari presiden akan tetap kepada MPR. RPJPN yang sudah ada sekarang ini juga lebih jelas tujuan yang hendak dicapai karena bersifat partisipatif dengan melibatkan elemen masyarakat dalam penyusunannya. Sedangkan GBHN yang dibuat oleh MPR cenderung mengawang dan tidak jelas indikator keberhasilan pembangunannya.

Pandangan yang sama juga diberikan oleh Mahfud MD selaku pengamat politik sekaligus pakar hukum tata negara yang menurutnya daripada menambah permasalahan dengan sudut pandang seolah ingin memaksakan GBHN dikembalikan, lebih baik konsep yang ada dengan sistem perencanaan pembangunan semakin diperbaiki. GBHN yang disusun oleh MPR terkesan lebih ideologis dan memuat hal-hal yang sebenarnya tidak perlu untuk dimasukkan ke dalam GBHN. Koreksi seperti ini tidak akan ditemui dalam penyusunan GBHN karena hanya dibuat oleh satu lembaga saja. Berbeda dengan sistem perencanaan pembangunan yang melibatkan masyarakat dalam penyusunannya. Selain itu dengan

¹¹⁴ Saldi Isra, "Wacana Menghidupkan GBHN", <http://nasional.kompas.com/read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GBHN?page=all>, diakses 20 April 2019

ditetapkannya model sistem perencanaan pembangunan ke dalam bentuk suatu undang-undang membuat masyarakat, pemerintah sebagai perwujudan dari lembaga eksekutif dan DPR sebagai perwujudan dari lembaga eksekutif dapat membicarakan tentang model perencanaan pembangunan sehingga RPJPN yang disusun nantinya sudah menunjukkan keadaan yang ada di masyarakat. Persoalan ini perlu menjadi pertimbangan layak atau tidaknya GBHN dengan konsep yang sama untuk diterapkan untuk saat ini.¹¹⁵ Tujuan yang hendak dicapai baik RPJPN maupun GBHN adalah untuk mewujudkan cita-cita pembangunan nasional sebagaimana yang ada dalam pembukaan UUD 1945. Maka dari itu keduanya adalah hal yang baik untuk diterapkan karena dengan menggunakan haluan dalam pembangunan maka akan ada satu arah yang akan membuat pembangunan di pusat dan daerahh akan sama dan tidak ada kesenjangan antara daerahh satu dengan daerahh yang lain. Penulis pun memandang bahwa dokumen yang dimuat dalam GBHN semuanya adalah baik karena disusun berdasarkan kesadaran ingin terbebas dari terpuruknya keadaan ekonomi yang saat itu memasuki masa kelumpuhan. Akan tetapi kondisi bangsa yang terus menuju perkembangan dan arah pembangunan yang semakin luas membuat banyak pihak merasa GBHN sudah saatnya digantikan dengan produk yang baru. Produk yang dimaksudkan ini adalah Undang-undang tentang sistem perencanaan pembangunan nasional.¹¹⁶ Dari proses penyusunan antara GBHN dengan RPJPN penulis beranggapan bahwa model RPJPN lebih menjamin mekanisme demokrasi. Dalam penyusunan RPJPN yang dilibatkan tidak hanya lembaga eksekutif dan legislatif saja tetapi juga masyarakat di pusat dan daerahh. Langkah ini dilakukan mengingat bahwa masyarakat sebagai poros utama dan tujuan dari pembangunan itulah yang perlu untuk didengarkan aspirasi dan keinginannya tentang pembangunan yang bagaimana yang mereka inginkan. Model GBHN tidak menawarkan hal yang sama karena pada praktiknya GBHN yang disusun oleh MPR tidak melibatkan siapapun termasuk masyarakat.

¹¹⁵ Endang Saputra, "Mahfud Nilai Tak Penting Hidupkan Kembali Istilah GBHN", <http://www.satuharapan.com/read-detail/read/mahfud-nilai-tak-penting-hidupkan-kembali-istilahgbhn>, diakses 27 Mei 2019

¹¹⁶ Yessi Anggraini, Armen Yasir, dan Zulkarnain Ridlwan, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", Jurnal Fiat Justisia, Volume 9, Nomor 1, Tahun 2015

MPR hanya melakukan kajian dan pengembangan melalui ideologis yang ada dan prediksi pembangunan yang tepat bagi warga negara. Sehingga arah pembangunan yang disusun di dalam GBHN tampak diperuntukkan bagi masyarakat akan tetapi dalam pelaksanaannya hanya sebatas dilaksanakan presiden untuk menghindarkan dirinya dari Impeachment. Sebelum Amandemen kekuasaan MPR memang sangat kuat karena MPR adalah lembaga perwujudan dari masyarakat sehingga memiliki legitimasi yang kuat dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga tertinggi. Oleh karenanya MPR dalam melaksanakan sidang tahunan akan membahas keseluruhan lembaga yang ada di bawahnya termasuk juga untuk mengontrol semua lembaga dan memberikan mandat kepada presiden untuk melaksanakan tugas penyuksesan dan pengamanan pembangunan nasional.¹¹⁷ Namun disinilah terlihat dengan jelas bahwa kedaulatan yang dahulu dimiliki oleh MPR sebagai representasi dari rakyat berubah seiring dengan dilakukannya amandemen keempat. Perubahan itu membuat kedaulatan sudah berada di tangan rakyat sesuai dengan Pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945 tanpa adanya mandat atau perwujudan kepada lembaga. Memang saat ini wakil dari rakyat sudah bukan lagi berada di tangan MPR melainkan sudah ke DPR. Dalam hal inilah tampak perbedaan ketika MPR dengan menetapkan GBHN jika dibandingkan dengan sekarang yang sudah tidak memiliki legitimasi untuk membuat GBHN. Maka sudah tidak relevan lagi untuk menghidupkan GBHN. Ada pendapat yang ingin menghidupkan kembali GBHN tanpa harus mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Pendapat seperti ini terdengar kurang begitu meyakinkan. Bagaimana mungkin MPR memiliki legitimasi dalam hal membuat GBHN jika peran dan kedudukannya tidak dikembalikan terlebih dulu. Selain itu urgensi untuk menghidupkan GBHN tidak ada selain pendapat yang berbau politis. Tidak relevannya GBHN untuk dihidupkan kembali dapat terlihat juga dari hubungan antar lembaga negara. Dalam menyusun GBHN tidak terlihat adanya komunikasi diantara lembaga negara yang jika dibenturkan dengan kenyataan yang ada di negara Indonesia saat ini, lembaga negara sudah begitu banyak yang lahir baik yang bersifat independen ataupun

¹¹⁷ Bagir manan, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gama Media Pratama, Jakarta, Cet I 1996 hlm 104

sebagai lembaga biasa. Akan tetapi tidak mungkin GBHN disusun dengan melakukan komunikasi atau koordinasi dengan lembaga lain dalam penyusunan GBHN karena hal itu mutlak dimiliki oleh MPR. Dalam penyusunan kebijakan yang bersifat peraturan yang dituangkan ke dalam bentuk undang-undang, selalu ada komunikasi diantara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif untuk membahas rancangan undang-undang sehingga dalam negara demokrasi teori checks and balances dapat berjalan. Memang harus diakui di negara manapun di dunia ini tidak akan ada negara yang secara absolut menganut teori pemisahan kekuasaan absolut. Hal ini tampak juga di negara Amerika Serikat yang dikenal sebagai negara penganut utama trias politica.¹¹⁸ Namun dalam menjalankan tugas dan fungsinya, antara lembaga-lembaga negara menjalankan peran masing-masing dengan sebagian-sebagian. Hal ini tampak pada pembuatan undang-undang. Presiden yang mengusulkan rancangan undang-undang kemudian akan dibahas bersama dengan lembaga legislatif. Jika sudah sah dan diundangkan maka lembaga legislatif akan melaksanakan fungsinya mengawasi jalannya pelaksanaan dari undang-undang itu. Untuk itulah RPJPN yang sudah dituangkan menjadi undang-undang nomor 17 tahun 2007 bukanlah produk tunggal dari satu lembaga negara, akan tetapi dibuat oleh lebih dari satu lembaga dengan melibatkan peran serta dari masyarakat di dalamnya. Keadaan yang seperti inilah yang sesuai untuk diterapkan di dalam negara demokrasi, yang mana dalam setiap pengambilan kebijakan atau keputusannya selalu melibatkan peran dari lembaga lain sebagai batu uji dan melibatkan masyarakat sebagai objek yang nantinya akan menikmati pembangunan.

RPJPN yang disusun sebagai produk hukum yang menggantikan peran dari GBHN harus dilihat dalam perspektif yang positif untuk membuat pembangunan di Indonesia lebih baik. GBHN yang sudah tidak berlaku dapat juga berperan sebagai batu uji untuk menilai apakah RPJPN mengalami kemunduran dari segi pembangunannya. Maka apabila ditemukan kegagalan ataupun kekurangan di dalam RPJPN yang harus dilakukan adalah memperbaikinya dan bukan menggantinya dengan produk yang sudah tidak mungkin untuk diterapkan di dalam

¹¹⁸ Jimly Assididqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press hlm 60

sistem ketatanegaraan kita. GBHN hanya akan relevan dan kembali cocok untuk diterapkan kembali apabila terjadi pergeseran yang sangat masif di dalam tubuh ketatanegaraan itu sendiri, misalnya untuk mengubah sistem pemerintahan. Jika dengan sistem presidensial layaknya yang masih digunakan sekarang, akan sulit menempatkan Presiden berada di bawah lembaga lain. Tujuan yang harus diingat juga dalam sistem presidensial adalah berusaha mengembalikan sistem pemerintahan yang menganut sistem presidensial murni dan bukan yang semi apalagi mengarah kepada parlementer. Selain itu peran dari presiden sebagai kepala negara yang ada di zaman orde lama maupun orde baru tidak dapat disamakan lagi dengan keadaan bangsa saat ini yang mayoritas masyarakatnya sudah sadar hukum dan sudah tidak ragu untuk melayangkan keberatan ataupun aspirasinya. Negara saat ini sangat tidak mungkin menerapkan sistem otoriter layaknya rezim orde baru untuk mendukung GBHN agar berjalan dengan lancar. Kenyataan bahwa masyarakat yang tidak ingin diperintah dengan rezim otoriter sudah terlihat ketika terjadi pergolakan yang sangat besar pada tahun 1998. Untuk saat ini RPJPN adalah model yang paling sesuai untuk dianut dan dijalankan dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan. Permasalahan-permasalahan yang ada di dalamnya lah yang diuji untuk kemudian diperbaiki untuk memenuhi harapan dari semua lapisan masyarakat.

3.2 Reformulasi RPJPN dan RPJMN

Reformulasi merupakan suatu solusi yang dirancang ulang sebagai formula untuk dianut bersama sebagai jalan tengah menyikapi pro dan kontra keberadaan RPJPN dan RPJMN sebagai pengganti dari GBHN. Reformulasi bermakna sesuatu yang baru akan tetapi yang baru adalah bentuk yang dianut dan merupakan perpaduan diantara kedua model pembangunan. Langkah ini diharapkan sebagai sesuatu yang solutif untuk kebaikan model pembangunan yang akan diterapkan ke depannya.

3.2.1 Analisis penyatuan konsep dengan keunggulan masing-masing antara model GBHN dengan model RPJPN

Saat ini ketidakmampuan dari RPJPN untuk mengintegrasikan pembangunan di pusat dan daerah dianggap menjadi kelemahan terbesar yang dimiliki model RPJPN, sehingga oleh beberapa pendapat disebutkan bahwa model RPJPN sudah tidak relevan untuk dijalankan dan sebaiknya dikembalikan ke model GBHN. Harus diakui bahwa RPJPN yang dalam pelaksanaannya saat ini adalah model RPJPN yang pertama kali yang diharapkan mampu menggantikan peran GBHN. Walaupun dalam pelaksanaannya masih terdapat kekurangan di sana sini, yang tentu saja hal ini merupakan tugas bersama dari setiap elemen yang terlibat di dalamnya. Kekurangan yang dimiliki oleh RPJPN tidak lantas membuat solusi yang ada adalah dengan mengganti akan tetapi menurut penulis daripada mengganti lebih baik dilakukan perbaikan dan pembenahan hingga pada saat titik terakhir adalah mengganti ketika sudah tidak relevan untuk tetap dipertahankan. Perlu dilakukan telaah yang lebih mendalam lagi terkait model RPJPN yang ada saat ini mengingat momentum untuk tetap mempertahankan atau mengganti sudah ada di depan mata yaitu ketika RPJPN akan memasuki tahap akhir di tahun 2025. Maka untuk menyempurnakan RPJPN ke depannya apabila tetap dipertahankan sudah dapat dilakukan persiapan sejak sekarang.¹¹⁹ Pada dasarnya konflik dalam menerjemahkan sebuah peraturan perundang-undangan adalah hal yang lazim terjadi apalagi peraturan yang dimaksud adalah peraturan yang menyentuh hampir seluruh kehidupan dan elemen dalam berbangsa dan bernegara. Namun justru perbedaan itu lah yang harus dipandang sebagai sebuah keuntungan karena hal ini tentu akan membuat bangsa ini berbenah dan mau untuk mengupayakan yang terbaik. Itulah keindahan dalam berbangsa dan bernegara dalam konsep negara demokrasi. Tidak ada pembatasan ide dan tidak ada upaya untuk itu karena pada dasarnya

¹¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis* dalam (Jurnal Ilmu Hukum, Universitas Muhamadiyah Surakarta, Vol 1 No 2 Tahun II/1998) hlm 3

setiap orang memiliki hak dan kebebasan yang dijamin oleh negara dengan konstitusi sebagai dasarnya.

Ketidakmampuan RPJPN untuk menjawab tantangan dalam mengintegrasikan pembangunan juga selalu menjadi masalah yang paling hangat untuk diperbincangkan. Bagaimana mungkin pembangunan yang terintegrasi dapat terwujud ketika antar pembangunan yang dicanangkan oleh pemimpi di pusat tidak dijalankan dalam arti berbeda di tingkat daerahh. Berangkat dari persolan ini setidaknya akan terlihat ada beberapa hal yang menunjukkan bahwa RPJPN yang saat ini dijalankan harus dilakukan evaluasi dan perbaikan karena dikhawatirkan ketika hal yang sudah jelas terlihat menjadi kelemahan RPJPN tetap dijalankan justru cita-cita pembangunan nasional hanya akan menjadi angan-angan belaka. Kelemahan-kelemahan dari RPJPN yang lain antara lain adalah:

1. Disharmonisasi peraturan perundang-undangan perencanaan pembangunan;
2. Disharmonisasi antara Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan dengan Undang-Undang tentang pemerintahan daerahh
3. Tidak adanya kewajiban Rencana Kerja Pemerintah Daerahh (RKPD) untuk mengacu pada RPJM.¹²⁰

Berlandaskan bahwa pembangunan yang disusun harus saling berkaitan antara pusat dan daerahh, maka sesungguhnya RPJPN sudah gagal untuk memenuhinya karena terbukti bahwa permasalahan terbesar yang dimiliki adalah masalah disharmonisasi yang terjadi sehingga memunculkan pertanyaan dan pertentangan masih layak atau tidaknya untuk mempertahankan RPJPN sebagai *blue print* dalam pembangunan. Selain antara peraturan perundang-undangan yang mengalami disharmonisasi hal yang lain juga tampak pada pemerintahan yang seolah menunjukkan tidak adanya

¹²⁰ Imam Mahdi, *Harmonisasi Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerahh (Kajian Khusus RPJM Provinsi)*, (Disertasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012) hlm 137

komunikasi yang baik antara pemerintah daerahh dengan pusat. Harus diakui bahwa tidak adanya nomenklatur untuk mengharuskan namun lebih tepatnya menyaranakana akhirnya membuat kondisi ketidakharmonisan ini tetap mengendap dan diam tinggal bersama dalam penyusunan RPJMD yang ada di daerahh. Perbedaan dari sudut pandang dalam suatu pembangunan dan ditambah dengan perbedaan haluan dalam panggung politik membuat disharmonisasi antar pemerintah daerahh dan pusat semakin menguat.

Membahas tentang pembangunan antara model antara RPJPN dengan GBHN maka muara terakhirnya adalah keberhasilan pembangunan. Memang selain dari beberapa poin yang coba dirumuskan oleh penulis diatas, masalah lain yang masih belum terjawan dengan RPJPN adalah sejauh mana tolak ukur pembangunan yang sudah berhasil dicapai oleh pemerintah yang sedang berkuasa. Kemudian bagaimana pertanggungjawaban ketika pembangunan yang dimaksud tidak berhasil untuk memenuhi ekspektasi dan tujuan awal yang sudah dicanangkan. Jika menilik sedikit ke belakang dengan melihat model GBHN yang pernah dijalankan di era orde lama dan orde baru, khususnya yang terjadi di era orde baru maka kita akan mendengar istilah REPELITA. Istilah ini sejatinya merupakan singkatan untuk menunjukkan bahwa program pembangunan yang sedang disusun di dalamnya adalah model lima tahunan, dan mungkin hal inilah yang dianut oleh RPJMN. Dalam REPELITA yang dulu ada dalam GBHN keberhasilan pembangunan dan perbaikan mutu kehidupan warga negara sangat dirasakan oleh seluruh warga negara, hal ini terbukti dari keberhasilan swasembada pangan yang saat itu menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara yang menjadi percontohan perbaikan ekonomi terhadap bangsa-bangsa yang lain.¹²¹ Didalamnya juga terdapat prinsip yang dipegang oleh presiden sebagai pelaksana dari GBHN untuk merumuskan program yang direncanakan ke dalam REPELITA. Hal ini memang harus dilaksanakan mengingat masa bakti dari seorang presiden

¹²¹ Riyas Rasyid, *Otonomi Daerahh: Latar Belakang dan Masa Depan*, dalam Syamsudin Haris, Ed. *Desentralisasi dan Otonomi Daerahh: Desentralisasi, Demokrasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerahh*, (Jakarta: LIPI Press 2005) hlm 6

adalah selama lima tahun untuk satu periodenya. Maka dari itu keberhasilan dari REPELITA tergantung pada ketegasan dan prinsip yang dipegang oleh presiden dengan menggunakan GBHN sebagai acuannya. Dalam hal GBHN sebagai acuan pada saat itu, tolak ukur keberhasilan juga sangat tinggi dan mendekati ekspektasi publik terhadap pemerintahnya. Secara sederhana keberhasilan dalam model GBHN sudah dapat terlihat lewat keberhasilan REPELITA. Dengan menggunakan model GBHN yang dulu, maka pemerintah enggan untuk keluar dari jalur yang sudah ditetapkan oleh MPR sebagai lembaga pembuatnya karena apabila REPELITA yang disusun oleh presiden secara nyata tidak berkesesuaian dengan GBHN maka presiden dapat dikenai dengan mosi tidak percaya yang berujung dapat di impech nya seorang presiden. Selain presiden harus menyesuaikan REPELIT dengan GBHN, presiden juga memiliki motivasi dan dorongan tersendiri untuk memberikan yang terbaik dengan program pembangunan yang sudah disusun ke dalam GBHN. Ketidakberhasilan presiden untuk mencapai target yang diharapkan di dalam GBHN dapat juga menjadi alasan utama bagi MPR untuk melakukan mosi tidak percaya. Menurut penulis, sistem semacam ini menjadi satu dari sekian banyak kelebihan yang dimiliki oleh GBHN karena seperti ada desakan dan tekanan yang akan selalu membuat presiden untuk bekerja maksimal dan memberikan seluruh kemampuan untuk memenuhi harapan publik. Hal seperti inilah yang luput dari model RPJPN yang ada saat ini. Mekanisme pertanggungjawaban dari seorang presiden yang sudah tidak lagi kepada MPR seolah juga menghapuskan pertanggungjawaban presiden secara mutlak. Hal ini bisa saja dibenarkan mengingat sudah tidak ada lagi alasan untuk memberhentikan presiden dengan pertimbangan kegagalan dalam pembangunan karena sejatinya tolak ukur untuk pembangunan memang tidak ada dalam RPJPN. Situasi ini secara tidak langsung dapat mengurangi motivasi dan tekanan untuk berbuat lebih dari presiden karena situasi yang ada saat ini dengan model RPJPN adalah menyusun dengan baik program-program

pembangunan yang kemudian akan dilaksanakan namun terlepas dari apakah itu dapat memenuhi harapan dari publik.¹²²

Harus diakui memang bahwa kekurangan yang dimiliki RPJPN dan keunggulan yang ditawarkan dengan model GBHN tidak terlepas dari situasi dan kondisi yang sangat berbeda jika ditinjau dari sudut pandang politik, sistem pemerintahan, keadaan bangsa dan negara yang semakin membuat perbedaan yang mencolok diantara GBHN dan RPJPN. Harus diingat kembali bahwasanya keberhasilan dari GBHN dengan program REPELITA tidak lepas dari posisi dan kedudukan dari MPR yang diatas dari lembaga eksekutif. Presiden sebagai mandataris dari MPR wajib menjalankan GBHN jika tidak ingin di impeachment. Dengan adanya keharusan dari presiden untuk menjalankan GBHN, membuat jaminan keberhasilan dari GBHN semakin tinggi. Saat ini kondisi bangsa dan negara sudah berubah khususnya dalam struktur ketatanegaraan yang membuat presiden bukan lagi mandataris dari MPR sehingga presiden tidak mempertanggungjawabkan program pembangunan yang sudah dikerjakan kepada MPR.¹²³ Pertanggungjawaban yang ada saat ini adalah langsung kepada rakyat sebagai pengejawantahan bahwa rakyat lah yang memilih presiden untuk melayani rakyat. Akan tetapi dengan pertanggungjawaban model saat ini yakni kepada DPR konsekuensi apabila tidak tercapainya pembangunan sudah tidak ada. Praktisnya apabila dirasakan bahwa seorang presiden kurang mampu untuk melakukan perbaikan dalam pembangunan, rasio legis nya adalah tidak akan terpilih pada pertarungan pemilihan presiden dan wakil presiden lagi. Tentu timbul sikap spekulatif di dalam masyarakat apakah presiden dengan sungguh-sungguh menjalankan program pembangunan yang sudah dimuat ke dalam RPJPN. Opini yang berkembang di masyarakat adalah bahwa fokus dari presiden yang sedang menjabat dengan model pembangunan RPJPN adalah bahwa presiden cenderung hanya berfokus pada visi dan misi yang ada di dalam RPJMN yang

¹²² Imam Mahdi, *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara*, dalam Jurnal Al-Imanah Vol.2 No 1, 2017 hlm 5

¹²³ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: UII Press, 1999) hlm 37.

tentu sebagian orang beranggapan tentang janji politik yang disampaikan pada saat presiden menyampaikan kampanye ketika mencalonkan diri sebagai presiden dan wakil presiden.

Meskipun dengan model GBHN yang menawarkan keberhasilan dan kejelasan pembangunan, hal ini tidak serta merta membuat tawaran untuk kembali kepada GBHN menjadi opini benar yang lantas harus dijalankan. Mengingat saat berlakunya di era orde baru khususnya, keberadaan MPR yang paling berperan penting sudah tidak relevan dan sudah tidak dapat untuk dibandingkan dengan kedudukan yang dimiliki oleh MPR saat ini. Kehadiran RPJPN yang saat ini masih harus dikembangkan dengan terus melakukan evaluasi dan perbaikan dalam berbagai sisi, merupakan konsep yang relevan dan mau tidak mau harus diterima oleh semua pihak.¹²⁴ RPJPN sebagai model yang mengikuti keadaan bangsa dan negara juga harus dipandang memiliki berbagai kelebihan yang menjadi alasan dan pertimbangan untuk tetap dipertahankan. Hal ini dapat terlihat dari komunikasi dan kordinasi yang semakin terjalin diantara berbagai lembaga. Dalam penyusunan yang juga langsung melibatkan masyarakat menjadi suatu terobosan baru yang mana dalam GBHN tidak mengenal kajian dan pembahasan yang langsung melibatkan masyarakat di dalamnya.

Maka setelah melihat dan mempelajari kelebihan dan kekurangan yang dimiliki baik GBHN maupun RPJPN, membuat penulis memiliki pandangan untuk membuat kelebihan masing-masing menjadi kelebihan keduanya dan kekurangan masing-masing sebagai baha evaluasi dan pelajaran untuk membuat model yang baru yang sama-sama akan diterima oleh berbagai pihak. Alasan pertama yang terlihat menjadi kelebihan RPJPN sekaligus menjadi kelemahan GBHN adalah proses penyusunannya. Mengutip apa yang disampaikan oleh Prof Jimly Assididqie, bahwa untuk menyusun dan menjalankan program pembangunan diperlukan sinergi diantara para pembuatnya. Hal ini

¹²⁴ *Ibid hlm 42*

dimaksudkan karena MPR dalam penyusunan GBHN mutlak memiliki hak dan tidak melibatkan pihak lain. Selanjutnya disampaikan juga bahwa hal ini kurang tepat dalam kehidupan berbangsa dan juga tidak baik dalam struktur ketatanegaraan saat ini. Maka dapat dimengerti bahwa model RPJPN adalah yang paling tepat untuk saat ini karena melakukan kordinasi dengan lembaga lain.¹²⁵ Tentunya dengan tidak mengesampingkan peran dan keberhasilan dari GBHN untuk dijadikan sebagai bekal untuk perbaikan program pembangunan yang lebih baik. Kemudian apa yang sudah ada saat ini tidak boleh diterobos dengan kesan memaksakan untuk menghidupkan kembali GBHN dengan sistem pemerintahan dan keadaan berbangsa dan bernegara yang sudah tidak relevan lagi untuk mendukung GBHN tetap dipertahankan. Melihat kenyataan di lapangan yang membuat RPJPN terkesan tidak padu antara pusat dan daerahh, sudah saatnya dilakukan sinergi dan integritas dalam penyusunannya. Maka penulis bermaksud agar ke depannya penyusunan RPJPN memperhatikan GBHN untuk membuat pembangunan tidak berbeda antara pusat dan daerahh. Ada langkah yang yang dapat ditempuh melaluu cara ini, yaitu dengan tetap menempatkan RPJPN dan RPJMN sebagai panduan. RPJPN harus dipandang sama dengan GBHN dan RPJMN dipandang sama dengan REPELITA. Keterkaitannya dengan pembangunan di daerahh adalah bahwa siapapun calon pemerintah daerahh yang ingin maju dalam pertarungan pemilihan kepala daerahh, meskipun dengan latar belakang politik yang berbeda termasuk perbedaan partai politik dengan pemerintah pusat tetap harus menggunakan RPJMN sebagai panduan untuk menyusun program kerja yang akan disampaikan dalam kampanye. Model kesatuan yang ada di dalam GBHN ini perlu dicontoh karena akan membuat pembangunan secara umum dan universal yang digagas oleh pemerintah pusat akan secara terperinci dijalankan oleh pemerintah daerahh sesuai dengan otonomi daerahh. Maka dengan cara seperti ini akan membuat konsep otonomi daerahh dapat diawasi. Selama ini kenyataan yang ada di lapangan, menunjukkan bahwa pemerintah daerahh

¹²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum tata Negara dan Pilar Pilar Demokrasi*, (Jakarta, Konstitusi Press. 2005) hlm 17

cenderung berlindung di bawah UU 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dan menggunakan undang-undang ini sebagai perlindungan dalam menjalankan pemerintahan daerah. Dari hal ini juga yang akan mengindikasikan pemerintah di daerah untuk menjalankan program pembangunan yang bisa saja berbeda dengan pemerintah pusat.¹²⁶

Permasalahan lain yang membuat RPJPN seolah tidak layak dipertahankan adalah permasalahan terkait dengan tidak adanya pertanggungjawaban yang jelas oleh presiden kepada lembaga lain. Seharusnya jika melihat GBHN dengan pertanggungjawaban presiden kepada MPR membuat setidaknya ada tekanan yang membayangi kinerja presiden untuk berusaha memberikan yang terbaik untuk mencapai target yang disusun oleh MPR. Konsekuensi lain yang akan terjadi adalah presiden yang akan dikenakan mosi tidak percaya oleh MPR yang dapat berimplikasi pada di impeachmentnya presiden dari jabatannya. Analisa yang coba ditawarkan oleh penulis adalah bahwa RPJPN juga harus menganut sistem pertanggungjawaban yang dilakukan presiden kepada DPR sebagai lembaga yang turut bersama-sama merumuskan RPJPN. Kenyataan saat ini dengan MPR yang masih dapat memberhentikan presiden dengan alasan tindakan inkonstitusional yang dilakukan presiden sebagaimana apa yang diatur di dalam konstitusi. Maka untuk penyusunan UU No 17 Tahun 2007 perlu dilakukan perbaikan yakni penambahan pada bab yang mengatur tentang sanksi. Cara lain yang dapat ditempuh juga sebagaimana yang sudah ditawarkan oleh penulis di atas bahwa dengan menjadikan RPJMN sebagai Undang-Undang maka, peraturan yang mengikat presiden sebagai pelaksanaannya dapat diatur. Pengaturan yang selama ini yang memberi legitimasi kepada presiden untuk menyusun RPJMN sesuai dengan visi dan misi juga menurut penulis adalah sebuah kekeliruan. Untuk membuatnya konstitusional maka Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang RPJPN dapat dilakukan perubahan bahwa setiap

¹²⁶ Endang Maria Astuti, *Garis-Garis Besar Haluan Negara, Perencanaan Strategis dan Kepemimpinan Transformasional*, www.budayabangsa.com, diakses pada tanggal 7 Oktober 2019

calon presiden yang ingin maju dalam pertarungan politik menjadi presiden dan wakil presiden harus menyusun program kerja dan menyusun visi dan misi sesuai dengan RPJPN. Selama ini yang berlaku adalah bahwa RPJMN akan disusun setelah terpilihnya presiden dan kemudian akan menyusun RPJMN, maka seharusnya dilakukan adalah menyusun visi dan misi dan program kerja sesuai dengan RPJMN yang sudah memiliki standar yang disesuaikan dengan RPJPN. Dalam perusahaan biasa disebut dengan SOP (*Standar Operating Procedure*) yang menjadi pedoman dalam melakukan suatu pekerjaan di sebuah perusahaan. Ke depannya yang akan terjadi adalah bahwa antara mengenai pusat dan daerahh akan ada satu koridor yang harus dilalui bersama terkait dengan pembangunan, jika dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan, ini hanya akan berkesesuaian dengan masing-masing daerahh misalnya anggaran, luas daerahg, dan sitem pembangunan yang ada di daerahh. Dengan kesatuan yang ada di daerahh dan di pusat sinergi yang terjalin akan berkelanjutan. Kekurangan lain yang perlu diatasi juga adalah kesesuaian antara RPJMN presiden yang berbeda di setiap periodenya. Sudah saatnya RPJMN yang akan dimuat ke dalam peraturan perundang-undangan memiliki satu fondasi yang hampir sama dengan GBHN, dampaknya adalah meskipun terjadi perbedaan antara presiden yang baru dengan yang sebelumnya tidak akan terjadi perbedaan karena memiliki pola yang sama. Perbedaannya hanya akan terjadi pada cara presiden yang baru untuk mengembangkan sesuai dengan gaya pemerintahannya.

Maka kekurangan yang terdapat di dalam GBHN dan kelebihan yang ada dalam RPJPN ataupun sebaliknya, sejatinya bukanlah hal yang harus dibandingkan akan tetapi menjadi dua hal yang harus saling melengkapi karena pada dasarnya GBHN sudah memiliki pengalaman dengan berbagai keberhasilan yang sudah diraih begitu juga dengan RPJPN yang saat ini sedang dikembangkan dan hal yang wajar apabila masih terdapat kekurangan dalam pelaksanaannya. Untuk itulah langkah efektif ke depannya yang harus

dipikirkan untuk membuat dokumen program pembangunan semakin baik dan sesuai dengan keadaan bangsa dan negara Indonesia saat ini.¹²⁷

3.2.2 Reformulasi RPJMN ke dalam bentuk suatu perundang-undangan

Membuat sebuah peraturan yang mengikat hajat hidup orang banyak haruslah dilakukan dengan persiapan yang matang, melakukan kajian yang dalam, dan melakukan eksperimen atau uji coba yang berkesinambungan dengan keadaan di masyarakat. Sebagaimana yang pernah dikatakan oleh PJP Tak dalam bukunya yang berjudul *Rechtsvorming in Nederland* yang mengartikan bahwa peraturan perundang-undangan (undang-undang dalam arti materil) sebagai setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan dan tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Mengikat secara umum dapat diartikan yang diberlakukan secara luas dan menyeluruh di suatu tempat. Bagir manan dan Kuntana Magnar juga menyampaikan pendapatnya mengenai defenisi peraturan perundangan sebagai setiap putusan tertulis yang dibuat ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat yang mempunyai fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.¹²⁸ Pnegertian peraturan perundang-undangan harus dibatasi sebagai peraturan negara di tingkat pusat dan di tingkat daerahh yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan yang bersifat atribusi maupun yang bersifar delegasi.

Dalam membuat peraturan perundang-undangan yang harus diperhatikan adalah asas dan keberlakuan dari sebuah peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan pada hakikatnya memiliki ciri-ciri dan khas yang oleh Soerjono Soekanto memgklasifikasikannya ke dalam enam asas perundang-undangan yaitu:

¹²⁷ Ade kosasih dan Imam Mahdi, *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral*, (Bengkulu: Penerbit Vanda, 2016), hlm 11

¹²⁸ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Ind.Hill,Co.,Jakarta,1999 Hlm 3

1. Undang-undang tidak berlaku surut
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi dan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generali*)
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terlebih dahulu (*Lex posterore derogat lex priori*)
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.¹²⁹

Berdasarkan apa yang disampaikan oleh Soerjono Soekanto bahwa dalam membuat peraturan perundang-undangan tidak boleh saling bersinggungan apalagi bertolak belakang dengan peraturan yang ada di atasnya. Seringkali dalam membuat peraturan yang bersifat kedaerahan maupun yang sifatnya di pusat, para penyusun peraturan perundang-undangan lebih fokus kepada materi muatan dari suatu peraturan tertulis daripada memperhatikan formil atau syarat keberlakuan dari peraturan perundang-undangan itu. Perlu diketahui bahwa berlakunya aturan hukum (peraturan perundang-undangan) dibatasi oleh ruang atau tempat. Apakah sesuatu aturan hukum itu berlaku untuk suatu wilayah negara atau hanya berlaku untuk satu bagian dari wilayah negara. Sebagaimana diketahui bahwa daerahh kekuasaan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan dapat meliputi seluruh wilayah negara, tetapi untuk suatu keadaan tertentu hanya akan dapat diberlakukan untuk suatu wilayah tertentu pula. Suatu materi persoalan yang diatur di dalam suatu peraturan perundang-undangan mengidentifikasi masalah tertentu. Maka persoalan yang diatur dalam peraturan perundangan menunjukkan lingkup materi yang diatur tentang persoalan mengenai persoalan publik atau privat,

¹²⁹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Penerbit Alumni Bandung, 1979, hlm 15-19

persoalan perdata atau pidana. Sekelompok aturan mungkin saja hanya akan diberlakukan bagi sekelompok orang atau penduduk tertentu. Dengan ditetapkannya subyek atau orang tertentu dalam peraturan perundang-undangan maka akan memperlihatkan adanya pembatasan mengenai orangnya. Undang-undang yang mengatur masing-masing keperluannya akan diperuntukkan sesuai dengan kebutuhan dari diperlukannya suatu peraturan perundang-undangan.¹³⁰ Lingkungan waktu yang menunjukkan kapan suatu peraturan perundang-undangan berlaku, apakah berlaku untuk suatu masa tertentu atau untuk masa tidak tertentu, apakah mulai berlaku sejak ditetapkan atau berlaku surut sebelum ditetapkan. Berlakunya suatu peraturan hukum ditentukan oleh waktu. Dalam teori urutan tata waktu peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dikemukakan oleh Hans Kelsen terdapat prinsip dalam tata urutan, yaitu bahwa:

- a. Perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetapi yang sebaliknya dapat.
- b. Perundang-undangan hanya dapat dicabut diubah atau ditambahkan oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tingkatannya.
- c. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat walaupun diubah ditambah diganti atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

¹³⁰ *Ibid* hlm 23

- d. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi hal yang sebaliknya dapat terjadi.¹³¹

Pengertian dari asas bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat adalah berkaitan dengan materi muatan undang-undang. Dalam hal ini materi muatan undang-undang tidak dapat diuji oleh badan peradilan. Dalam hal ini hanya pembentuk undang-undang sendirilah yang dapat menilai substansi undang-undang, sehingga perubahan pencabutan atau pembatalan suatu undang-undang hanya dapat dilakukan dengan undang-undang sendiri. Dalam penyebutan dalam pemakaian istilah perundang-undangan naskah peraturan perundang-undangan maupun dalam berbagai literatur yang digunakan dalam sistem ketatanegaraan dikenal dengan berbagai istilah yaitu peraturan perundang-undangan, peraturan perundangan dan peraturan negara. Dalam bahasa Belanda, dikenal dengan istilah *Wet*, *Wetgeving*, *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*. Adapun yang dimaksud dengan peraturan negara adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang. Peraturan daerah, surat keputusan dan Instruksi. Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.¹³²

Sistem perencanaan pembangunan nasional yang dimuat ke dalam Undang-undang memberikan ketegasan bahwa peraturan perundangan yang dimaksud adalah peraturan perundangan yang tata cara pembuatannya diatur dengan peraturan negara. Hal ini berarti bahwa dalam membuat peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar dan alasan yang jelas agar dapat dimuat ke dalam peraturan negara. RPJPN yang kita ketahui terinspirasi dari pembuatan GBHN juga dimuat ke dalam peraturan negara yakni dibuat ke

¹³¹ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar Teknis dan Jenis Membuatnya*, Penerbit Bina Aksara Jakarta 1987

¹³² Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Penerbit Maju Bnadung 1989 hlm 1-2

dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Kaitannya dalam kedudukannya di dalam sistem ketatanegaraan adalah bahwa RPJPN yang akan disusun pada periode selanjutnya yakni 2025-2045 akan dibahas bersama oleh lembaga legislatif dan eksekutif. RPJPN yang disusun dan dituangkan ke dalam bentuk peraturan perundangan sering dimaknai sebagai bagian dari konspirasi presiden yang sedang berkuasa dan memuat hal yang menguntungkan baginya untuk dijalankan, dalam hal inilah perlu diluruskan bahwa antara RPJPN memiliki perbedaan yang mendasar. Perbedaan itu tampak dalam penyusunannya yang mana diketahui bersama bahwa RPJPN terinspirasi dari cita-cita nasional dalam alinea ke empat pembukaan UUD NRI 1945 sehingga tidak dapat disusupi dengan berbagai alasan dan kepentingan. Sedangkan RPJMN adalah program pembangunan lima tahun yang penyusunannya berpatokan pada visi dan misi dari seorang presiden terpilih. Maka RPJPN akan disusun sebelum adanya pemilihan presiden karena akan menyesuaikan dengan periode dua puluh tahun dan RPJMN akan disusun setelah terpilihnya seorang presiden, inilah perbedaan mendasar antara RPJMN dan RPJPN.

Dalam perjalanannya menjadi acuan bagi pemerintahan yang sedang berjalan, seringkali RPJMN dianggap tidak perlu untuk diterapkan karena sifat subjektif dari seorang presiden untuk menyusunnya. Pernyataan ini boleh saja benar karena penyusunan dari RPJMN yang disesuaikan dengan Visi dan Misi seorang presiden terpilih. Dari peristiwa inilah akhirnya memunculkan berbagai polemik di dalam masyarakat yang dominan mengatakan bahwa RPJMN tidak membuat pembangunan yang seragam antara pusat dan daerah sehingga perlu untuk dilakukan peninjauan ulang. Akan tetapi jika ditelusuri lebih jauh bahwa RPJMN bukan produk sia-sia sebagaimana pendapat dari beberapa pihak, karena pada kenyataannya memang dibutuhkan acuan berkala dalam pembangunan di setiap periodisasi presiden yang sedang berkuasa. Harus diakui memang bahwa RPJMN walaupun terinspirasi dari visi misi presiden tidak boleh diartikan secara keseluruhan memuat hal yang menguntungkan untuk presiden. RPJMN harus disusun sesuai dengan RPJMN yang secara langsung berkaitan dengan tujuan nasional pembangunan. Selama

ini RPJMN yang disusun tidak mencerminkan terinspirasi dari RPJPN. Sudah seharusnya konsep untuk menempatkan RPJMN diganti ke dalam posisi yang lebih jelas. Sebagaimana diketahui bahwa RPJMN yang berlaku selama ini disusun dengan peraturan presiden dalam hirarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat 1) undang-undang no 12 tahun 2011. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Selain sebagai kepala pemerintahan, Presiden Republik Indonesia juga memegang kekuasaan sebagai kepala negara. Ketentuan ini menganut pengertian bahwa presiden selain sebagai lambang kesatuan negara juga sebagai pejabat yang bertanggung jawab secara penuh dan langsung atas pelaksanaan dan tercapainya tujuan negara dan cita-cita bangsa. Jika ditinjau dari sumber formalnya maka pengakuan terhadap kekuasaan presiden diberikan oleh rakyat melalui UUD Negara Republik Indonesia kemudian melalui Ketetapan MPR dan ketiga Badan pembentuk undang-undang.¹³³ Dengan inilah presiden memiliki legitimasi untuk menetapkan RPJMN ke dalam peraturan presiden. Maka ketika sudah dituangkan ke dalam peraturan presiden, pandangan bahwa RPJMN dipenuhi subjektifitas presiden seolah benar adanya. Pendapat yang menganggap bahwa perbedaan antara RPJMN dengan RPJMD yang seringkali tidak berkaitan satu dengan yang lain dikarenakan perbedaan partai pengusung dapat juga dibenarkan karena melalui bunyi Pasal 4 Undang-undang sistem perencanaan pembangunan nasional menjadi dasar penyusunan RPJMN sepenuhnya berada di tangan presiden dan secara langsung akan mengarahkan pada janji politik saat berkampanye. Kondisi ini akan terus terjadi bila perihal eksistensi dan pengaturan dari RPJMN masih diatur dengan peraturan presiden.

Menurut penulis setelah melakukan analisa dan melakukan eksperimen terhadap RPJMN, maka sudah saatnya RPJMN yang ada saat ini diatur dengan peraturan perundang-undangan layaknya RPJPN. Ada begitu banyak

¹³³ Suwoto, Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia, disertasi Fakultas Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm 99

keuntungan dan hal positif yang akan didapatkan manakala RPJMN yang semula diatur dengan peraturan presiden diatur dengan undang-undang. Dalam penyusunannya yang akan mengikutsertakan lembaga legislatif, maka akan membuat RPJMN dipandang bukan lagi sebagai produk subjektif dari presiden semata. Akan tetapi jika diatur dengan undang-undang maka RPJMN akan memiliki kejelasan substansi dan eksistensi. Berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan maka undang-undang menempati posisi kedua dalam hirarki peraturan perundangan. Kemudian apabila sudah menempati posisi kedua sebagai undang-undang maka ketika RPJMN mengandung unsur-unsur yang bertentangan dengan tujuan nasional dan bertentangan dengan keberadaan pembangunan di daerah, dapat diajukan uji materi ke MK. Jika dibandingkan dengan posisinya yang diatur dengan peraturan presiden, maka posisi untuk mengajukan uji materi adalah ke MA sebagaimana tugas dari MA menguji peraturan yang berada di bawah undang-undang. Melakukan pengujian terhadap RPJMN dengan sistem yang sekarang secara langsung adalah menyerag presiden sebagai pembuatnya namun jika RPJMN disusun dengan Undang-undang maka akan mengikuti prosedur pengujian undang-undang sebagaimana yang ada sekarang.¹³⁴

Bagir manan mengatakan bahwa dalam proses legislasi di DPR ada beberapa bentuk bentuk keikutsertaan presiden yaitu:

1. Melaksanakan kewenangan presiden dalam mengajukan usul rancangan undang-undang kepada DPR, presiden akan menugaskan kepada menteri atau pimpinan lembaga pemerintahan nonkementerian untuk menyusun rancangan undang-undang dan mendapat persetujuan dari DPR. Selanjutnya penyusunan rancangan undang-undang akan dilakukan beberapa mekanisme sebagai berikut :

¹³⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia dengan Gama Media hlm 136-143

- a. Penyusunan suatu rancangan undang-undang dilakukan berdasarkan prakarsa menteri atau pimpinan lembaga pemerintah kementerian yang telah disetujui oleh presiden
 - b. Penyusunan rancangan undang-undang dilaksanakan secara antar-kementerian dan lembaga pemerintah non-kementerian yang terkait (Tim antar-kementerian). Dalam praktiknya tim-antar kementerian terdiri atas para ahli atau mereka yang dianggap memahami secara utuh materi yang akan diatur seperti dari badan peradilan, organisasi profesi, kalangan universitas atau perorangan lainnya. Selain pertimbangan keahlian, keikutsertaan organisasi profesi, perorangan, dan lain-lain tersebut dimaksudkan untuk memperluas dalam perancangan undang-undang.
 - c. Penyampaian kepada DPR oleh presiden untuk mendapatkan persetujuan.
2. Keikutsertaan Presiden dalam pembahasan di DPR keikutsertaan presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR diwakili oleh menteri. Keikutsertaan ini makin mencerminkan bahwa undang-undang adalah produk bersama antara presiden dan DPR. Undang-undang dibentuk bersama antara presiden dan DPR dan bukannya hanya oleh presiden dengan persetujuan DPR. Pada pembahasan ini dimungkinkan terjadi perubahan yang dilakukan melalui forum permusyawaratan. Suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR untuk disahkan menjadi Undang-undang merupakan hasil kesepakatan antara DPR dan presiden. Telah menjadi suatu kelaziman bahwa presiden menyampaikan sambutan resmi mengiringi persetujuan DPR atas suatu rancangan undang-undang.
3. Presiden bisa menolak tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang sudah disetujui oleh DPR. Hak menolak dari seorang presiden merupakan “*balans*” atas hak DPR untuk menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden. Kewenangan presiden menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan dari DPR

didasarkan pada ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 20 ayat (3) yaitu: Jika rancangan undang-undangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Ketentuan tersebut apabila kita tafsir secara sistematis pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 21 yaitu anggota Dewan perwakilan rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Maka dengan mekanisme untuk menempatkan sebuah peraturan ke dalam undang-undang yang membutuhkan mekanisme yang panjang akan semakin membuat posisi dari produk hukum itu sulit untuk dicari kesalahannya. Penulis berpendapat bahwa model RPJMN untuk dibuat ke dalam suatu peraturan perundang-undangan nantinya akan membuat RPJMN memiliki kesatuan visi dan misi yang bukan lagi dari presiden akan tetapi sudah melibatkan lembaga legislatif di dalamnya dan harus diikuti oleh RPJMD yang ada di daerah. Nantinya apabila RPJMN yang sudah disusun tidak diikuti oleh RPJMD yang ada di daerah maka dalam undang-undang tentang RPJMN dapat ditambahkan sanksi yang mengikat. Selain menghilangkan kesubjektifan dari presiden dalam menentukan RPJMN nantinya akan dibuat mekanisme bahwa RPJMN akan menjadi patokan bagi setiap calon presiden yang ingin maju dalam pertarungan panggung politik. Dalam penyusunannya yang akan melibatkan DPR dalam penyusunannya, layaknya RPJPN akan mendapat fungsi pengawasan dari DPR dalam pelaksanaannya.

BAB 4

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Maka berdasarkan permasalahan yang telah dibahas oleh penulis dalam penelitian ini terkait dengan sistem perencanaan dan pembangunan Nasional, penulis akhirnya memiliki kesimpulan sebagai berikut:

- a. Kedudukan RPJPN di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah sesuai dengan perkembangan hukum dan politik dan merupakan model yang diperuntukkan seiring dengan berubahnya sistem pemerintahan dari Parlementer menjadi Presidensial.
- b. GBHN tidak sesuai untuk dihidupkan kembali dikarenakan sudah tidak relevan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh bangsa Indonesia saat ini, sehingga tidak layak untuk diperdebatkan.
- c. Keberadaan RPJPN merupakan solusi sistem yang disusun ulang yang dalam pembentukannya terinspirasi dari GBHN. Kehadiran RPJPN disusun dan disesuaikan dengan sistem ketatanegaraan yang ada dan sudah sesuai dengan amanat dalam pembangunan yang ada di dalam alinea keempat UUD NRI 1945
- d. Keberadaan RPJPN dan RPJMN perlu dikaji ulang baik dari substansi maupun posisi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menempatkan RPJMN dan RPJPN ke dalam bentuk suatu perundang-undangan adalah solusi yang dapat memperkuat eksistensi RPJMN untuk menunjang keberhasilan pembangunan baik di pusat dan daerah.

4.2 Saran

Maka berdasarkan permasalahan yang telah diungkapkan oleh penulis dalam penelitian ini, penulis memberikan beberapa saran yang diharapkan nantinya mampu menjadi solusi bersama untuk memperbaiki sistem perencanaan pembangunan yang dianut saat ini, untuk lebih memudahkan maka penulis menyusunnya ke dalam beberapa poin sebagai berikut:

- a. Melakukan evaluasi berkala terhadap rencana pembangunan yang ada di dalam RPJPN sehingga ketidakberhasilan pembangunan di setiap sektor dapat dilakukan perbaikan secara dini tanpa harus menunggu kurun waktu berakhirnya jangka waktu yang telah ditetapkan.
- b. Segera mungkin perubahan yang akan dilakukan terhadap RPJPN dengan memasukkan perencanaan pembangunan Nasional secara menyeluruh yang meliputi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan Yudikatif. Nantinya pembaharuan yang dilakukan juga akan berdampak terhadap kedudukan antar lembaga-lembaga negara.
- c. Melakukan perubahan dengan mengubah RPJMN yang saat ini diatur ke dalam peraturan pemerintah, diubah ke dalam bentuk suatu perundang-undangan yang bertujuan untuk menyesuaikan RPJMN layaknya REPELITA dalam GBHN yang nantinya akan mereduksi dominasi dari visi dan misi dari presiden terpilih menjadi sama konsep yang dianut seperti halnya RPJPN yang berpatokan kepada UUD NRI 1945. Dalam perubahan ini, RPJMN yang disusun bersama dengan lembaga legislatif akan memiliki satu arah dalam pembangunan yang nantinya akan disesuaikan oleh calon presiden atau calon kepala daerah yang akan maju dalam pemilihan umum. Pembangunan yang diharapkan nantinya tidak akan memiliki perbedaan antara di pusat dan daerah karena visi dan misi calon presiden atau calon kepala daerah memiliki panduan yang sama yakni RPJMN, perbedaannya terletak pada strategi kepala daerah untuk melakukan pembangunan karena memiliki kekhususan dalam otonomi di daerahnya masing-masing.
- d. Menambahkan aturan di dalam RPJMN mengenai target yang diberikan kepada pemerintah dalam bekerja serta mengatur ketentuan pemberian sanksi apabila dalam kurun waktu yang telah ditentukan, apabila pemerintah secara nyata tidak mampu untuk menggapai target yang telah disusun bersama. Sistem yang demikian secara tidak langsung menghendaki agar pemerintah terfokus di dalam merencanakan suatu pembangunan dan memiliki itikad baik.

DAFTAR PUSTAKA**A. BUKU :**

- Ade kosasih dan Imam Mahdi, *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral*, Penerbit Vanda, Bengkulu, 2016
- Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar Teknis dan Jenis Membuatnya*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1987
- Anwar, C, *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Edisi Revisi, In-Trans Publishing, Malang, 2008.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Ind.Hill,Co,Jakarta,1999.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003
- Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2004
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan perkembangan Konstitusi Negara*, Mandar Maju Bandung 1995.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008
- C.F Strong. *Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung 2004
- Commissiie Staatskunde Leiden, *Inleiding Staatskunde, Pemikiran Negara Hukum Leiden*, 1991
- Firmansyah dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*, KRHN dan MKRI, Jakarta, 2005
- Hamid S Attamini, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Desertasi Doktor UI, Jakarta, 1990.
- Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi. *Civic Education : Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.
- Huda, Ni'Matul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. UII Press, Yogyakarta, 2007
- Istanto, F. Sugeng, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007
- Jimli Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta 2004.
- Jimly Asshiddiqie *dalam Perihal Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2006
- Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung (sebuah dokumen historis)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI Jakarta 2006

- Jimly Asshiddiqie, "Institut Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan", Orasi Ilmiah dalam rangka Peluncuran Institut Peradaban (IP), Jakarta: 16 Juli 2012
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum tata Negara dan Pilar Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press. Jakarta, 2005
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta : 2002
- Jimly Assiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Penerbit: Ichtiar Baru Van Hoeve, Cet Pertama, 1993
- Jimly Assiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta, UI, Press 1996.
- Lubis, M. Solly. *Ketatanegaraan Republik Indonesia: Suatu Pengantar Studi tentang Kehidupan Nasional*. Universitas Darma Agung Press. Medan, 1982.
- Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Nusa Media, Bandung, 2001.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentuknya* Yogyakarta, 1998.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2002.
- Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta 1998.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, cet. I, Jakarta, 2007.
- Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta 2013.
- Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. dan Para Pakar Hukum, *The Biography Institute*, Jakarta, 2007.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Penerbit Alumni Bandung, 1979.
- Ramlan Surbakti, *Reformasi Kekuasaan Presiden*, Grasindo Jakarta, 1998.
- Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Riyas Rasyid, *Otonomi Daerahh: Latar Belakang dan Masa depannya*, dalam Syamsudin Haris, Ed. *Desentralisasi dan Otonomi Daerahh: Desentralisasi, Demokrasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerahh*, LIPI Press, Jakarta, 2005.
- Sihombing, T. M. *Filsafat Batak*. Balai Pustaka, Jakarta, 2007.
- Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Press 2001 hlm 86.
- Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Penerbit Maju Bnadung 1989.

- Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 1987.
- Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 1987.
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni Cet IV 1987.
- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1993.
- Sulaksono, Tunjung, *Relevansi dan Revitalisasi GBHN dalam Perencanaan Pembangunan*, 2014.
- Syamsudin Haris, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR*, dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *Gagasan Amandemen UUD 1945*, suatu rekomendasi, Komisi Hukum Nasional RI, 2008.
- T.A Legowo dkk, *Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, Formappi, Jakarta, 2004.
- Thomas S Khun, *The structure Of Scientific Revolution*, Chicago University Press, 1962. Terjemahan oleh Rosda, Bandung 1999.
- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press 1996.

B. JURNAL :

- Fatkul, Muin, *Pokok Pikiran GBHN Dalam Pembangunan Politik Hukum di Indonesia "Supremasi Hukum"* Volume II Nomor 1, 2015
- Harijanti, Susi Dwi, *Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016.
- Imam Mahdi, *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara*, dalam Jurnal Al-Imanah Vol.2 No 1, 2017 hlm 5
- Imam Subkhan, *GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, Aspirasi Vol. 5 No. 2, Desember 2014, hlm. 136
- Latif, Yudi, *Pembukaan Undang-Undang Dasar Sebagai Cita Negara dan Cita Hukum*, Jurnal Ketatanegaraan, Lembaga Pengkajian MPR RI, Vol. 001, Desember 2016
- Muhammad Arbi, Hasbi *UUD 1945 dan GBHN sebagai kendali yuridis dan politis dalam pembangunan nasional* Vol. 4 No. 12, Staf Pengajar FT Univ. Almuslim Biruen NAD, Juni 2013,
- Satjipto Rahardjo, *Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis* dalam (Jurnal Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Vol 1 No 2 Tahun II/1998) hlm 3

Simamora, Janpatar. *Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Litigasi, Vol. 17(2), 2016 Hlm 81

C. KARYA ILMIAH :

Imam Mahdi, *Harmonisasi Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerahh (Kajian Khusus RPJM Provinsi)*, (Disertasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012) hlm 137

Jimly Asshiddiqie, *Institute Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan*, disampaikan sebagai orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institute Peradaban di Jakarta, 16 Juli 2012,

Mudiyanti, Rahmatunnisa, , *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan peran Majelis Pemusyawaratan Rakyat*, Hlm 1

Suwoto, *Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Republik Indonesia*, disertasi Fakultas Faklutas Pacasarjana Universitas Airlangga, Surabaya,

Bagir Manan, *Sistem Pemerintahan RI Sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945*, Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Padjajaran ke-53, Bandung, 21 September 2010,

Isu dan Masalah Perencanaan Pembangunan Daerahh, Drs. H. Dadang Solihin MA dalam *Lokakarya Penyusunan Rencana Pembangunan Daerahh*, November 2008 dalam Ogie Nugroho, “*Sekilas tentang Perencanaan Pembangunan Daerahh*”, Jurnal Online, Bappeda Pandegelang, Juni 2013, diakses 2 September 2019, Pukul 22.21 wita

Bagir Manan, *Penafsiran sebagai bentuk Penemuan Hukum*, Makalah, 2011

D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang *Garis-Garis Besar Haluan Negara*.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang *Garis-Garis Besar Haluan Negara*.

Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 tentang *Garis-Garis Besar Haluan Negara*.

Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988 tentang Perubahan dan Tambahan atas

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 tentang *Garis-garis Besar Haluan Negara*.

Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 tentang *Garis-Garis Besar Haluan Negara*.

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 tentang *Garis-Garis Besar Haluan Negara*.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang *Garis-Garis Besar Haluan Negara*.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700)

E. INTERNET

Sindonews.com, *MPR Diwacanakan Lagi Jadi Lembaga Tertinggi Negara*; 18 November 2014; <https://nasional.sindonews.com/read/925778/149/mpr-diwacanakanlagi-jadi-lembaga-tertinggi-negara-1416293473>

<http://solopos.com/era.demokrasi.tanpa.gbhn>, diakses pada tanggal 29 Juli 2019, Pukul 12.32 wib