URGENSI HALUAN NEGARA SEBAGAI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

TESIS

OLEH:

NAMA MHS.	**: FANDI NUR ROHMAN, S.H.**
NO. INDUK MHS	**: 18912053**
BKU	**: HTN/HAN**

PROGRAM STUDI HUKUM

PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2022

URGENSI HALUAN NEGARA SEBAGAI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Oleh:

Nama Mahasiswa	**: FANDI NUR ROHMAN, S.H.**
Nomor Pokok Mahasiswa	**: 18912053**
BKU	**: HTN/HAN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum UII dan dinyatakan LULUS
Pada hari Jumat, 25 November 2022

Pembimbing

PROF.DR.NI'MATUL HUDA, S.H., M.HUM. Yogyakarta, 25 November 2022

Anggota Penguji I

DR. SAIFUDIN, S.H., M.HUM. Yogyakarta, 25 November 2022

Anggota Penguji II

DR. DRS. MUNTOHA, S.H., M.AG. Yogyakarta, 25 November 2022

Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.

MOTTO

“BERUSAHA MAKSIMAL DAN PASRAHKAN HASILNYA

KEPADA ALLAH SWT”

PERSEMBAHAN



Untuk Keluarga Besar Fandi Nur Rohman dan Tria Aprilia

Untuk Teman-Teman Seperjuangan yang Selalu Memberikan Dukungan

Untuk Almamater Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

PERNYATAAN ORISINALITAS PENULISAN TESIS MAHASISWA PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	:	Fandi Nur Rohman, S.H.
NIM	:	18912053
Judul	:	Urgensi Haluan Negara Sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Menyatakan bahwa penulisan akhir/tesis yang telah diuji di hadapan pembimbing dan dewan penguji Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia adalah hasil karya penulis sendiri dan semua sumber yang dirujuk maupun dikutip telah penulis nyatakan dengan jelas. Apabila dikemudian hari ternyata terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 25 November 2022

Yang membuat pernyataan,



Fandi Nur Rohman, S.H.

CS Dipindai dengan CamScanner

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb

Alhamdulillah segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat ALLAH SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir (tesis) ini dengan baik. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW melalui petunjuk dan bimbingannya yang membawa kita dari zaman jahiliyah menuju zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Tesis ini penulis beri judul "**URGENSI HALUAN NEGARA SEBAGAI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**" dalam rangka menyelesaikan program tugas akhir pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, untuk meraih gelar magister hukum. Sebagai mana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan tesis ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak dikemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat, hidayah. dan pertolongan-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;

2. Kedua orang tua tercinta, Purwantoro dan Sri Sundari yang selalu memotivasi, tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis dengan ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tinggi.
3. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LLM., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Ibu Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.
6. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.HUM. selaku guru dan Dosen Pembimbing Tugas Akhiryang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, pikiran, ditengah-tengah kesibukannya dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan membimbing dan mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan tesis, serta memberikan pengarahan-pengarahan selama penyusunan penulisan hukum hingga selesai.
7. Bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mencurahkan ilmunya sehingga menjadi bekal penulis untuk berperan di masyarakat sebagai Sarjana Hukum yang berintegritas.
8. Tria Aprilia yang telah mendukung, menemani serta selalu memberikan semangat kepada penulis. Terimakasih karena selalu menjadi penyemangat dan memotivasi penulis.
9. Seluruh teman-teman Pusat Studi Hukum Konstitus Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan dukungan serta motivasi.
10. Seluruh sahabat di kampus dan yang berada di wilayah Yogyakarta yang telah menghiasi hari-hari penulis, selalu ada untuk penulis dan memberikan dukungan.

11. Kepada Seluruh kawan-kawan magister hukum angkatan 42 terima kasih atas semua kebaikannya. Serta teman berdiskusi bidang keilmuan BKU HTN/HAN angkatan 42 Tenri, Dede, Tasya, Mba Nika, Riski, Faisal, Meni, Danang, Mas Fuad.
12. Kawan-kawan seperjuangan dari SMA N 1 Kalasan.
13. Semua pihak yang telah memberikan semangat, motivasi, dan membantu penulis yang tidak bisa saya sebutkan satu-satu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan dari bantuan yang diberikan kepada penulis, hingga selesainya Tugas Akhir dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, *Allahuma'amin.*

Tak lupa penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu penulisan Tugas Akhir ini terdapat kekurangan maupun kekhilafan yang tentunya tidak penulis harapkan.

Akhirnya penulis berharap semoga Tugas Akhir yang berupa tesis ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai informasi bagi semua pihak yang membutuhkan serta dapat berhasil guna bagi semua.

Semoga karya sederhana berupa penulisan hukum ini dapat bermanfat bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama di bidang ilmu hukum.

Yogyakarta, Maret 2022

Penulis,

(Fandi Nur Rohman)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL..... ……..……..……i

HALAMAN PENGESAHAN…….. ii

HALAMAN MOTTO……..... …….iii

HALAMAN PERSEMBAHAN……..…….....iv

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS……..v

KATA PENGANTAR..... vi

DAFTAR ISI ..... ……ix

ABSTRAK……..... …xi

BAB I…… .....……1

PENDAHULUAN……..…….....1

A. Latar Belakang……1

B. Rumusan Masalah…….……...13

C. Tujuan Penelitian……14

D. Orisinalitas Penelitian……..14

E. Landasan Teori……16

F. Metode Penelitian.....28

G. Sistematika Penulisan.....32

BAB II.....34

TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA, POLITIK HUKUM, DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN.....34

A. SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA.....34

B. TEORI POLITIK HUKUM……..….....55

C. TEORI PERENCANAAN PEMBANGUNAN…….....63

BAB III…….……..121

URGENSI HALUAN NEGARA SEBAGAI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

……..…….....121

A. Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis.....121

B. Konsep Haluan Negara sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.....165

BAB IV…….……...……192

PENUTUP…….…….....192

A. Kesimpulan…….……..192

B. Saran…….……194

DAFTAR PUSTAKA…….……195

ABSTRAK

Penelitian ini memiliki dua rumusan masalah yaitu: Pertama, apa urgensi membentuk haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional dalam sistem pemerintahan presidensiil pasca amandemen UUD 1945? Kedua, bagaimana konsep haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional dalam sistem pemerintahan presidensiil pasca amandemen UUD 1945? Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan melalui metode penelitian studi kepustakaan (*library* research). Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan historis, komparatif, dan konseptual. Hasil Penelitian ini menyimpulkan yaitu: Pertama, urgensi haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional memiliki empat landasan yang kuat yaitu landasan filosofis bahwa GBHN sebagai haluan negara merupakan derivasi langsung dari Pancasila dan tujuan negara. Landasan yuridis yang mana undang-undang tentang sistem perencanaan pembangunan dan peraturan turunannya masih banyak sekali kelemahan. Landasan sosiologi bahwa haluan negara menjadi salah satu ide yang selalu dikemukakan oleh para ahli dan didesak secara politik. Selain itu, praktik dalam menggunakan haluan negara sudah berjalan. Penggunaan haluan negara yang sesuai dengan teori pemisahan kekuasaan dan mekanisme *check and balances*. Kedua, terdapat materi muatan minimal dalam haluan negara yang diwadahi dalam peraturan dasar yaitu penegasan Pancasila sebagai ideologi negara, penegasan tujuan negara, dan penjabaran lebih lanjut terkait tujuan negara sebagai kerangka acuan dalam penyusunan perencanaan pembangunan, dan ruang lingkup rencana pembangunan yang meliputi aspek sosial, politik, ekonomi, dan budaya, mekanisme pengujian materi muatan haluan negara dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kata kunci: haluan negara, perencanaan pembangunan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan negara dalam jurisdiksi nasional menghendaki adanya langkah-langkah konkret untuk dapat melindungi dan menyejahterakan masyarakat, dan adanya tujuan negara sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) alinea IV yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, belum dapat terpenuhi dengan baik.

Faktor yang mempengaruhi Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara tersebut adalah karena adanya disorientasi pembangunan yang terjadi di Indonesia.[1] Disorientasi pembangunan dapat diartikan sebagai kesamaran arah dalam proses membangun, apabila diterapkan dalam Republik Indonesia sekarang ini maka pembangunan di Indonesia pada saat ini terjadi ketidakjelasan dan ketidaksinkronan dalam arah pembangunan guna mencapai tujuan Republik Indonesia.

[1] Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "disorientasi" diartikan sebagai: (i) kekacauan kiblat, kesamaran arah; (ii) kehilangan daya untuk mengenal lingkungan, terutama yang berkenaan dengan waktu, tempat, dan orang. Sedangkan kata "pembangunan" diartikan sebagai: proses, cara, perbuatan membangun. Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, Cetakan Kesembilan, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015), hlm. 335 dan 134.

Beberapa waktu lalu publik disuguhi tontonan terjadinya polemik panas di media massa antara Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia versus Wali Kota Tangerang. Penyebab gesekan di antara pejabat negara tersebut karena terjadinya ketidaksinkronan kebijakan antara dua lembaga tersebut, yang mana ketika itu Wali Kota Tangerang Arief R Wismansyah menghentikan layanan perbaikan *drainase*, penerangan jalan dan pengangkutan sampah lantaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Yasonna Laoly menyindir pihak Pemerintah Kota Tangerang menghambat perizinan pembangunan di lahan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selain itu, Wali Kota Tangerang mewacanakan akan mengubah lahan milik Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut menjadi lahan pertanian karena tidak tersisa lagi lahan terbuka untuk masyarakat kota Tangerang.[2]

Pada tahun 2017 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mendapatkan temuan tentang 15.000 permasalahan bernilai puluhan triliun rupiah di pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Temuan tersebut terungkap saat BPK menyampaikan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I-2017 kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dua tahun lalu. Selain hal tersebut, ketidaksinkronan juga terjadi dalam hal Presiden Joko Widodo yang ingin menciptakan iklim investasi yang kondusif di negeri ini dengan jalan reformasi perizinan yang dilakukan melalui cara memangkas secara signifikan birokrasi perizinan di tingkat

[2] m.cnnindonesia.com/nasional/20190716153653-12-412602/kemenkumham-polisikan-wali-kota-tangerang-soal-konflik-lahan, diakses pada tanggal 24 Januari 2020.

pusat, khusunya di Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), pada kenyataannya tidak diikuti oleh beberapa pemerintah daerah. Akibatnya iklim investasi yang kondusif sebagaimana dicita-citakan oleh Presiden tidak kunjung terealisasi.[3] Beberapa kejadian di atas merupakan salah satu contoh konkret betapa seringnya kebijakan pemerintah pusat tidak sinkron dengan pemerintah daerah, maupun kebijakan lembaga negara baik pusat maupun daerah yang saling tumpang tindih dan bertentangan satu sama lain.

Menurut Kusmito Gunawan, ketidaksinkronan, ketidakjelasan, dan ada kesan pembangkangan itu dapat dilihat dari banyaknya Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang tidak dilaporkan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Pusat.[4] Pada tahun 2007, sekitar 1.366 Raperda tentang pajak dan retribusi tidak dilaporkan ke pemerintah pusat (Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan). Sejak tahun 2001 hingga akhir 2007, tak kurang dari 1.276 Peraturan Daerah (Perda) tentang pajak, retribusi dan jenis pungutan lainnya, dibatalkan Pemerintah Pusat. Ketidaktundukan Pemerintah Kabupaten/ Kota terhadap pusat, hingga tahun 2016 masih terjadi yang ditandai dengan banyaknya Raperda yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri. Sebagai contoh di Jawa Tengah, sebanyak 122 Perda yang dinilai pusat bermasalah, dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.[5] Selain

[3] Suhendra Hadikuntono, dalam opini berita *"Badan Sinkronisasi Kebijakan Demi Kesinambungan Pembangunan"*, https;//m.mediaindonesia.com/read/detail/254938-badan-sinkronisasi-kebijakan-demi-kesinambungan-pembangunan, diakses pada tanggal 24 Januari 2020.

[4] Kusmito Gunawan, *Perda Bermasalah, Buah Otonomi Kebablasan*, http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalahbuah-otonomi-kebablasan, diakses pada tanggal 24 Januari 2020.

[5] *122 Perda Bermasalah Di Jateng Dibatalkan Mendagri*, http://semarangpedia.com/122-perda-bermasalah-di-jateng-dibatalkan-mendagri/, diakses pada tanggal 24 Januari 2020.

itu, yang terbaru adalah mengenai kebijakan pembangunan jalan tol yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo yang ternyata tidak sejalan dengan visi dan misi Bupati Boyolali yang ingin memajukan daerahnya melalui sektor pertanian. Jalan tol Yogyakarta - Solo, akan menerjang 9 desa di dua kecamatan di Boyolali. Luas lahan yang terkena mencapai sekitar 119 hektar, diantaranya merupakan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B).[6]

Ketidakkonsistenan pembangunan dalam bidang pemberantasan korupsi dan pemilihan umum juga terlihat ketika sering terjadinya perubahan undang-undang yang terkait dengan pemberantasan korupsi dan pemilihan umum. Arah pemberantasan korupsi Indonesia tidak jelas karena diubahnya undang-undang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang justru melemahkan KPK dan tidak sesuai dengan visi misi Presiden Joko Widodo. Dalam bidang pemilihan umum undang-undang pemilihan umum juga sering terjadi perubahan salah satu contohnya yang sangat dinamis berubah-ubah adalah terkait dengan ambang batas pencalonan, dan juga sistem pemilihan umum baik tertutup maupun terbuka.

Temuan-temuan tersebut tentu saja menunjukkan adanya ketidaksinkronan kebijakan antara pemerintah pusat maupun daerah yang cenderung tumpang tindih dan saling bertentangan satu sama lain dan tidak jelasnya arah pembangunan dalam bidang pemberantasan korupsi dan bidang pemilihan umum. Tumpang tindih peraturan dan kebijakan dan tidak jelasnya arah pembangunan dalam bidang pemberantasan korupsi dan pemilihan

[6] https://finance.detik.com/infrastruktur/d-4648518/88-ha-sawah-di-boyolali-bakal-dilibas-proyek-tol-yogya-solo, diakses pada tanggal 24 Januari 2020.

umum ini disebabkan karena tidak adanya rujukan atau pedoman bagi pemerintah dalam membuat peraturan atau kebijakan. Ketidakjelasan dan ketidaksinkronan akan mengakibatkan ketidakpastian dalam upaya mewujudkan tujuan negara.

Pedoman Republik Indonesia dalam melakukan pembangunan guna mewujudkan tujuan negara dahulu dituangkan ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), semenjak terjadinya amandemen UUD 1945 yang salah satu implikasinya adalah berubahnya sistem kedaulatan rakyat yang ada di Indonesia. Sebelum amandemen, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".[7] Dengan adanya pasal tersebut membawa konsekuensi bahwa lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada waktu itu berkedudukan sebagai pemegang kedaulatan tertinggi rakyat Indonesia, sehingga memberikan kedudukan kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

Hal tersebut tentu berbeda setelah dilakukannya amandemen terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".[8] Dari perubahan tersebut timbullah beberapa konsekuensi salah satunya adalah pengurangan kewenangan MPR yang tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membuat GBHN.

[7] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat,* Cetakan Kesembilan, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010), hlm. 44.

[8] Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejak GBHN tidak lagi dibuat dan digunakan sebagai dasar pembangunan, maka mulai saat itulah 'haluan' pembangunan hilang dalam sistem ketatanegaraan. Arah dan gerak pembangunan diserahkan dan menjadi kewenangan eksekutif di bawah kendali Presiden dengan periode jabatan lima tahunan. Setiap Presiden memiliki hak dan kebebasan menentukan arah pembangunan. Tak ada kewajiban saling melanjutkan. Sebaliknya terbuka peluang saling mengoreksi. Praktis kontinuitas program-program pembangunan biasanya terputus saat terjadi pergantian pemerintahan Visi misi yang dilaksanakan oleh Presiden selama lima tahun ke depan tidak lagi berdasar kepada GBHN melainkan berdasar kepada visi misi Presiden sendiri. Pembangunan yang jelas, terstruktur, komprehensif dan berkesinambungan akan susah terwujud apabila pedoman dalam melakukan pembangunan dalam bentuk haluan negara tidak menjadi acuan.

Sebagai pengganti GBHN maka dibuatlah pedoman penyelenggaraan pembangunan yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) selama 20 tahun sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007, sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN), RPJPN ini menjadi rujukan pembangunan lima tahunan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang terdapat pada saat ini antara lain: RPJMN I Tahun 2005-2009, RPJMN II Tahun 2010-2014, RPJMN III Tahun 2015-2019, dan RPJMN IV Tahun 2020-2024 dan kemudian dijabarkan lagi melalui Rencana

Pembangunan Tahunan Nasional (RKP). Dokumen perencanaan pembangunan ini tidak lagi menjadi kewenangan MPR, melainkan kewenangan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat RI dan Presiden RI. Implementasi peraturan perundang-undangan tersebut belum menghasilkan suatu kemajuan pembangunan yang pesat bagi negara Indonesia dalam mewujudkan tujuan negara.

Pembangunan guna mewujudkan tujuan negara Indonesia masih jauh dari kata layak. Kementerian Pertanian merilis data bahwa setiap tahun terdapat sekitar 110.000 hektar lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan non-pertanian. Jumlah sawah baru yang dicetak oleh pemerintah hanya mencapai 20.000 hingga 40.000 hektar per tahun.[9] Selain itu, adanya peningkatan kebijakan impor yang dilakukan pemerintah, pada tahun 2011, Selain itu, adanya peningkatan kebijakan impor yang dilakukan pemerintah, pada tahun 2011, pemerintah mengizinkan impor beras sebanyak 1,57 juta ton dengan nilai Rp 7,04 triliun. Pemerintah juga mengizinkan impor kedelai sebanyak 2,08 juta ton untuk memenuhi 71 persen kebutuhan dalam negeri. Selain beras dan kedelai, pemerintah juga memberi izin impor jagung sebanyak 3,5 juta ton dan sepanjang tahun 2012, Indonesia juga mendatangkan singkong sebanyak 6.399 ton dengan nilai US$2,6 juta. Meningkatnya impor pangan ini telah membuat neraca perdagangan "tanaman pangan" mengalami defisit dan meningkat dari US$1,07 miliar

[9] Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Rangka Peningkatan Kedaulatan Pangan*, (Jakarta: Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, 2016), hlm. 79.

pada tahun 2009 menjadi US$6,43 miliar pada tahun 2011. Defisit neraca perdagangan sub sektor tanaman pangan dikontribusi oleh 4 komoditas utama, yaitu Gandum, Beras, Jagung Segar dan Kedelai Segar. Pada tahun 2011, masing-masing komoditi tersebut mengalami defisit perdagangan sebesar US$2,2 miliar, US$1,5 miliar, US$1,0 miliar, dan US$1,2 miliar.[10]

Target pertumbuhan ekonomi sebesar 5,7% yang direncanakan oleh pemerintah gagal, karena pertumbuhan ekonomi tahun 2015 adalah hanya sebesar 4,79%, dan menjadi pertumbuhan ekonomi Indonesia terendah selama 6 tahun ini, pertumbuhan ekonomi di bawah 5% terjadi pada tahun 2009 pada saat terjadi krisis ekonomi global. Padahal pada tahun 2015 pemerintah telah mengeluarkan delapan paket kebijakan ekonomi untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, yang mana delapan paket tersebut memuat lebih dari 150 deregulasi kebijakan untuk memudahkan pergerakan bisnis di berbagai lini. Realisasi defisit anggaran tahun 2016 mencapai Rp 307,7 triliun atau 2,46% dari PDB. Defisit terjadi karena pendapatan negara hanya Rp 1.551,8 triliun. Sementara itu, belanja negara mencapai Rp 1859 triliun. Berdasarkan evaluasi kinerja pemerintah pada tahun 2017, di bidang ekonomi tingkat kepuasan masyarakat sebesar 46,10%, sedangkan di bidang hukum 45,8% masyarakat menyatakan tidak puas dengan kinerja pemerintah.[11]

[10] *Ibid.*, hlm. 83.

[11] Bahan kuliah Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H., M.H., disampaikan pada saat kuliah Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada tanggal 25 Mei 2019.

Mengacu pada data Badan Pusat Statistik (BPS) yang dirilis pada Maret 2015 jumlah penduduk miskin di tanah air terus meningkat. Pada medio September 2014 jumlah penduduk miskin di tanah air sekitar 27,73 juta jiwa atau 10,96% dari total penduduk di tanah air. Kemudian pada Maret 2015 jumlah penduduk miskin menjadi 28,59 juta jiwa atau 11,22% dari jumlah penduduk Indonesia. Dalam rentang waktu 6 bulan jumlah penduduk miskin di tanah air bertambah 860.000 jiwa.[12]

Sekalipun pada tahun 2016 jumlah penduduk miskin berkurang, tetapi angkanya masih cukup besar. Menurut data BPS, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia per September 2016 mencapai 27,76 juta orang (10,70 persen), atau berkurang sebesar 0,25 juta orang dibandingkan dengan kondisi Maret 2016 sebesar 28,01 juta orang (10,86 persen). Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada Maret 2016 sebesar 7,79 persen, turun menjadi 7,73 persen pada September 2016. Persentase penduduk miskin di daerah perdesaan turun dari 14,11 persen pada Maret 2016 menjadi 13,96 persen pada September 2016. Meskipun selama periode Maret 2016–September 2016 persentase kemiskinan menurun, namun menurut BPS, jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan naik sebanyak 0,15 juta orang (dari 10,34 juta orang pada Maret 2016 menjadi 10,49 juta orang pada September 2016), sementara di daerah perdesaan turun sebanyak 0,39 juta

[12]http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/09/15/142220626/Penduduk.Miskin.Indonesia.Bertambah.860.000.Orang, diakses pada tanggal 24 Januari 2020.

orang (dari 17,67 juta orang pada Maret 2016 menjadi 17,28 juta orang pada September 2016).[13]

Adanya data-data tersebut menunjukkan bahwa belum adanya kejelasan arah pembangunan Indonesia yang akan dilakukan supaya dapat mewujudkan tujuan negara. Begitu penguasa berganti, tidak ada kewajiban bagi penguasa baru untuk melanjutkan program atau kebijakan yang sudah ditetapkan oleh penguasa dahulu, masing-masing penguasa baru semua memulai dari nol tidak melanjutkan dari penguasa yang lama.

Sistem Perencanaan Pembangunan yang sekarang diatur dalam bentuk UU SPPN dan kemudian dijabarkan ke dalam bentuk RPJPN, RPJMN, dan RKP memiliki beberapa kelemahan. RPJMN hanya merupakan implementasi dari visi misi Presiden terpilih, sehingga hanya berisikan garis-garis strategi elit politik yang kurang mampu mengakomodir keinginan masyarakat atau rakyat secara nasional.[14] Selain itu, rencana pembangunan yang saat ini ada lebih eksekutif sentris dan partai politik sentris sehingga tidak menunjukkan adanya peran nyata dari rakyat dalam menentukan perencanaan pembangunan ke depan.

RPJPN merupakan produk mandiri eksekutif sebagai penyelenggara suatu pemerintahan demi mencapai tujuan negara (*rule application*

[13]http://setkab.go.id/bps-per-september-2016-jumlah-penduduk-miskin-indonesia-bekurang-025-juta/, Diakses pada tanggal 25 Januari 2020.

[14] Megawati, *Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Makalah dalam acara *Focus Grup Discussion* kerjasama antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, 8 September 2016, hlm. 36.

function).[15] Bukan hanya dalam penyusunan, tetapi dalam hal Rancangan RPJPN dibahas pada Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), RPJPN disiapkan oleh Menteri, yang juga merupakan personifikasi lembaga eksekutif.[16] Penyelenggaraan Musrenbang Jangka Panjang Nasional juga menjadi tanggung jawab Menteri.[17] Bahkan dalam hal pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana juga menjadi kewenangan lembaga eksekutif.[18] Menurut Widodo Ekatjahjana UU SPPN dengan RPJMN pada dasarnya lebih merupakan haluan pemerintahan dan bukan haluan negara. Karena itu perlu kembali dibentuk haluan negara melalui perubahan Pasal 3 UUD 1945 yang akan jadi panduan semua lembaga negara melaksanakan tugasnya termasuk Presiden dengan haluan eksekutifnya.[19]

Berdasarkan kelemahan-kelemahan di atas maka penting untuk kembali memunculkan adanya haluan negara sebagai pedoman melakukan pembangunan akan tetapi dengan konsep yang tentu berbeda. Apabila dibandingkan dengan pembangunan yang dilakukan pada saat GBHN masih menjadi pedoman maka akan jauh berbeda, GBHN terbukti mampu mewujudkan pembangunan nasional yang lebih sukses, konsisten, dan berkesinambungan antara penguasa yang satu dengan yang lainnya.

---

[15] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1983), hlm. 151.

[16] Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[17] Lihat Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[18] Lihat Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[19] *Kumpulkan Masukan Pakar, F-PDIP MPR Kaji Model Baru Haluan Negara*, https://news.detik.com/berita/d-3316380/kumpulkan-masukan-pakar-f-pdip-mpr-kaji-model-baru-haluan-negara?_ga=2.87614872.1087656054.1557813600-518099765.1557813600, diakses pada tanggal 25 Januari 2020.

Ketika GBHN dijadikan sebagai arahan pembangunan nasional pada saat sebelum reformasi telah banyak bukti yang mengindikasikan bahwa GBHN memiliki kontribusi penting dalam kesuksesan pembangunan pada saat itu. Tidak heran ketika semasa GBHN diberlakukan Indonesia kerap diganjar sebagai salah satu "Macan Asia" dan dikategorikan sebagai *Newly Industrializing Economies* (Negara Baru Ekonomi Industri) karena memiliki pembangunan yang progresif sehingga menjadi kekuatan yang diperhitungkan di Asia.[20] Apabila mengambil salah satu contoh yaitu dalam bidang pertanian maka sektor pertanian juga menjadi prestasi tersendiri karena adanya peningkatan produktivitas padi. Semula Indonesia adalah negara pengimpor beras terbesar di dunia karena pasokan produksi padi dalam negeri hanya 12 juta ton saja, akan tetapi sejak adanya GBHN produksi padi di Indonesia meningkat tajam hingga mencapai 28 juta ton. Itu artinya Indonesia juga sekaligus mencetak sejarah karena bukan lagi sebagai negara pengimpor beras akan tetapi telah berubah menjadi negara yang melakukan swasembada beras pada tahun 1984, hal ini tentunya menuai banyak decak kagum dari masyarakat internasional khususnya *Food and Agriculture* Perserikatan Bangsa-Bangsa (FAO PBB).[21]

Pedoman pembangunan Republik Indonesia yang dituangkan dalam SPPN yang kemudian dijabarkan ke dalam RPJPN, RPJMN, dan RKP masih belum bisa menjadi pedoman pembangunan di Indonesia dan masih banyak

[20] Denny J.A dan Frans Surdiasis, *Memperkuat Pilar Kelima: Pemilu 2004 dalam Temuan Survei LSI*, (Yogyakarta: LKIS, 2006), hlm. 15.

[21] Sofyan Saleh dan Nurdjaman Arsjad, *Perekonomian Indonesia Dalam Perspektif Waktu*, (Jakarta: Pamator 2000), hlm. 57.

kelemahan-kelamahan dalam pedoman pembangunan Indonesia saat ini. Oleh karena itu, perlu adanya haluan negara yang digunakan sebagai pedoman pembangunan di Indonesia, sehingga dapat mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum di dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Untuk melihat seberapa penting haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional di Indonesia dan bagaimana konsep haluan negara tersebut. Maka penulis bermaksud menelitinya lebih dalam dengan melakukan penelitian yang berjudul **"Urgensi Haluan Negara sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945"**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa urgensi membentuk haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional dalam sistem pemerintahan presidensiil pasca amandemen UUD 1945?
2. Bagaimana konsep haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional dalam sistem pemerintahan presidensiil pasca amandemen UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui urgensi membentuk haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional dalam sistem pemerintahan presidensiil pasca amandemen UUD 1945.
2. Untuk mengetahui konsep haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional dalam sistem pemerintahan presidensiil pasca amandemen UUD 1945.

D. Orisinalitas Penelitian

Sepanjang pengamatan yang penulis lakukan, pernah ada tulisan yang membahas mengenai haluan negara. Namun apabila penulis amati, tulisan-tulisan tersebut mendeskripsikan mengenai haluan negara di Indonesia dan mengkomparasikan antara haluan negara dengan SPPN.

Tesis Moh. Hudi, S.H., yang berjudul "Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)", dalam tesis tersebut menjelaskan tentang kedudukan GBHN dan SPPN dalam pembangunan nasional, melakukan perbandingan antara GBHN dan SPPN dalam sistem pemerintahan presidensiil.

Penelitian yang dilakukan oleh Bahaudin yang dimuat dalam Jurnal Keamanan Nasional Vol. III No. 1 Mei 2017 dengan judul "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan", dalam penelitian tersebut peneliti fokus kepada komparasi antara GBHN dengan SPPN.

Penelitian yang dilakukan Yessi Anggraini beserta dua rekan lainnya yang bernama Armen Yasir dan Zulkarnain Ridlwan, yang dimuat dalam *Fiat Justisia* Jurnal Ilmu Hukum Vol. 9 No. 1 Januari-Maret 2015 dengan judul "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", dalam penelitian tersebut peneliti membandingkan perencanaan pembangunan nasional pada masa sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945.

Penelitian yang dilakukan oleh R. Nazriyah yang dimuat dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan No. 1 Januari-Maret 2017, dengan judul "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia". Dalam penelitian tersebut peneliti menguraikan penguatan peran MPR dan membahas mengenai apa saja yang harus dipertimbangkan apabila GBHN dihidupkan kembali.

Penelitian yang dilakukan oleh Imam Subkhan yang dimuat dalam Jurnal Aspirasi Vol. 5 No. 2 Desember 2014, dengan judul "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia". Dalam penelitian

tersebut peneliti fokus untuk melakukan perbandingan GBHN era orde baru dan era reformasi, serta proses perubahan GBHN menjadi RPJPN.

Meskipun penelitian di atas pada dasarnya membahas mengenai haluan negara, akan tetapi penelitian ini akan membahas mengenai urgensi haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional baik dari segi filosofis, yuridis, dan sosiologis, dan kemudian memberikan konsep bentuk haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional.

E. Landasan Teori

1. Teori Sistem Pemerintahan

Kalimat sistem pemerintahan terdiri dari dua buah suku kata, yaitu kata "sistem" dan kata "pemerintahan". Kata "sistem" berasal dari bahasa Yunani yaitu "*systema*" yang mempunyai arti sebagai berikut. *Pertama,* suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian. *Kedua,* hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur. Dengan kata lain "*systema*" mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan (*a whole*).[22] Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata "sistem" diartikan sebagai perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas; susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya.[23]

[22] Tatang Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Cetakan Keenam, (Jakarta: Rajawali Press, 1996), hlm. 1.

[23] https://kbbi.web.id/sistem.html, diakses pada tanggal 15 Februari 2020.

Kata "pemerintahan" berasal dari kata pemerintah, dan yang berasal dari kata perintah.[24] Pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah.[25] Pemerintahan memiliki dua pengertian yaitu sebagai fungsi dan sebagai organisasi, pemerintahan sebagai fungsi berarti aktivitas memerintah yaitu melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, sedangkan pemerintahan sebagai organisasi adalah kumpulan organ-organ dari organisasi pemerintahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan.[26] Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.[27]

Dari pandangan beberapa ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwasannya sistem pemerintahan adalah perangkat unsur negara yang secara teratur dan berkaitan satu dengan yang lainnya guna menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan menjalankan kepentingan negara.

[24] Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Yogyakarta: Rineka Cipta, 2011), hlm. 38.

[25] M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1988), hlm. 4.

[26] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Ketujuh, (Depok: Rajawali Pers, 2011), hlm. 31.

[27] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988), hlm. 171.

Sistem pemerintahan dapat juga diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi, satu sama lain. Secara demikian sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lainnya.[28] Menurut Sarundajang, sistem pemerintahan adalah keseluruhan dari susunan atau tatanan yang teratur dari lembaga-lembaga negara yang berkaitan satu dengan yang lainnya baik langsung maupun tidak langsung menurut suatu rencana atau pola untuk mencapai tujuan negara tersebut.[29]

Secara garis besar sistem pemerintahan yang dianut oleh negara-negara demokratis menganut sistem pemerintahan parlementer atau sistem presidensial. Tentu saja kedua sistem ini masih terdapat beberapa bentuk lainnya sebagai variasi disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda dan melahirkan bentuk-bentuk semua (kuasi), karena jika dilihat dari sistem di atas dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya, misalnya kuasiparlementer atau kuasipresidensial.[30]

Menurut Sri Soemantri dalam kepustakaan dikenal tiga sistem pemerintahan, yaitu:[31]

1. Sistem pemerintahan presidensial;
2. Sistem pemerintahan parlementer;

[28] Sulardi, *Menuju Sistem Presidensiil Murni*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 54-56.

[29] Sarundajang, *Babak Baru Sistim Pemerintahan*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012), hlm. 33.

[30] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara..., Op.Cit*., hlm. 171.

[31] Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 161.

3. Sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur, baik yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer maupun yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial, atau dinamakan dengan *semipresidential government*.

Sedangkan berdasarkan sifat hubungan antara organ-organ yang diserahi kekuasaan yang ada di dalam negara itu, khususnya berdasarkan sifat hubungan badan legislatif dengan badan eksekutif, maka sistem pemerintahan di dalam negara yang mengadakan atau menyelenggarakan sistem pemisahan kekuasaan itu, didapatkan adanya tiga macam sistem pemerintahan, yaitu:[32]

1. Negara dengan sistem pemerintahan presidensial;
2. Negara dengan sistem pemerintahan parlementer;
3. Negara dengan sistem pemerintahan badan pekerja, atau referendum.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan yang dikenal di dunia saat ini ada 4 (empat) macam yaitu:

1. Sistem pemerintahan presidensial;
2. Sistem pemerintahan parlementer;
3. Sistem pemerintahan campuran; dan
4. Sistem pemerintahan referendum.

Sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia juga mengalami beberapa perubahan, sistem pemerintahan sebelum perubahan UUD 1945 tentu berbeda setelah adanya perubahan UUD 1945. Ada beberapa periodisasi sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia, yaitu:

[32] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 252.

1. Sistem pemerintahan Indonesia periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949;
2. Sistem pemerintahan di bawah Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950);
3. Sistem pemerintahan di bawah Undang-Undang Dasar Sementara (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959);
4. Sistem pemerintahan orde lama (5 Juli 1959 – 11 Maret 1966);
5. Sistem pemerintahan orde baru (11 Maret 1966 – 21 Mei 1998);
6. Sistem pemerintahan periode 21 Mei 1998 – 20 Oktober 1999; dan
7. Sistem pemerintahan pasca perubahan UUD 1945.

2. Teori Politik Hukum

Menurut beberapa ahli pengertian politik hukum beragam. Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.[33] Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat, yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar sebagai berikut.[34]

1. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada?;
2. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut?;
3. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah?; dan
4. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik?

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan

[33] Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.

[34] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 352-353.

peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk nengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.[35] Selain itu, Soedarto juga mengemukakan bahwa politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.[36] Politik hukum juga dapat diartikan merupakan bagian dari ilmu hukum yang membahas perubahan hukum yang berlaku (*ius constitutum*) menjadi hukum yang seharusnya (*ius constituendum*) untuk memenuhi perubahan kehidupan di masyarakat.[37]

Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.[38] Kata kebijakan yang dikemukakan dalam pengertian politik hukum berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci, dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di

[35] Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 20.

[36] Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 151.

[37] Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 8.

[38] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kelima, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 35.

masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.[39]

Ruang lingkup atau wilayah kajian (*domain*) disiplin politik hukum sendiri meliputi aspek-aspek sebagai berikut.[40]

1. Lembaga kenegaraan pembuat politik hukum;
2. Letak politik hukum; dan
3. Faktor (internal dan eksternal) yang memengaruhi pembentukan politik hukum suatu negara.

Tiga permasalahan tersebut hanya sebatas membahas proses pembentukan politik hukum, belum berbicara pada tataran aplikasi dalam bentuk pelaksanaan produk hukum yang merupakan konsekuensi politis dari sebuah politik hukum. Politik hukum tidak hanya berbicara pada tataran proses dari hukum-hukum yang akan dan sedang diberlakukan tetapi mencakup pula hukum yang telah berlaku. Dengan kata lain politik hukum adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai suatu tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menetapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.[41]

Politik hukum dalam perspektif akademis tidak hanya berbicara sebatas pengertian di atas, tetapi juga mengkritisi produk-produk hukum

[39] Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 310-314.

[40] King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), hlm. 40.

[41] *Ibid.*

yang telah dibentuk. Politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain sebagai kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, politik hukum juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* di atas.[42] Sehingga ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum yaitu:[43]

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan politik hukum;
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
5. Faktor-faktor yang memengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan; dan
6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Politik hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses-proses yang tercakup dalam enam wilayah kajian itu dapat menghasilkan sebuah *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat.[44]

Enam wilayah kajian di atas tentu saja bersifat integral satu sama lainnya. Ruang lingkup pertama merupakan tahap awal dari kajian politik hukum. Pada tahap ini kita ingin mengetahui apakan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat telah diakomodir oleh

[42] Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kesepuluh, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 51.
[43] *Ibid.,* hlm. 50.
[44] *Ibid.,* hlm. 52.

penyelenggara negara yang merumuskan politik hukum atau bahkan mungkin sebaliknya. Kajian terhadap bidang ini penting untuk dilakukan karena secara substansial, hukum tidak pernah lepas dari struktur rohaniah masyarakat yang bersangkutan, atau masyarakat yang mendukung hukum tersebut. Hal ini berarti bahwa apabila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat.[45]

3. Teori Perencanaan Pembangunan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "perencanaan" berarti proses, perbuatan merencanakan (merancangkan).[46] Sedangkan kata "pembangunan" berarti proses, cara, perbuatan membangun.[47] Sehingga dapat diartikan bahwa perencanaan pembangunan adalah proses untuk merencanakan perbuatan membangun di suatu negara atau wilayah. Sedangkan definisi perencanaan sebagaimana tercantum di dalam Pasal 1 angka 1 UU SPPN, perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.[48] Sedangkan arti pembangunan nasional dalam UU SPPN Pasal 1 angka 2, pembangunan

[45] Deddy Ismatullah dan Enung Nurjanah, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018), hlm. 27.

[46] Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus…, Op.Cit*., hlm. 1163.

[47] *Ibid.*, hlm. 134.

[48] Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.[49]

Conyers mengemukakan bahwa perencanaan pada hakikatnya adalah usaha secara sadar, terorganisasi dan terus-menerus dilakukan guna memilih alternatif-alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Handayaningrat menyatakan, bahwa perencanaan adalah keputusan untuk waktu yang akan datang, apa yang akan dilakukan, bilamana yang akan dilakukan dan siapa yang akan melakukan.[50]

Berdasarkan Hukum Administrasi Negara, rencana merupakan bagian dari tindakan hukum pemerintahan (*bestuurrechtshandeling*), suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sebagaimana dinyatakan A.D. Belinfante yang dikutip oleh Ridwan HR yaitu: [51]

> *"Het plan is een geheel van samenghangende maatregelen van de overheid, waardor de verwerkelijking van een bepaalde geordende toestand wordt nagestreefd. Dit geheel is in de vorm van een administratiefrechtelijke rechtshandeling vervat, die als rechtshandeling administratiefrechtelijke rechtsgevolgen doet ontstaat"*. (rencana adalah keseluruhan tindakan pemerintah yang berkesinambungan, yang mengupayakan terwujudnya suatu keadaan tertentu yang teratur. Keseluruhan itu disusun dalam format tindakan hukum administrasi, sebagai tindakan yang menimbulkan akibat-akibat hukum). Meskipun demikian, tidak semua rencana memiliki akibat hukum langsung bagi warga

[49] Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[50] H.M. Syafi'I, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah Perspektif Teoritik*, Cetakan Pertama, (Malang: Averroes Press, 2007), hlm. 63.

[51] Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara..., Op.Cit*., hlm. 188.

negara. Sebagai bagian dari tindakan hukum pemerintahan, yang pasti adalah bahwa perencanaan itu memiliki relevansi hukum.

Rencana pembangunan sebagai bagian dari ide pokok administrasi pembangunan, sebagaimana dikemukakan oleh Sondang P. Siagian, yang mendefinisikan administrasi pembangunan adalah "seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya". Sondang P. Siagian juga mengemukakan tujuh ide pokok dalam administrasi pembangunan. Salah satu ide pokok yang terkait dengan perencanaan pembangunan yaitu, bahwa pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, jangka sedang dan jangka pendek.[52] Ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi apabila ingin menghasilkan suatu perencanaan yang baik:[53]

a. Didasari dengan tujuan pembangunan;
b. Konsisten dan realisistis;
c. Adanya pengawasan yang terus-menerus;
d. Mencakup aspek fisik dan pembiayaan;
e. Adanya koordinasi;
f. Memahami berbagai ciri hubungan antar variabel dalam perencanaan;

Ciri-ciri kegiatan pembangunan menurut Sondang P. Siagian, ialah dilaksanakan secara sadar, komprehensif, terencana, bertahap, dan berkesinambungan. Dan pembangunan nasional diarahkan pada pencapaian tujuan akhir bangsa yang, bagaimanapun dirumuskan dan

[52] Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Strategi dan Dimensinya*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2005), hlm. 5.

[53] Kunarjo, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, (Jakarta: UI Pres, 1993), hlm. 15.

ditujukan pada peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat. Penyelenggaraannya memerlukan suatu sistem administrasi yang andal dalam arti mampu mengambil sembilan langkah secara tepat. Langkah itu ialah, penumbuhan motivasi untuk membangun, perumusan dan pengambilan keputusan politik, peletakan dasar hukum, perumusan rencana pembangunan nasional, merinci rencana menjadi program kerja, penentuan proyek-proyek pembangunan, implementasi kegiatan pembangunan, penilaian hasil-hasil yang dicapai, serta penciptaan dan penggunaan suatu sistem umpan balik.[54]

Menurut Arthur W. Lewis, perencanaan pembangunan merupakan suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk mendorong masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif. Sedangkan, Conyers dan Hills menyatakan, bahwa perencanaan pembangunan adalah suatu proses berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.[55] Sehingga, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan pedoman atau acuan dasar bagi pelaksanaan pembangunan (*action plan*) dalam rangka mewujudkan tujuan negara Indonesia.

[54] Sondang P. Siagian, *Administrasi…, Op.Cit*., hlm. 151.

[55] Mukmin Muhammad, *Perencanaan Pembangunan*, Cetakan Pertama, (Makassar: CV. Dua Bersaudara, 2017), hlm. 3.

Perencanaan pembangunan merupakan hal yang sangat penting dalam suatu negara. Bahkan sebagian mengatakan bahwa dengan adanya perencanaan pembangunan memberikan keyakinan yang kuat dalam keberhasilannya. Perencanaan pembangunan secara terpusat dipercaya oleh kalangan luas sebagai mekanisme kelembagaan dan organisasi yang penting, guna mengatasi berbagai rintangan utama dalam proses pembangunan serta menjamin tercapainya tingkat pertumbuhan yang baik. Untuk mengejar ketertinggalan tentu dibutuhkan suatu perencanaan pembangunan nasional secara komprehensif. Sebuah kerangka kebijakan pembangunan yang komprehensif dapat memainkan peran penting dalam memacu pertumbuhan dan mengurangi kemiskinan.[56]

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang meneliti hukum dari perpektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum.[57] Dengan fokus kajian menelaah dan mengkaji berbagi literatur berkenaan dengan susunan argumentasi hukum tentang diperlukannya haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional serta konsep mengenai haluan negara yang akan dibentuk.

[56] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Pembangunan Ekonomi: Jilid 2*, Edisi Kesembilan, (Jakarta: Erlangga, 2006), hlm. 3.

[57] I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), hlm. 12.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah urgensi haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional dalam sistem pemerintahan presidensiil pasca amandemen UUD 1945.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer, dalam penelitian ini meliputi sumber hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah, antara lain:
   1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum perubahan);
   2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
   3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
   4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
   5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025;

6. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019;

b. Bahan Hukum Sekunder, dalam penelitian ini meliputi sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, kepustakaan hukum yang berlaku di negara lain, makalah-makalah dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier dalam penelitian ini meliputi sumber hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus Istilah Inggris-Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum melalui metode penelitian studi kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan)[58], baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan

[58] Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm. 11.

internet serta referensi lain yang relefan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan dan untuk mempertajam analisis yang dilakukan.

5. Pendekatan Penelitian

Ada tiga pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. *Pertama*, pendekatan historis, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai masalah yang dihadapi.[59] Pendekatan historis digunakan karena dalam penelitian ini, penulis mencoba untuk menggali kembali pemikiran-pemikiran yang dahulu. *Kedua*, pendekatan komparatif, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama.[60] Pendekatan komparatif digunakan untuk menunjukkan bahwa haluan negara di beberapa negara dimasukkan ke dalam konstitusi. *Ketiga*, pendekatan konseptual, yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.[61] Pendekatan konseptual digunakan karena salah satu bagian dari penelitian ini, penulis mencoba untuk memunculkan gagasan berkenaan dengan haluan negara.

[59] M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 59.
[60] *Ibid.*
[61] *Ibid.*, hlm. 60.

6. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan, dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) BAB secara garis besar dengan perincian sebagai berikut:

BAB I, menguraikan pendahuluan, latar belakang masalah yang menunjukkan mengapa penelitian ini penting untuk dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, landasan teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II, mengulas mengenai landasan teori dan konseptual. Pada BAB II ini akan diuraikan tentang teori sistem pemerintahan, teori politik hukum, dan teori perencanaan pembangunan.

BAB III, pada BAB ini akan dibahas mengenai urgensi haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis serta konsep haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional.

BAB IV, Penutup. Pada BAB ini akan disampaikan mengenai kesimpulan serta saran atau rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang sudah dilakukan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA, POLITIK HUKUM, DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN

A. Sistem Pemerintahan Indonesia

1. Periodisasi Sistem Pemerintahan di Indonesia

Sistem pemerintahan di Indonesia sejak merdeka sampai dengan saat ini mengalami perubahan dan perkembangan dalam berbagai hal. Dalam kurun waktu tertentu dapat dikatakan menganut sistem pemerintahan presidensial, dan dalam kurun waktu tertentu dapat dikatakan menganut sistem pemerintahan campuran. Keadaan perubahan sistem pemerintahan di Indonesia tentu saja terjadi karena masih terjadinya perkembangan masyarakat yang terjadi di Indonesia. Untuk melihat penerapan sistem pemerintahan di Indonesia, penulis membagi ke dalam beberapa periodisasi, yaitu *pertama*, sistem pemerintahan Indonesia periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949. *Kedua*, sistem pemerintahan di bawah Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950). *Ketiga*, sistem pemerintahan di bawah Undang-Undang Dasar Sementara (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959). *Keempat*, sistem pemerintahan orde lama (5 Juli 1959 – 11 Maret 1966). *Kelima*, sistem pemerintahan orde baru (11 Maret 1966 – 21 Mei 1998). *Keenam*, sistem pemerintahan periode 21 Mei 1998 – 20 Oktober 1999. *Ketujuh*, sistem pemerintahan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945.

a. Sistem Pemerintahan Indonesia Periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949

Masa awal kemerdekaan, negara Indonesia belum mempunyai supra struktur politik secara lengkap, lembaga-lembaga negara yang semestinya ada sesuai ketentuan UUD 1945 belum semuanya terbentuk atau baru Presiden dan Wakil Presiden yang ada, lembaga lain seperta MPR, DPR, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) belum terbentuk. Adanya aturan peralihan Pasal IV UUD 1945 maka membuat kekuasaan lembaga-lembaga negara dijalankan oleh Presiden. Presiden pada saat itu menjalankan semua fungsi negara, yakni eksekutif, legislatif, dan pertimbangan pada Presiden. Pemusatan kekuasaan pada Presiden hanya berlangsung beberapa saat karena pada tanggal 16 Oktober 1945 dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X 16 Oktober 1945.[62] Menurut Ni'matul Huda ada tiga hal penting dikeluarkannya Maklumat tersebut yaitu.[63]

1. Komite Nasional Pusat menjadi lembaga legislatif;
2. Komite Nasional Pusat ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN); dan
3. Ia membentuk sebuah Badan Pekerja yang akan bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

Tugas Komite Nasional Pusat sebenarnya dipersempit, tetapi juga diperluas. Dipersempit dalam arti, dulu, dalam segala hal, tugas MPR, DPR, DPA dikerjakan oleh Presiden menurut Pasal IV aturan

[62] Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan..., Op.Cit*., hlm. 60-61.

[63] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Kesembilan, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 123-124.

peralihan UUD 1945. Diperluas dalam arti, Tugas Komite Nasional ditambahkan dalam bidang legislatif. Kalau tadinya ia hanya "ikut membantu Presiden" sekarang ia sepenuhnya bertugas di bidang legislatif. Tugas legislatif yang diserahkan kepada Komite Nasional hanyalah dalam bidang pembuatan undang-undang baik pasif maupun aktif.[64]

Komite Nasional Pusat mempunyai sebagian wewenang MPR yaitu menetapkan GBHN, yang berarti bahwa Badan Pekerja bersama-sama dengan Presiden menetapkan GBHN. Akan tetapi menurut Soedarmono sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda menyatakan, bahwa dalam praktiknya Komite Nasional Pusat hanya membantu dalam bentuk memberikan usul kepada pemerintah.[65]

Setelah Maklumat Wakil Presiden Nomor X 16 Oktober 1945, Pemerintah kembali mengeluarkan sebuah Maklumat yaitu Maklumat Pemerintah 3 November 1945 yang merubah dalam sistem kepartaian saat itu.[66] Menurut Raliby yang dikutip oleh Fitra Arsil, Maklumat tersebut berisi.[67]

1. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat; dan

[64] *Ibid.,* hlm. 124.
[65] *Ibid*.
[66] Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 203.
[67] *Ibid.,* hlm. 204-205.

2. Pemerintah berharap supaya partai-partai politik itu telah tersusun, sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-Badan Perwakilan Rakyat pada Januari 1946.

Adanya Maklumat yang dikeluarkan oleh Pemerintah pada tanggal 3 November 1945 tentu saja mendorong lahirnya berbagai partai politik di Indonesia, dan berimplikasi pada lahirnya sistem multi partai di Indonesia.

Beberapa hari setelah Maklumat 3 November 1945, Pemerintah kembali mengeluarkan Maklumat yaitu Maklumat 14 November 1945 ketika Presiden Soekarno melantik Kabinet Syahrir I, yang mana Maklumat ini mengubah pengaturan mengenai pertanggungjawaban Kabinet. Kalau sebelumnya Kabinet adalah di bawah Presiden, melalui Maklumat ini Kabinet diketuai oleh seorang perdana menteri. Maklumat 14 November sebenarnya merupakan tindakan untuk melakukan pembaruan terhadap susunan Kabinet yang dipimpin Presiden ketika itu. Namun, maklumat ini menekankan bahwa "Yang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan Kabinet baru itu ialah, bahwa tanggung jawab adalah di dalam tangan menteri.[68]

Sistem pemerintahan saat itu membuat Presiden hanya sebagai kepala negara, sedangkan tanggung jawab atas jalannya pemerintahan diserahkan kepada Kabinet. Para Menteri baik secara kolektif maupun perseorangan bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat atas

[68] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 46-47.

jalannya pemerintahan.[69] Kabinet tidak lagi di bawah pimpinan Presiden, tetapi merupakan suatu dewan yang diketuai oleh seorang Perdana Menteri.[70]

Dengan dikeluarkannya Maklumat 14 November tersebut maka terjadilah pengurangan kekuasaan Presiden dan juga pergeseran sistem pemerintahan yang awalnya adalah sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan parlementer yang bertahan cukup lama di Indonesia.

b. Sistem Pemerintahan di Bawah Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950)

Ketika Kabinet Hatta permasalahan kedaulatan Indonesia-Belanda menjadi suatu agenda penting pemerintahan. Kabinet Hatta II memutuskan Indonesia harus terjun ke meja perundingan. Perundingan ini dikenal dengan Konferensi Meja Bundar (KMB).[71] KMB berakhir pada tanggal 2 November 1949. Dalam KMB disepakati tiga hal, yaitu.[72]

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat (RIS);
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, yaitu a. Piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS; b. Status uni; c. Pesetujuan perpindahan;
3. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

[69] Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Cetakan Kedua, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 91-92.

[70] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara..., Op.Cit*., hlm. 127.

[71] Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan..., Op.Cit*., hlm. 214-215.

[72] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 163.

Sesuai dengan hasil KMB, pada 17 Desember 1949, Soekarno dipilih menjadi Presiden dan Moh. Hatta dipilih menjadi Wakil Presiden. Menurut Bibit Suprapto sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra dua hari setelah Presiden dan Wakil Presiden dipilih, Kabinet Hatta II melakukan *reshuffle* dan pada 20 November 1949 dibentuk kabinet Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan Perdana Menteri Moh. Hatta yang kemudian dikenal dengan Kabinet Hatta III.[73]

Adanya Konstitusi RIS 1949 berimplikasi pada sudah tidak berlakunya lagi UUD 1945. Selain itu, karakter sistem pemerintahan juga mengalami perubahan yang signifikan dan menjadi sistem pemerintahan parlementer. Dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS disebutkan secara jelas bahwa Republik Indonesia Serikat berbentuk federasi.[74] Kekuasaan berkedaulatan RIS juga dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat.[75] Senat mewakili daerah-daerah bagian, yang mana anggota-anggota senat ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi.[76] RIS juga memiliki beberapa negara bagian

[73] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 94.

[74] Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat menyatakan, bahwa "Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi".

[75] Pasal 1 ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat menyatakan, bahwa "Kekuasaan berdaulat Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat".

[76] Pasal 80 ayat (1) dan Pasal 81 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Kontitusi RIS 1949.[77] Kedudukan Presiden sebagaimana dimaksud Pasal 69 ayat (1) juga hanya sebagai kepala negara.[78]

Berdasarkan beberapa ketentuan pengaturan tersebut, Konstitusi RIS 1949 tidak menganut sistem pemerintahan presidensial. Pengaturan-pengaturan di atas justru lebih memperkuat praktik dari sistem pemerintahan parlementer.

Menurut Saldi Isra, terdapat tiga karakter sistem pemerintahan parlementer dalam Konstitusi RIS 1949. *Pertama*, pemisahan jabatan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan. Kepala negara dilakukan oleh Presiden, sedangkan kepala pemerintahan dilakukan oleh Perdana Menteri. *Kedua*, menteri-menteri bertanggung jawab baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Artinya, jika kebijakan menteri atau menteri-menteri tidak diterima DPR, maka menteri atau kabinet harus mengundurkan diri. *Ketiga*, lembaga legislatif merupakan badan perwakilan dengan sistem dua kamar (*bicameral*) sehingga fungsi legislasi dilakukan secara bersama-sama antara Pemerintah, DPR, dan Senat.[79]

Tidak berlangsung lama, keberadaan negara serikat mulai ditolak dihampir semua negara bagian karena keinginan untuk

[77] Beberapa negara bagian dalam Republik Indonesia Serikat yaitu: Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur, dan Negara Sumatera Selatan.

[78] Pasal 69 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat menyatakan, bahwa "Presiden ialah Kepala Negara".

[79] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia..., Op.Cit*., hlm. 93-94.

kembali kepada negara kesatuan semakin menguat. Akhirnya negara-negara bagian satu demi satu menggabungkan diri kepada Republik Indonesia. Dengan kondisi tersebut, pada 9 Mei 1950 Pemerintah RIS dan Pemerintah RI menandatangani kesepakatan untuk bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan sebagaimana termaktub dalam Negara RI berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945 dengan membentuk Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS).[80]

c. Sistem Pemerintahan di Bawah Undang-Undang Dasar Sementara (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959)

Perubahan Konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) didasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Ada beberapa alasan yang dikemukakan dan menjadi latar belakang kenapa dibentuk UUDS 1950 yaitu.[81]

1. bahwa rakyat daerah-daerah bagian di seluruh Indonesia menghendaki bentuk susunan negara republik-kesatuan;
2. bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat;
3. bahwa negara yang berbentuk republik-kesatuan ini sesungguhnya tidak lain daripada negara Indonesia yang kemerdekaannya oleh rakyat diproklamirkan pada hari 17 Agustus 1945, yang semula berbentuk republik kesatuan dan kemudian menjadi republik federasi;
4. bahwa untuk melaksanakan kehendak rakyat akan bentuk republik kesatuan itu daerah-daerah bagian Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur telah menguasakan Pemerintah Republik Indonesia Serikat

[80] *Ibid.*, hlm. 94-95.

[81] Konsideran "menimbang" Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

sepenuhnya untuk bermusyawarah dengan Pemerintah daerah bagian Negara Republik Indonesia; dan

5. bahwa kini telah tercapai kata sepakat antara kedua pihak dalam permusyawaratan itu, sehingga untuk memenuhi kehendak rakyat tibalah waktunya untuk mengubah Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menurut kata sepakat yang telah tercapai itu menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Negara yang berbentuk republik-kesatuan dengan nama Republik Indonesia;

Dalam konsideran "mengingat" dasar perubahan menjadi UUDS 1950 adalah Pasal 190,[82] Pasal 127 huruf a,[83] dan Pasal 191 ayat (2) Konstitusi RIS.[84]

Sistem pemerintahan yang dianut pada masa UUDS 1950 ini adalah sistem pemerintahan parlementer, hal ini dapat dilihat dari beberapa ketentuan seperti dalam Pasal 45 ayat (1),[85] Pasal 83 ayat

[82] Pasal 190 Konstitusi Republik Indonesia Serikat
(1) Dengan tidak mengurangi yang ditetapkan dalam Pasal 51, ayat kedua, maka Konstitusi ini hanya dapat diubah dengan undang-undang federal dan menyimpang dari ketentuan-ketentuannya hanya diperkenankan atas kuasa undang-undang federal; baik Dewan Perwakilan Rakyat maupun Senat tidak boleh bermufakat ataupun mengambil keputusan tentang usul untuk itu, jika tidak sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota sidang menghadiri rapat.
(2) Undang-undang sebagai dimaksud dalam ayat pertama, dirundingkan pula oleh Senat menurut ketentuan-ketentuan Bagian 2 Bab IV.
(3) Usul undang-undang untuk mengubah Konstitusi ini atau menyimpang dari ketentuan-ketentuannya hanya dapat diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat ataupun oleh Senat dengan sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah suara anggota yang hadir. Jika usul itu dirundingkan lagi menurut yang ditetapkan dalam Pasal 132, maka Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat menerimanya dengan sekurang-kurangnya tiga perempat dari jumlah suara anggota yang hadir.

[83] Pasal 127 huruf a Konstitusi Republik Indonesia Serikat
Kekuasaan perundang-undangan federal, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh:
a. Pemerintah, bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, sekadar hal itu mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2.

[84] Pasal 191 ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat menyatakan, bahwa "Naskah Konstitusi yang diubah itu diumumkan sekali lagi oleh Pemerintah setelah, sekadar perlu, bab-babnya, bagian-bagian tiap-tiap bab dan pasal-pasalnya diberi nomor berturut dan penunjukanpenunjukannya diubah".

[85] Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menyatakan, bahwa "Presiden ialah Kepala Negara".

(2),[86] dan Pasal 84 UUD 1950.[87] Adanya beberapa pasal tersebut tentu saja sudah menunjukkan bukti bahwa ketika UUDS 1950 sistem pemerintahan di Indonesia adalah sistem pemerintahan parlementer.

Karena pada saat itu belum dimungkinkan diadakan pemilihan umum, maka dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS). Selama lebih dari 5 tahun masa kerja DPRS ada beberapa hasil yang telah dicapai DPRS yaitu pembahasan atas keterangan pemerintah sebanyak 11 kali, termasuk lima penjelasan atas program kerja kabinet, pengajuan 82 mosi/resolusi, pengajuan 24 interpelasi, pengajuan satu kali hak angket, dan pengajuan 2 kali hak bugdet, dan untuk pertama kali memilih calon wakil presiden.[88]

Selama periode UUDS 1950, telah diselenggarakan dua kali pemilihan umum, yaitu: 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan 15 Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante. Sejak DPR hasil Pemilihan Umum 1955 dilantik sampai Dekrit 5 Juli 1959 telah terbentuk dua kabinet yaitu: Kabinet Ali II (24 Maret 1956 - 9 April 1957) dan setelah Kabinet Ali II jatuh, dibentuklah Kabinet Juanda.[89]

[86] Pasal 83 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menyatakan, bahwa "Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnja, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri".

[87] Pasal 84 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menyatakan, bahwa "Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari".

[88] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan..., Op.Cit.,* hlm. 99-100.

[89] *Ibid.,* hlm. 101.

Pada 19 Februari 1959 Kabinet Juanda mengeluarkan keputusan tentang pelaksanaan demokrasi terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945. Setelah itu, pada tanggal 2 Maret 1959 keputusan tersebut disampaikan kepada DPR dan Kosntituante. Pada 22 April 1959, Presiden Soekarno menyampaikan amanat kepada Konstituante yang pada intinya memuat anjuran untuk kembali ke UUD 1945. Konstituante kemudian menentukan sikap atas seruan Presiden Soekarno tersebut, dan dilakukanlah tiga kali pemungutan suara. Hasil pemungutan suara ternyata Presiden Soekarno tidak mendapat dukungan, dan diadakan reses yang mana masa reses digunakan untuk bertukar pikiran dan melakukan pertemuan antara pimpinan konstituante dengan pemerintah. Tidak lama setelah pertemuan tersebut Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali kepada UUD 1945.[90]

d. Sistem Pemerintahan Orde Lama (5 Juli 1959 – 11 Maret 1966)

Setelah berlakunya kembali UUD 1945, pemerintah Orde Lama menerapkan sistem pemerintahan presidensial untuk menjalankan roda pemerintahan. Sistem pemerintahan presidensial dipilih karena pada periode sebelumnya sistem pemerintahan yang diterapkan adalah sistem pemerintahan parlementer yang justru membuat pemerintahan menjadi sering jatuh dan tidak stabil karena mosi tidak percaya dari parlemen. Karena alasan tersebut maka membuat adanya suatu

[90] *Ibid*., hlm. 105-107.

pandangan bahwa sistem pemerintahan parlementer dianggap gagal dan tidak lagi menggunakan sistem tersebut. Ketika sistem pemerintahan presidensial diterapkan, pemerintah Orde Lama berhasil memperkuat posisi lembaga kepresidenan, sehingga jalanya pemerintahan menjadi lebih stabil.[91]

Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan 25 Maret 1966 telah terbentuk tujuh kabinet.[92] Yang disampaikan dalam tabel berikut.

Tabel 2.1[93]
Kabinet Bentukan Soekarno 5 Juli 1959 – 25 Juli 1966

No	Kabinet	Periode Kabinet
1.	Kerja I	10 Juli 1959 – 18 Februari 1960
2.	Kerja II	18 Februari 1960 – 6 Maret 1962
3.	Kerja III	6 Maret 1962 – 13 November 1963
4.	Kerja IV	13 November 1963 – 27 Agustus 1964
5.	Dwi Kora	27 Agustus 1964 – 24 Februari 1966
6.	Dwi Kora yang Disempurnakan	24 Februari 1966 – 18 Maret 1966
8.	Dwi Kora yang Disempurnakan Lagi	18 Maret 1966 – 25 Juli 1966

Dalam sistem pemerintahan orde lama ini dokumen perencanaan pembangunan mempunyai kedudukan yang jelas. Pada saat orde lama Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, yang mana Penpres tersebut merupakan manifesto politik republik Indonesia yang

[91] Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia..., Op.Cit*., hlm. 95.
[92] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan..., Op.Cit*., hlm. 113.
[93] *Ibid.,* hlm. 114.

diucapkan oleh Presiden.[94] Pengaturan GBHN lalu kemudian diperkuat tidak hanya dalam bentuk penetapan Presiden akan tetapi diberikan wadah hukum yang lebih tinggi dan memperkuat kedudukan GBHN. Sehingga GBHN diatur di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. I/MPRS/1960 (Tap MPRS No. I/MPRS/1960) tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.

e. Sistem Pemerintahan Orde Baru (11 Maret 1966 – 21 Mei 1998)

Joeniarto sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra menyatakan, bahwa Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) 1966 merupakan kunci pembuka babak baru, penyelenggaraan negara baru terjadi dengan adanya Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Adanya Tap MPRS tersebut tidak sekadar mencabut kekuasaan Presiden Soekarno akan tetapi juga mengangkat Soeharto sebagai pejabat Presiden sampai dipilihnya Presiden oleh MPR hasil pemilihan umum. Kemudian pada tanggal 27 Maret 1968, melalui Tap MPRS No. XLIV/1968, Soeharto resmi diangkat menjadi Presiden.[95]

Setelah dilantik sebagai Presiden, sesuai dengan amanat Tap MPRS No. XLI/1968 tentang tugas Pokok Kabinet Pembangunan,

[94] Pasal 1 Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara menyatakan, bahwa "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan Negara".

[95] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan..., Op.Cit*., hlm. 115.

Soeharto membentuk Kabinet Pembangunan untuk menggantikan Kabinet Ampera yang Disempurnakan.[96] Dalam Pasal 1 Tap MPRS No. XLI/MPRS/1968 disebutkan bahwa tugas pokok Kabinet Pembangunan adalah melanjutkan tugas-tugas Kabinet Ampera yang mana salah satunya adalah menyusun dan melaksanakan rencana pembangunan lima tahun.[97] Adanya rencana pembangunan lima tahunan tersebut tentu saja membuat pemerintahan pada masa orde baru lebih terarah dan mempunyai tujuan yang jelas. Tahap-tahapan pembangunan guna mewujudkan tujuan negara terstruktur secara sistematis dalam beberapa Tap MPRS maupun Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Tap MPR RI) yang dibuat.

Agenda pemilihan umum pada orde baru juga menjadi prioritas karena MPR dan DPR pada waktu itu masih bersifat sementara. Mengingat begitu pentingnya agenda pemilihan umum, sejak awal transisi dari Soekarno dan Soeharto agenda ini dituangkan di dalam

[96] *Ibid*., hlm. 115.

[97] Pasal 1 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XLI/MPRS/1968
Tugas Pokok Kabinet Pembangunan adalah:
Melanjutkan tugas-tugas Kabinet Ampera dengan perincian:
a. Menciptakan stabilisasi politik dan ekonomi sebagai syarat mutlak berhasilnya pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun dan Pemilihan Umum;
b. Menyusun dan melaksanakan Rencana Pembangunan Lima Tahun;
c. Melaksanakan Pemilihan Umum sesuai dengan Ketetapan MPRS Nomor XLII/MPRS/1968;
d. Mengembalikan ketertiban dan keamanan masyarakat dengan mengikis habis sisa-sisa G-30-S/PKI dan setiap perongrongan, penyelewengan dan pengkhianatan terhadap Pancasila dan UUD 1945; dan
e. Melanjutkan penyempurnaan dan pembersihan secara menyeluruh aparatur negara dari tingkat pusat sampai daerah.

dua kali Tap MPRS, yaitu Tap MPRS No. XI/1966 dan Tap MPRS No. XLII/1968.[98]

Pada saat orde kedudukan MPR menjadi lembaga tertinggi negara, sementara lembaga negara lainnya (Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA) berkedudukan sebagai lembaga negara. Dalam praktik, sebutan lembaga tertinggi dengan kekuasaan tidak terbatas dipergunakan sebagai alat, antara lain untuk memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan UUD 1945.[99] Selain untuk memperbesar kekuasaan Presiden, lembaga tertinggi dijadikan alat untuk melanggengkan kekuasaan Presiden, hal itu dapat kita lihat ketika Presiden Soeharto terpilih untuk memimpin Indonesia selama tujuh periode meskipun di periode terakhir Soeharto tidak menjabat penuh selama 5 tahun. Soeharto bisa langgeng berkuasa bukan hanya karena Soeharto menguasai MPR akan tetapi juga karena norma yang tertuang di dalam Pasal 7 UUD 1945 masih multitafsir dan tidak memberikan batasan mengenai periode masa jabatannya.

Dalam rezim orde baru terdapat beberapa ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer yang terlihat di dalamnya, yaitu:[100]

1. Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Anggota MPR yang terdiri atas anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan;
2. Presiden yang terpilih itu diangkat oleh MPR dan sewaktu-waktu MPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden,

[98] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan..., Op.Cit*., hlm. 116.
[99] Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 68-69.
[100] Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan..., Op.Cit*., hlm. 74-75.

sesuai dengan ketentuan mengenai sistem pemerintahan negara yang diatur dalam penjelasan umum UUD 1945. Presiden yang terpilih dan diangkat oleh MPR itu tidak "*neben*" tetapi "*untergeodnet*" kepada majelis karena dipilih dan diangkat oleh MPR, maka Presiden juga dapat diberhentikan oleh MPR; dan

3. Setiap undang-undang yang dibentuk harus mendapat persetujuan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (2), Pasal 22 dan Pasal 23 UUD 1945.

Pada saat orde baru memang sistem pemerintahan yang Indonesia terapkan tidak murni sistem pemerintahan presidensial akan tetapi, sistem pemerintahan yang diterapkan merupakan kolaborasi antara sistem pemerintahan presidensial dengan sistem pemerintahan parlementer sehingga dapat disebut dengan sistem pemerintahan campuran.

Setelah berkuasa selama 32 tahun dan kegagalan dalam menangani krisis moneter dan ekonomi yang terjadi, kekuasaan orde baru mengalami keruntuhan. Runtuhnya kekuasaan orde baru dimotori oleh mahasiswa bersama rakyat yang menuntut dilaksanakannya reformasi di segala bidang, termasuk di bidang pemerintahan.[101] *Impeachment* pada saat itu terjadi karena prakarsa dari masyarakat dan juga mahasiswa yang tentu saja menyimpang dari ketentuan konstitusi, adanya *people power* itulah yang membuat kekuasaan Presiden Soeharto akhirnya runtuh.

[101] Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia..., Op.Cit*., hlm. 99.

f. Sistem Pemerintahan Periode 21 Mei 1998 – 20 Oktober 1999

Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri maka sesuai dengan Pasal 8 UUD 1945,[102] maka yang menggantikan adalah Wakil Presiden B.J. Habibie. Dalam waktu yang cukup singkat Presiden B.J. Habibie melakukan banyak inisiatif untuk memperbaiki praktik pemerintahan pada saat dipimpin oleh Soeharto. Misalnya, dalam Sidang Kabinet 25 Mei 1998 B.J. Habibie menggariskan untuk melakukan reformasi di bidang politik dan hukum, menyangkut upaya memperbaharui perundang-undangan yang memungkinkan peningkatan pemberdayaan dan peran serta partai politik dalam kehidupan politik, seperti pembentukan partai politik baru, penyelenggaraan pendidikan politik dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam kehidupan politik.[103]

Langkah B.J. Habibie dalam bidang politik dan hukum antara lain ketika menghasilkan kebijakan untuk dilakukan percepatan pemilihan umum, dan memberi tafsir yang jelas atas pembatasan periodesasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.[104] Penafsiran terkait pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden tersebut dituangkan dalam Tap MPR RI No. XIII/1998.[105]

---

[102] Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, bahwa "Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya".

[103] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan..., Op.Cit*., hlm. 127-128.

[104] *Ibid.*,hlm. 129.

[105] Pasal 1 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia menyatakan, bahwa "Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia memegang

Setelah pelaksanaan pemilihan umum 1999 dan anggota DPR atau MPR diisi sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada 14-21 Oktober 1999 diselenggarakan Sidang Umum MPR (SU MPR) yang salah satu agendanya untuk meminta pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie. Ketika dilakukan voting atas pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie anggota MPR lebih banyak yang menolak daripada menerima pertanggungjawaban tersebut.[106]

Terkait dengan pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie tersebut dituangkan di dalam Tap MPR RI No. III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie.[107] Dengan adanya penolakkan tersebut, berakhirlah masa pemerintahan B.J. Habibie yang berusia 512 hari sejak diambil sumpahnya sebagai Presiden pada tanggal 21 Mei 1998.[108]

---

jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan".

[106] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan..., Op.Cit*., hlm. 129.

[107] Pasal 1 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie menyatakan, bahwa "Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie yang diucapkan/disampaikan di hadapan Rapat Paripurna ke 8 tanggal 14 Oktober 1999 dan jawaban Presiden atas Pemandangan Umum fraksi-fraksi terhadap Pidato Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie pada Rapat Paripurna ke 11 tanggal 17 Oktober 1999 Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tanggal 14 sampai dengan 21 Oktober 1999, dinyatakan ditolak".

[108] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan..., Op.Cit*., hlm. 130.

g. Sistem Pemerintahan Pasca Perubahan UUD 1945

Setelah kepemimpinan B.J. Habibie ada beberapa agenda perubahan terhadap UUD 1945, dengan perincian sebagai berikut.[109]

1. Perubahan pertama UUD NRI Tahun 1945 hasil Sidang Umum MPR tahun 1999 (tanggal 14 sampai dengan 21 Oktober 1999);
2. Perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2000 (tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus 2000);
3. Perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2001 (tanggal 1 sampai dengan 9 November 2001); dan
4. Perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2002 (tanggal 1 sampai dengan 11 Agustus 2002).

Setelah dilakukan 4 kali perubahan, sistematika UUD NRI Tahun 1945 mengalami perubahan, UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari dua bagian yaitu pembukaan dan pasal-pasal. Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari 21 bab, 73 pasal, 170 ayat, 3 pasal aturan peralihan, dan 2 pasal aturan tambahan.[110]

Bagir Manan membuat beberapa kategorisasi terhadap perubahan-perubahan UUD 1945, yaitu sebagai berikut.[111]

1. Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden yang semula membuat undang-undang menjadi hanya wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Sementara wewenang membentuk undang-undang diberikan kepada DPR;
2. Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18 dan Pasal 28;

[109] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar..., Op.Cit*., hlm. 40.

[110] *Ibid.*, hlm. 42.

[111] Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR..., Op.*Cit., hlm. 2.

3. Penambahan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya, bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
4. Penambahan materi yang sama sekali baru. Misalnya bab tentang wilayah negara, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Pemilihan Umum;
5. Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus beberapa aturan peralihan dan aturan tambahan, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung;
6. Memasukkan dan memindahkan beberapa isi penjelasan ke dalam batang tubuh. Misalnya prinsip negara berdasarkan hukum, kekuasaan kehakiman yang merdeka; dan
7. Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945.

Saldi Isra menyebutkan bagian-bagian dalam perubahan UUD 1945 yang berhubungan dengan perubahan sistem pemerintahan, yaitu.[112]

1. Mengubah proses pemilihan Presiden/Wakil Presiden dari pemilihan dengan sistem perwakilan (mekanisme pemilihan di MPR) menjadi pemilihan langsung;
2. Membatasi periodisasi masa jabatan Presiden/Wakil Presiden;
3. Memperjelas mekanisme pemakzulan Presiden/Wakil Presiden;
4. Larangan bagi Presiden untuk membubarkan DPR;
5. Memperbarui atau menata ulang eksistensi MPR; dan
6. Melembagakan mekanisme pengujian undang-undang.

Saldi isra menyatakan ada tiga substansi perubahan UUD 1945 yang terkait langsung dengan karakter sistem pemerintahan presidensial. *Pertama*, mereformasi model dan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. *Kedua*, membatasi periodisasi masa jabatan Presiden atau Wakil Presiden. *Ketiga*, memperjelas syarat dan tata cara pemakzulan Presiden atau Wakil Presiden.[113]

[112] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial* Indonesia, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 63.

[113] Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia..., Op.Cit*., hlm. 150.

Menurut Denny Indrayana perubahan UUD 1945 telah memperkuat sistem presidensial, hal tersebut terlihat pada.[114]

1. Terselenggaranya pemilihan Presiden secara langsung. Hal ini disebutnya sebagai perubahan yang radikal di mana mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Partai-partai politik atau koalisinya yang berpartisipasi dalam pemilihan umum, mengusulkan calon-calon Presiden dan Wakil Presiden;
2. Adanya mekanisme pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden yang lebih jelas, di mana alasan untuk menghentikan Presiden dan Wakil Presiden meliputi: pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti tidak lagi memenuhi syarat jabatannya. Proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak semata-mata merupakan proses politik, yang melibatkan MPR dan DPR, tetapi juga proses hukum, yang mengikutsertakan Mahkamah Konstitusi. Syarat suara untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dibuat lebih sulit dari sebelumnya yang sekadar *majority*, menjadi mayoritas mutlak;
3. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR; dan
4. Pembentukan DPD.

Sistem pemerintahan setelah adanya perubahan UUD 1945 tentu saja lebih menguatkan sistem presidensial, akan tetapi bukan sistem pemerintahan presidensial murni yang berlaku pada saat ini, UUD NRI Tahun 1945 belum memberikan pengaturan secara murni terkait dengan sistem pemerintahan presidensial.

[114] Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Jakarta: Mizan, 2007), hlm. 275-277.

B. Teori Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Secara etimologis, politik hukum merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, *rechtpolitiek*, yang berarti politik hukum. Politik berarti *beleid* atau dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*).[115] Kebijakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.[116] Dengan perkataan lain, politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.[117]

Teuku Mohammad Radhie sebagaimana dikutip oleh King Faisal Sulaiman mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasaan negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Pernyataan "hukum yang berlaku di wilayahnya" mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*) dan "mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun" mengandung pengertian hukum yang akan datang (*ius constituendum*).[118]

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara sebagaimana dikutip oleh Abdul Latif dan Hasbi Ali menyatakan, bahwa politik hukum nasional

---

[115] Abintoro Prakoso, *Politik Hukum Indonesia*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2019), hlm. 10.

[116] https://kbbi.web.id/bijak.html., diakses pada tanggal 10 Maret 2020.

[117] Abintoro Prakoso, *Politik Hukum Indonesia..., Op.Cit*., hlm. 11.

[118] King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia..., Op.Cit*., hlm. 18.

secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Politik hukum nasional meliputi: (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elite pengambil kebijakan.[119]

Politik hukum dapat dikatakan sebagai suatu "kebijakan" yang diambil atau ditempuh oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.[120]

Menurut Otong Rosadi dan Andi Desmon, politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional. Jadi

[119] Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum...*, *Op.Cit*., hlm. 26.

[120] Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 232-233.

pengertian politik hukum tidak hanya mengandung makna pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal substance*), namun juga dalam arti penguatan para penegak hukum (*legal structure*) dan sarana penegakan hukum serta pembangunan budaya hukum (*legal culture*).[121]

Mahfud MD menyatakan, bahwa politik hukum adalah pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.[122] Berdasarkan pandangan beberapa ahli yang telah dikemukakan di atas, pada dasarnya politik hukum merupakan garis kebijakan atau kebijakan dasar dari suatu negara yang berkaitan dengan hukum, yang dilakukan setidaknya dengan tiga cara yaitu membentuk, menghapus, atau mengganti suatu hukum tertentu supaya dapat mewujudkan tujuan negara. Garis kebijakan tersebut dapat dilakukan terhadap hukum yang sedang berlaku, atau telah berlaku, atau hukum yang akan dipersiapkan untuk berlaku.

2. Peranan Politik Hukum dalam Mewujudkan Tujuan Negara

Setiap negara tentu memiliki tujuannya masing-masing, tidak terkecuali adalah Indonesia. Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 telah menyebutkan secara jelas bahwa tujuan Republik Indonesia adalah

[121] Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2012), hlm. 6.

[122] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Kedelapan, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 1.

sebagai berikut: *pertama*, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; *kedua*, memajukan kesejahteraan umum; *ketiga*, mencerdaskan kehidupan bangsa; *keempat*, ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Tujuan negara tersebut harus diraih oleh negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila) yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila ini dapat juga memandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang.[123]

Sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama; sila "Kemanusiaan yang adil dan beradab" menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang non diskriminatif; sila "Persatuan Indonesia" menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing; sila "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan" menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis); dan sila "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" menjadi landasan politik hukum dalam hidup

[123] Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Edisi Pertama, Cetakan Keempat, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2017), hlm. 17-18.

bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.[124]

Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menjadi pedoman atau sumber dalam keseluruhan politik hukum nasional Indonesia. Dalam rangka mewujudkan tujuan negara, maka harus dapat terlaksana pembangunan hukum nasional. Hal ini tentu saja sejalan dengan pemahaman bahwa, hukum adalah sarana untuk mewujudkan tujuan negara. Tujuan negara dapat dicapai melalui hukum nasional yang ada.[125]

Tujuan negara dapat disebut juga sebagai tujuan nasional, tujuan nasional adalah sasaran segala kegiatan suatu bangsa yang perwujudannya harus diusahakan secara terus-menerus sebagaimana tersebut dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sebagai sebuah konstitusi, UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar dari sumber hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan yang berjiwa Pancasila sebagai patokan pembuatan produk hukum di bawahnya. Oleh karena itu, setiap kebijakan baik itu politik, hukum, ekonomi, maupun pertahanan dan keamanan harus sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 yang dijiwai oleh Pancasila sebagai dasar filsafah negara Indonesia.[126]

Tujuan negara haruslah menjadi alasan dibentuknya hukum yang ada di Indonesia, hukum yang dibuat haruslah mempermudah bangsa

[124] *Ibid*., hlm. 18.
[125] Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 13.
[126] *Ibid*., hlm. 14.

Indonesia dalam mencapai tujuan negara yang sudah tercantum dengan jelas dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Dokumen perencanaan pembangunan dalam berbagai bidang merupakan bentuk adanya keterkaitan antara politik hukum dengan tujuan negara. Dokumen perencanaan pembangunan merupakan pedoman bagi bangsa Indonesia dalam mencapai tujuan negara. Arah perencanaan pembangunan dalam mencapai tujuan negara menjadi penting karena digunakan oleh seluruh elemen negara dalam melakukan pembangunan dalam berbagai bidang yang tertuju pada tujuan bangsa Indonesia.

3. Konfigurasi Politik dan Produk Hukum

Secara umum konfigurasi politik yang dilahirkan dalam setiap dinamika politik hukum terjadi, biasanya mengarah pada dua titik karakteristik utama yakni ada yang berkarakter demokratis atau berkarakter otoriter. Konfigurasi politik yang demokratis mempunyai kelebihan dan kelemahan. Kelebihannya yakni: *Pertama*, terciptanya suasana politik yang "*fair*" kesempatan politik yang besar bagi rakyat untuk bermain secara langsung. *Kedua*, mendorong terbentuknya kompetensi sehat dalam aspek sosial, ekonomi, yang berujung kepada pembangunan ekonomi mikro yang stabil dan pasar yang kualitatif. *Ketiga*, penegakkan hukum dipandang sebagai sebuah solusi. Adapun kelemahannya adalah: *Pertama*, mahal dan kompleksnya dalam mencapai

suatu kebijakan terhadap publik. *Kedua*, kompetensi yang berlarut sehingga berimbas negatif kepada stabilitas yang bisa memburuk.[127]

Sedangkan tipe konfigurasi politik yang otoriter memiliki beberapa keunggulan yaitu: *Pertama*, corak yang otoritarian cenderung menciptakan dominasi dalam berbagai bidang. Hal itu tentu saja memudahkan negara dalam melakukan penyeragaman dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. *Kedua*, memudahkan negara untuk melakukan penyederhanaan dalam berbagai aspek kehidupan negara. Kelemahan konfigurasi politik yang otoriter yakni; *Pertama*, tidak demokratis karena hanya didominasi oleh kepentingan penguasa sehingga tidak menciptakan persaingan yang sehat. *Kedua*, sistem politik otoriter dibangun oleh pemerintah melalui akumulasi kekuasaan secara terus menerus dengan menggunakan konstitusi yang berlaku sehingga dapat melemahkan supremasi hukum.[128]

Mahfud MD berasumsi bahwa politik determinan atas hukum sehingga hukum merupakan produk politik. Politik sebagai *independent variable* secara ekstrem dibedakan atas politik yang demokratis dan politik yang otoriter, sedangkan hukum sebagai *dependent veriable* dibedakan atas hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks.[129] Mahfud MD menjelaskan beberapa indikator sebagai berikut.

[127] King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia..., Op.Cit*., hlm. 53.
[128] *Ibid*.
[129] Mahfud MD, *Politik Hukum..., Op.Cit*., hlm. 7.

Tabel 2.2[130]
Indikator Sistem Politik

No.	Konfigurasi Politik Demokratis	Konfigurasi Politik Otoriter
1.	Partai politk dan Parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara.	Partai politik dan Parlemen lemah, di bawah kendali eksekutif.
2.	Lembaga Eksekutif (Pemerintah) netral.	Lembaga Eksekutif (Pemerintah) intervensionis.
3.	Pers bebas, tanpa sensor dan pemberedelan.	Pers terpasung, diancam sensor dan pemberedelan.

Tabel 2.3[131]
Indikator Karakter Produk Hukum

No.	Karakter Produk Hukum Responsif	Karakter Produk Hukum Ortodoks
1.	Pembuatannya partisipatif	Pembuatannya sentralistik-dominatif
2.	Muatannya aspiratif	Muatannya positivis-instrumentalistik
3.	Rincian isinya limitatif	Rincian isinya *open interpretative*

[130] *Ibid*.
[131] *Ibid*.

Hubungan kausalitas antara konfigurasi politik demokratis melahirkan hukum yang responsif dan konfigurasi politik otoriter melahirkan hukum yang ortodoks memang benar sepanjang menyangkut hukum publik yang berkaitan dengan *gezagverhouding* (hubungan kekuasaan). Artinya untuk hukum-hukum publik yang berkaitan dengan *gezagverhouding* konfigurasi politik yang demokratis melahirkan hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter melahirkan hukum yang ortodoks. Akan tetapi, bisa saja lahir produk hukum yang responsif dalam konfigurasi politik yang otoriter sejauh menyangkut produk hukum privat (perdata) dan tidak terkait dengan hubungan kekuasaan.[132]

C. Teori Perencanaan Pembangunan

1. Pengertian Perencanaan Pembangunan

Hendra Esmara menyatakan, bahwa perencanaan pembangunan merupakan suatu usaha untuk merencanakan perkembangan masa depan dari suatu negara, yang mana setiap perkiraan mengenai masa depan mengandung resiko yang cukup besar. Dengan adanya perencanaan pembangunan timbul pula anggapan, bahwa perencanaan pembangunan merupakan kunci ke arah peningkatan taraf hidup rakyat di negara-negara yang berangkutan.[133] Hal tersebut tentu saja sejalan dengan pernyataan Indra Bastian yang menyatakan, bahwa dengan adanya perencanaan

[132] *Ibid*., hlm. 7-8.

[133] Hendra Esmara, *Politik Perencanaan Pembangunan: Teori, Kebijaksanaan dan Prospek*, Makalah disampaikan pada saat rapat senat terbuka pengukuhan sebagai Guru Besar Perencanaan Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Andalas Padang, 27 Juli 1985, hlm. 28.

pembangunan yang baik, maka kegiatan pembangunan dapat dirumuskan secara efisien dan efektif dengan hasil yang optimal.[134] Pernyataan tersebut sejalan dengan pernyataan Muhammad Idris Patarai yang menyatakan, bahwa perencanaan pembangunan merupakan suatu fungsi utama manajemen pembangunan yang selalu diperlukan karena kebutuhan akan pembangunan lebih besar dari sumber daya (*resources*) yang tersedia. Melalui perencanaan yang baik dapat dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memperoleh hasil yang optimal dalam pemanfaatan sumber daya yang tersedia dan potensi yang ada.[135]

Ahmad Helmy Fuady menyatakan, bahwa perencanaan pembangunan merupakan sebuah arena kontestasi para pemangku kepentingan, dalam perencanaan pembangunan ditentukan tujuan dan prioritas serta program-program pembangunan, dengan ketersediaan sumber daya yang terbatas. Mekanisme atau kelembagaan dalam perencanaan pembangunan sangat menentukan bagaimana para pemangku kepentingan menentukan arah pembangunan, termasuk penggunaan sumber daya yang ada.[136]

Mukmin Muhammad menyatakan, bahwa perencanaan pembangunan akan menjadi bahan pedoman atau acuan dasar bagi pelaksanaan pembangunan (*action plan*). Sehingga, perencanaan

[134] Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Salemba Empat, 2009), hlm. 1-2.

[135] Muhammad Idris Patarai, *Perencanaan Pembangunan Daerah Suatu Pengantar*, (Makassar, De La Macca, 2016), hlm. 139.

[136] Ahmad Helmy Fuady, "Perencanaan Pembangunan di Indonesia Pasca Orde Baru: Refleksi tentang Penguatan Partisipasi Masyarakat, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Volume 38, Nomor 2, Desember 2012, hlm. 378.

pembangunan hendaknya bersifat implementatif (dapat dilaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan).[137] Sedangkan Gunawan Sumodiningrat menyatakan, bahwa perencanaan pembangunan merupakan suatu perencanaan yang sistemik antara hubungan pembangunan sektoral, regional, dan khusus. Perencanaan pembangunan yang sistemik merupakan integrasi antara perencanaan pembangunan bertahap melalui instrumen pembangunan sektoral dan pembangunan sektoral di daerah (pembangunan daerah).[138]

Ernan Rustiadi, dkk menyatakan, bahwa perencanaan pembangunan merupakan salah satu bentuk perencanaan yang sangat kompleks karena berkaitan dengan visi dan misi dari perjalanan bangsa Indonesia.[139] Sedangkan Hanif Nurcholis menyatakan, bahwa perencanaan pembangunan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia, yang dituangkan dalam suatu dokumen sebagai panduan bagi para pelaku pembangunan untuk mencapai tujuan negara.[140]

Berdasarkan pengertian yang sudah dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa perencanaan pembangunan merupakan suatu proses sistemik yang dituangkan dalam

[137] Mukmin Muhammad, *Op.Cit.*, hlm. 2.

[138] Gunawan Sumodiningrat, "Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kecamatan dalam Perspektif Teori dan Implementasi", *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Volume 10, Nomor 3, November 1999, hlm. 147.

[139] Ernan Rustiadi, dkk, *Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Era Reformasi dan Otonomi Daerah*, makalah disampaikan pada Seminar Menuju Perencanaan pada Era Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh Program Studi Teknik Planologi dan Asosiasi Sekolah Perencanaan Indonesia (ASPI), 28 Juli 2003, hlm. 13.

[140] Hanif Nurcholis, dkk, *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2009), hlm. 18.

sebuah dokumen perencanaan dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan negara. Tujuan negara yang dimaksud dalam pernyataan tersebut tentu saja tujuan negara yang sudah dirumuskan oleh *founding fathers* sebagaimana tertuang di dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

2. Unsur-unsur Perencanaan Pembangunan

Suatu perencanaan pembangunan terdapat berbagai unsur-unsur pokok. Ada beberapa ahli yang mengemukakan unsur-unsur perencanaan pembangunan. Bintoro Tjokroamidjojo menguraikan, bahwa secara umum unsur-unsur perencanaan pembangunan adalah sebagai berikut.[141]

a. Kebijakan dasar atau strategi dasar rencana pembangunan
   Sering juga disebut sebagai tujuan, arah, dan prioritas-prioritas pembangunan. Meliputi pula berbagai sasaran pembangunan. Unsur ini merupakan dasar daripada seluruh rencana yang kemudian dituangkan di dalam unsur-unsur perencanaan pembangunan lainnya.
b. Adanya kerangka rencana
   Sering disebut sebagai kerangka makro rencana pembangunan. Dalam kerangka ini dihubungkan berbagai variabel-variabel pembangunan serta implikasi hubungan antar variabel-variabel tersebut.
c. Perkiraan sumber-sumber pembangunan
   Pokok dari unsur perkiraan sumber-sumber pembangunan adalah sumber-sumber pembiayaan pembangunan. Seringkali hal ini merupakan bagian dari penelaahan kerangka makro rencana. Sumber-sumber pembiayaan pembangunan merupakan keterbatasan yang strategis dalam usaha pembangunan oleh karena itu perlu diperkirakan secara seksama.
d. Kerangka kebijaksanaan yang konsisten
   Berbagai kebijaksanaan yang ada perlu dirumuskan dan kemudian dilaksanakan. Antara satu kebijaksanaan dengan kebijaksanaan perencanaan pembangunan yang lainnya perlu serasi dan konsisten.

[141] Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan*, Cetakan Kesepuluh, (Jakarta: Haji Masagung, 1987), hlm. 62-65.

e. Program investasi

Program investasi dalam melakukan perencanaan pembangunan dilakukan secara sektoral. Penyusunannya perlu dilakukan secara seksama, dengan cara merencanakan program-program investasi sampai dengan komponen unit kegiatan usaha yang terkecil.

f. Administrasi pembangunan

Salah satu aspek penting dalam melakukan proses perencanaan pembangunan adalah pelaksanaannya. Dalam melaksanakan perencanaan pembangunan diperlukan suatu administrasi negara yang mendukung usaha perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tersebut.

Sejalan dengan Bintoro Tjokroamidjojo, Edi Wibowo menyebutkan, bahwa setiap perencanaan pembangunan harus mengandung unsur-unsur pokok sebagai berikut.[142]

a. Kebijakan dasar atau strategi dasar rencana pembangunan;
b. adanya kerangka kerja makro;
c. perkiraan sumber-sumber pembiayaan pembangunan;
d. uraian tentang kerangka kebijakan yang konsisten;
e. program investasi yang dilakukan secara sektoral; dan
f. administrasi pembangunan.

Sjafrizal menguraikan, bahwa secara umum unsur pokok perencanaan pembangunan meliputi.[143]

a. Visi dan misi pembangunan

Visi yang baik adalah menyangkut dengan kebutuhan pokok yang mendasar bagi masyarakat, dirumuskan secara jelas, konkret, dapat dioperasionalkan, dan bukan hal-hal yang sulit tercapai. Sedangkan misi pembangunan merupakan cara dan upaya umum yang akan dilakukan dalam merealisasikan visi yang telah ditetapkan sebelumnya. Misi berhubungan erat dengan arah kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang akan dilakukan untuk mewujudkan visi pembangunan.

b. Prioritas perencanaan pembangunan

Dalam melaksanakan perencanaan pembangunan, akan lebih baik ditetapkan dahulu prioritas perencanaan pembangunan. Prioritas pembangunan pada dasarnya diperlukan dalam rangka mengoptimalkan pencapaian sasaran pembangunan dengan

[142] Edi Wibowo, "Perencanaan dan Strategi Pembangunan di Indonesia", *Jurnal Ekonomi dan Kewirausahaan*, Volume 8, Nomor 1, April 2008, hlm. 17.

[143] Sjafrizal, *Teknik Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*, (Jakarta: Baduose Media, 2009), hlm. 56-71.

sumber daya yang ada. Sehingga perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan akan lebih efisien dan efektif.

c. Strategi pembangunan

Adanya strategi pembangunan akan mempermudah dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran perencanaan pembangunan yang sudah ditentukan. Strategi pembangunan yang baik akan menghasilkan pencapaian tujuan secara tepat dan terarah sehingga tujuan dapat dicapai.

d. Kebijakan pembangunan

Kebijakan pembangunan berkaitan dengan keputusan pemerintah untuk menciptakan suatu proses tertentu yang perlu dilaksanakan dalam rangka mendorong proses pembangunan nasional guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Dalam merumuskan kebijakan pembangunan pemerintah perlu berhati-hati dan memperhatikan berbagai aspek seperti visi dan misi pembangunan, dan sumber daya yang ada.

e. Program dan kegiatan pembangunan

Program dan kegiatan pembangunan merupakan upaya konkret yang dilakukan pemerintah dengan menggunakan sumber daya yang tersedia. Program dan kegiatan pembangunan dapat berbentuk pembangunan fisik maupun non fisik. Program dan kegiatan pembangunan akan berjalan dengan baik ketika adanya sinergi antara para pembuat kebijakan pembangunan.

Unsur-unsur perencanaan pembangunan yang telah dikemukakan di atas, seharusnya dapat diimplementasikan dengan baik oleh pemerintah. Saat ini ada beberapa unsur dari perencanaan pembangunan yang belum diterapkan oleh pemerintah dengan baik, seperti unsur prioritas pembangunan, kebijakan pembangunan, dan kerangka kebijaksanaan yang konsisten.

Pemerintah dalam melaksanakan perencanaan pembangunan masih terkesan yang penting jalan. Kebijakan pembangunan yang dibuat pemerintah belum memperhatikan konsistensi dan sinkronisasi dalam melakukan pembangunan saat ini. Prioritas pembangunan tidak jelas mana yang akan diutamakan mana yang tidak, semua ingin dilakukan tanpa menetapkan skala prioritas pembangunan terlebih dahulu.

3. Ciri-ciri dan Tujuan Perencanaan Pembangunan

Ciri-ciri dan tujuan perencanaan pembangunan tentu sangat penting dikemukakan, sehingga dapat digunakan sebagai pisau analisis apakah kebijakan yang diambil oleh pemerintah sudah menunjukkan suatu perencanaan pembangunan yang sesuai dengan ciri-ciri yang dikemukakan. Bintoro Tjokroamidjojo menguraikan, bahwa perencanaan pembangunan memiliki beberapa ciri-ciri, yaitu antara lain:[144]

a. Usaha yang dicerminkan dalam rencana untuk mencapai perkembangan sosial ekonomi yang tetap (*steady social economic growth*)

   Hal ini dicerminkan dalam usaha peningkatan produksi nasional, berupa tingkat laju pertumbuhan ekonomi yang positif. Misalnya negara berusaha mendapatkan peningkatan produksi nasional sebesar 5% setahun. Peningkatan produksi nasional tersebut diusahakan berjalan secara tetap dalam jangka waktu yang cukup panjang.

b. Usaha yang dicerminkan dalam rencana untuk meningkatkan pendapatan per kapita

   Laju pertumbuhan ekonomi yang positif menunjukkan pula kenaikkan pendapatan per kapita. Pertumbuhan ekonomi berjalan bersama dengan pendapatan per kapita warga masyarakat. Pertumbuhan ekonomi baik maka pendapatan per kapita masyarakat tentu meningkat.

c. Usaha untuk mengadakan perubahan struktur ekonomi

   Hal ini disebabkan oleh karena pada umumnya negara yang sedang berkembang struktur ekonomi cenderung ke agraris, dan ini menyebabkan adanya kelemahan-kelemahan konjungtural. Oleh karena itu, diusahakan adanya keseimbangan dalam struktur ekonomi.

d. Usaha perluasan kesempatan kerja

   Perluasan kesempatan kerja dilakukan untuk menampung masuknya golongan usia kerja baru dalam kehidupan ekonomi. Perluasan kesempatan kerja seringkali menjadi tantangan yang berat dalam melakukan perencanaan pembangunan.

[144] Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan…, Op. Cit.,* hlm. 49-52.

e. Usaha pemerataan pembangunan

Pemerataan pembangunan ditujukan kepada pemerataan pendapatan antara golongan-golongan dalam masyarakat dan pemerataan pembangunan antara daerah-daerah dalam negara. Pemerataan yang dimaksud adalah dalam arti memikul beban pembangunan, bertanggung jawab atas tujuan, cara dan pelaksanaan pembangunan serta dalam memetik manfaat pembangunan.

f. Usaha pembinaan lembaga-lembaga ekonomi masyarakat yang lebih menunjang kegiatan-kegiatan pembangunan

Lembaga ekonomi masyarakat yang menjadi salah satu penopang dalam perekonomian negara harus diperhatikan oleh pemerintah. Di banyak negara baru berkembang terdapat kelemahan institusional, bahkan masih lemahnya mekanisme pasar/harga itu sendiri. Berbagai lembaga ekonomi masyarakat perlu dikembangkan seperti misalnya koperasi, lembaga-lembaga keuangan, kamar dagang, para konsultan dan lain-lain.

g. Usaha yang dilakukan secara bertahap dan didasarkan pada kemampuan nasional

Tidak sedikit negara-negara yang pada taraf permulaan pembangunannya memerlukan banyak bantuan luar negeri, sebagai komplemen kebutuhan bagi investasi yang diperlukan untuk membangun (*resource gap*). Peningkatan kemampuan membangun perlu dikemukakan bahwa tidak saja harus dihitung dari segi pengalihan ketrampilan dan transfer teknologi.

h. Usaha yang dilakukan secara terus menerus

Perencanaan pembangunan akan mencapai tujuannya ketika dilakukan secara terus-menerus. Sebagai contoh usaha yang dilakukan secara terus menerus dalam rangka menjaga stabilitas ekonomi adalah dengan dilakukannya perencanaan anti siklus.

i. Usaha mencapai tujuan-tujuan pembangunan.

Mengenai tujuan suatu perencanaan pembangunan disebut juga tujuan-tujuan pembangunan (*development objectives*). Ciri suatu perencanaan pembangunan yang bersifat usaha mencapai tujuan-tujuan pembangunan biasanya terkait dengan peranan pemerintah sebagai pendorong pembangunan (*agent of development*).

Sejalan dengan Bintoro Tjokroamidjojo, Lincolin Arsyad juga menyebutkan, bahwa ciri-ciri suatu perencanaan pembangunan yaitu sebagai berikut.[145]

[145] Lincolin Arsyad, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Edisi Pertama, (Yogyakarta: BPFE, 1999), hlm. 108.

a. Usaha yang dicerminkan dalam rencana untuk mencapai perkembangan sosial ekonomi yang mantap (*steady social economic growth*). Hal ini dicerminkan dalam usaha pertumbuhan ekonomi yang positif.
b. Usaha yang dicerminkan dalam rencana untuk meningkatkan pendapatan per kapita.
c. Usaha untuk mengadakan perubahan struktur ekonomi. Hal ini seringkali disebut sebagai usaha diversifikasi ekonomi.
d. Usaha perluasan kesempatan kerja.
e. Usaha pemerataan pembangunan, sering disebut sebagai *distributive justice*.
f. Usaha pembinaan lembaga-lembaga ekonomi masyarakat yang lebih menunjang kegiatan-kegiatan pembangunan.
g. Usaha secara terus menerus menjaga stabilitas ekonomi.

Adapun tujuan dari perencanaan pembangunan, menurut Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, antara lain yaitu.[146]

a. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Pada dasarnya tujuan dari perencanaan pembangunan yang lebih fundamental sudah ditentukan di dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Seharusnya semua perencanaan pembangunan yang dilakukan mengarah

[146] Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

ke tujuan negara yang sudah dicantumkan di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi, saat ini tujuan perencanaan pembangunan tergantung pada rezim yang sedang berkuasa, berganti rezim yang berkuasa berganti pula tujuan pembangunannya.

4. Proses Perencanaan Pembangunan

Proses perencanaan pembangunan sangat penting untuk diperhatikan. Pada saat proses perencanaan pembangunan ditentukan langkah-langkah konkret guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Perencanaan pembangunan tidak hanya sekadar merencanakan, akan tetapi juga sampai pada hal pengawasan dan pengendalian dari perencanaan pembangunan yang akan dilakukan itu sendiri.

Bintoro Tjokroamidjojo menyatakan, bahwa proses perencanaan pembangunan terdiri atas beberapa tahapan yaitu sebagai berikut.[147]

a. Penyusunan rencana
   Penyusunan rencana terdiri dari beberapa unsur, yaitu:
   1. Tinjauan keadaan
      Tinjauan keadaan atau *review* ini dapat berupa tinjauan sebelum memulai suatu rencana (*review before take off*) atau tinjauan tentang pelaksanaan rencana sebelumnya (*review of performance*).
   2. Perkiraan keadaan masa yang akan dilalui rencana/*forecasting*
      Dalam hal ini diperlukan data-data statistik, berbagai hasil penelitian dan teknik-teknik proyeksi. Mekanisme informasi untuk mengetahui kecenderungan-kecenderungan perspektif masa depan.
   3. Penetapan tujuan rencana (*plan objectives*) dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan rencana
      Dalam hal ini seringkali nilai-nilai politik, sosial masyarakat, memainkan peranan yang cukup penting. Secara teknis hal ini didasarkan kepada tinjauan keadaan dan perkiraan tentang masa yang akan dilalui rencana.

[147] Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan…, Op. Cit.,* hlm. 57-60.

4. Identifikasi kebijaksanaan dan/atau kegiatan usaha yang perlu dilakukan dalam rencana
   Suatu kebijaksanaan atau *policy* mungkin perlu didukung oleh program-program pembangunan. Untuk bisa lebih operasional rencana kegiatan-kegiatan usaha perlu dilakukan berdasar pemilihan alternatif yang terbaik.
5. Persetujuan rencana
   Proses pengambilan keputusan mungkin bertingkat-tingkat, dari putusan yang bersifat teknis lalu memasuki wilayah proses politik.

b. Penyusunan program rencana
   Dalam tahapan ini dilakukan perumusan yang lebih terperinci mengenai tujuan atau sasaran dalam jangka waktu tertentu, suatu perincian jadwal kegiatan, jumlah dan jadwal pembiayaan serta penentuan lembaga atau kerjasama antar lembaga mana yang akan melakukan program-program pembangunan.
c. Pelaksanaan rencana
   Dalam hal ini seringkali perlu dibedakan antara tahap eksplorasi, tahap konstruksi, dan tahap operasi. Hal ini perlu dipertimbangkan karena sifat kegiatan usahanya berbeda. Dalam tahapan pelaksanaan rencana perlu dipertimbangkan kegiatan-kegiatan pemeliharaan.
d. Pengawasan atas pelaksanaan rencana
   Tujuan dari pengawasan yaitu, *pertama*, mengusahakan supaya pelaksanaan rencana berjalan sesuai dengan rencananya. *Kedua*, apabila terdapat penyimpangan maka perlu diketahui seberapa jauh penyimpangan tersebut dan apa penyebabnya. *Ketiga*, dilakukannya tindakan korektif terhadap adanya penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan.
e. Evaluasi proses perencanaan
   Evaluasi dilakukan secara terus menerus dan digunakan sebagai pendukung tahap penyusunan rencana yaitu evaluasi tentang situasi sebelum rencana dimulai dan evaluasi tentang pelaksanaan rencana sebelumnya. Hasil evaluasi dapat digunakan sebagai perbaikan perencanaan yang akan dilakukan selanjutnya.

Lalu, bagaimana proses perencanaan pembangunan di Indonesia?. Proses atau tahapan perencanaan pembangunan di Indonesia diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN. Tahapan perencanaan pembangunan nasional di Indonesia meliputi:[148]

[148] Pasal 8 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

a. penyusunan rencana;
b. penetapan rencana;
c. pengendalian pelaksanaan rencana; dan
d. evaluasi pelaksanaan rencana.

Perencanaan pembangunan di Indonesia ada tiga macam yaitu RPJP, RPJM, dan RKP. RPJP tersebut dibagi kembali menjadi dua yaitu yang ada di pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penyusunan RPJP dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu:[149]

a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
b. musyawarah perencanaan pembangunan; dan
c. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Sedangkan penyusunan RPJM Nasional/Daerah dan RKP Nasional/Daerah dilakukan melalui beberapa tahapan antara lain:[150]

a. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
b. penyiapan rancangan rencana kerja;
c. musyawarah perencanaan pembangunan; dan
d. penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Rancangan RPJP Nasional disiapkan oleh menteri yang mana dalam hal ini adalah pimpinan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.[151] Sedangkan RPJP Daerah disiapkan oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).[152] Setelah terbentuk, maka rancangan RPJP Nasional maupun RPJP Daerah akan dibahas di dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbag), yang menyelenggarakan

[149] Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[150] Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[151] Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menyatakan bahwa "Menteri menyiapkan rancangan RPJP Nasional".

[152] Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Kepala Bappeda menyiapkan rancangan RPJP Daerah".

Musrenbag RPJP Nasional adalah menteri, dan Musrenbag RPJP Daerah diselenggarakan oleh Kepala Bappeda.[153]

Setelah Musrenbag dilakukan, berdasarkan Pasal 12 ayat (1) UU 25 Tahun 2004 tentang SPPN maka menteri menyusun rancangan akhir RPJP Nasional berdasarkan atas hasil Musrenbag yang dilakukan. Kepala Bappeda juga menyusun RPJP Daerah berdasarkan hasil Musrenbag yang sudah dilakukan.[154] Wadah hukum RPJP Nasional adalah undang-undang, sedangkan wadah hukum RPJP Daerah adalah peraturan daerah.[155]

Sedikit berbeda dengan RPJP yang dibagi menjadi dua yaitu RPJP Nasional dan RPJP Daerah. RPJM dibagi menjadi empat yaitu RPJM Nasional, RPJM Kementrian/Lembaga atau biasa disebut dengan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL), RPJM Daerah, dan RPJM Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD). Rancangan RPJM Nasional disiapkan oleh menteri,[156] rancangan Renstra-KL disiapkan oleh pimpinan Kementerian/Lembaga,[157] rancangan RPJM Daerah disiapkan

[153] Sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yaitu:
(2) Menteri menyelenggarakan Musrenbag Jangka Panjang Nasional.
(3) Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbag Jangka Panjang Daerah.

[154] Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[155] Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[156] Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Menteri menyiapkan rancangan awal RPJM Nasional 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".

[157] Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renstra-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJM Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1)".

oleh Bappeda,[158] dan Renstra-SKPD disiapkan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah.[159]

Setelah masing-masing rencana kerja disiapkan, maka berdasarkan pada Pasal 15 ayat (2) UU SPPN maka menteri menyusun rancangan RPJM Nasional dengan menggunakan rancangan Renstra-KL dan berpedoman kepada RPJP Nasional. Sedangkan, untuk RPJM Daerah berdasarkan Pasal 15 ayat (4) UU SPPN maka, Kepala Bappeda menyusun rancangan RPJM Daerah dengan menggunakan rancangan Renstra-SKPD dan berpedoman kepada RPJP Daerah. Tahapan selanjutnya adalah rancangan RPJM Nasional dan RPJM Daerah menjadi bahan dalam pelaksanaan Musrenbag Jangka Menengah.[160] Hasil Musrenbag yang membahas RPJM dan diselenggarakan baik di tingkat pusat maupun daerah, digunakan sebagai dasar dalam menyusun rancangan akhir RPJM Nasional[161] dan juga RPJM Daerah.[162]

---

[158] Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJM Daerah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah".

[159] Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan rancangan Renstra-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJM Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2)".

[160] Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[161] Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Menteri menyusun rancangan akhir RPJM Nasional berdasarkan hasil Musrenbag Jangka Menengah Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1).

[162] Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJM Daerah berdasarkan hasil Musrenbag Jangka Menengah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2)".

Sehingga tahapan penyusunan dan penetapan RPJM Nasional adalah sebagai berikut.[163]

a. penyiapan Rancangan Awal RPJM Nasional;
b. penyiapan Rancangan Renstra-KL;
c. penyusunan Rancangan RPJM Nasional dengan menggunakan Rancangan Renstra-KL;
d. pelaksanaan Musrenbag Jangka Menengah Nasional;
e. penyusunan Rancangan Akhir RPJM Nasional; dan
f. penetapan RPJM Nasional.

Terkait dengan wadah hukum masing-masing perencanaan pembangunan, maka wadah hukum RPJMN Nasional adalah Peraturan Presiden,[164] untuk Renstra-KL dituangkan di dalam peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga,[165] RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah,[166] dan Renstra-SKPD ditetapkan dengan peraturan pimpinan SKPD.[167]

Setelah dijelaskan mengenai RPJP dan RPJM, maka macam perencanaan pembangunan yang ada di Indonesia lainnya adalah rencana pembangunan tahunan nasional atau disebut dengan RKP. RKP juga dibagi menjadi empat yaitu RKP Nasional, RKP Kementrian/Lembaga atau biasa disebut dengan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-

[163] Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.

[164] Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik".

[165] Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Renstra-KL ditetapkan dengan peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".

[166] Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik".

[167] Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Renstra-SKPD ditetapkan dengan peraturan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah setelah disesuaikan dengan RPJM Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3)".

KL), RKP Daerah, dan RKP Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD). Rancangan awal RKP Nasional disiapkan oleh menteri,[168] rancangan awal RKP Daerah disiapkan oleh Kepala Bappeda,[169] rancangan awal Renja-KL disiapkan oleh Pimpinan Kementerian/Lembaga,[170] dan Renja-SKPD disiapkan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah.[171]

Setelah selesai menyiapkan RKP Nasional, RKP Daerah, Renja-KL, dan Renja-SKPD. Selanjutnya, menteri mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Renja-KL.[172] Proses tersebut juga dilakukan oleh Kepala Bappeda, yang mana Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP Daerah dengan menggunakan Renja-SKPD.[173] Setelah itu, rancangan RKP Nasional maupun RKP Daerah akan menjadi bahan dalam Musrenbag pusat dan daerah.[174] Hasil dari Musrenbag RKP Nasional yang dilakukan akan

[168] Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Menteri menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJMN Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1)".

[169] Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3)".

[170] Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renja-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) dan berpedoman pada Renstra-KL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2)".

[171] Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan, bahwa "Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) dan berpedoman pada Renstra-SKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4)".

[172] Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[173] Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[174] Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

dijadikan dasar oleh menteri dalam menyusun rancangan akhir RKP Nasional,[175] dan hasil Musrenbag RKP Daerah dijadikan dasar oleh Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RKP Daerah.[176] Wadah hukum RKP Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden,[177] sedangkan RKP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.[178]

Tahapan selanjutnya dari perencanaan pembangunan nasional adalah pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana. Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UU SPPN menyatakan, bahwa "Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah". Selanjutnya, menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.[179]

Evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan di tingkat pusat dilakukan dengan dua tahapan, *pertama*, pimpinan kementerian/lembaga melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian/lembaga periode sebelumnya. *Kedua*, menteri menyusun

[175] Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
[176] Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
[177] Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
[178] Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
[179] Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan berdasarkan evaluasi pimpinan kementerian/lembaga yang sudah dilakukan. Sedangkan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan di daerah dilakukan juga dengan dua tahapan, *pertama*, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan SKPD periode sebelumnya. *Kedua,* Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi dari Kepala SKPD yang sudah dilakukan. Hasil evaluasi yang sudah dilakukan menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional/daerah untuk periode berikutnya.[180]

Berdasarkan analisis di atas memang proses penyusunan rencana pembangunan di Indonesia membuka peluang adanya ketidaksinkronan pembangunan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maupun pemerintah daerah dengan kementerian atau lembaga tertentu. Proses perencanaan pembangunan di Indonesia dalam pengaturan yang sudah ada terkesan berbelit-belit dan syarat dengan proses birokrasi yang cukup panjang, tidak ada efisiensi maupun efektifitas prosedur dalam proses perencanaan pembangunan di Indonesia.

Wadah hukum dari masing-masing perencanaan pembangunan yang sudah dijelaskan di atas, juga belum mempunyai kedudukan yang kuat di dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesai. Wadah hukum yang tidak kuat memberikan peluang adanya perubahan

[180] Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

arah perencanaan pembangunan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Prosedur yang ada pada saat ini memberikan ruang untuk masing-masing pemimpin yang sedang berkuasa mempunyai visi dan misi sendiri, sehingga tidak ada perencanaan pembangunan yang saling berkelanjutan antara satu pemimpin dengan pemimpin yang lainnya.

5. Pembangunan Berkelanjutan

Irene Mariane mengemukakan, bahwa pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) pada mulanya lahir dari konsep yang dirumuskan oleh *World Commission on Environment and Development* (WCED), yang kemudian terkenal dengan *Brundtland Commission* atau Komisi Brundtland. WCED merumuskan definisi pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai berikut.[181]

> "Development that needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs".

Ada beberapa ahli yang juga mengemukakan definisi pembangunan berkelanjutan itu sendiri, menurut Emil Salim sebagaimana dikutip oleh Ahmad Jazuli menyatakan, bahwa pembangunan berkelanjutan adalah suatu proses pembangunan yang mengoptimalkan manfaat dari sumber daya alam dan sumber daya manusia, dengan menyerasikan sumber alam dengan manusia dalam pembangunan.[182] Ahmad Jazuli menyatakan, bahwa pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam

[181] Irene Mariane, *Kearifan Lokal Pengelolaan Hutan Adat*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 106.

[182] Ahmad Jazuli, "Dinamika Hukum Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam dalam Rangka Pembangunan Berkelanjutan", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 4, Nomor 2, Agustus 2015, hlm. 189.

strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.[183]

Akhmad Fauzi menyatakan, bahwa pembangunan berkelanjutan adalah suatu proses perubahan yang di dalamnya, seluruh aktivitas seperti eksploitasi sumber daya, arah investasi, orientasi pengembangan teknologi, dan perubahan kelembagaan berada dalam keadaan yang selaras serta meningkatkan potensi masa kini dan masa depan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia. Sehingga tujuan pembangunan ekonomi dan sosial harus diupayakan dengan keberlanjutan.[184] Sedangkan, Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa pembangunan berkelanjutan sebagai suatu kesatuan sistem pembangunan, selalu dikaitkan dengan tiga hal pokok (*three major aspects of sustainable development*). Ketiganya adalah soal lingkungan (*environment*), ekonomi (*economy*), dan komunitas (*community*).[185]

Berdasar paparan beberapa ahli di atas, masih ada kelemahan terkait pengertian yang sudah dikemukakan yaitu terkait belum adanya unsur tujuan yang hendak dicapai dalam pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan tetap harus mempunyai sasaran jelas yang tentunya sudah dituangkan dalam bentuk tujuan yang hendak dicapai dari suatu pembangunan yang dilakukan. Tujuan negara mempunyai

[183] *Ibid.*

[184] Akhmad Fauzi dan Alex Oxtavianus, "The Measurement of Sustainable Development in Indonesia", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Volume 15, Nomor 1, Juni 2014, hlm. 69.

[185] Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi Pertama, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 140.

kedudukan yang sangat penting ketika mengimplementasikan pembangunan berkelanjutan dalam pembangunan yang dilakukan. Tidak cukup dengan pembangunan yang berkelanjutan saja tetapi harus ada arah yang jelas dalam pembangunan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, sampai saat ini banyak konvensi dan resolusi yang telah dihasilkan yang berkaitan dengan prinsip dan pelaksanaan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Ada enam macam konvensi terpenting yang terkait dengan pembangunan berkelanjutan, tiga diantaranya bersifat *legally binding* atau mengikat secara hukum untuk semua negara anggota, dan tiga lainnya bersifat tidak mengikat (*non-legally binding*). Konvensi yang mengikat secara hukum adalah:[186]

1. Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati atau *Convention on Biological Diversity* (CBD), telah diratifikasi oleh 180 negara;
2. Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim atau *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), ditandatangani oleh 154 negara; dan
3. *Convention to Combat Desertification* (CCD), konvensi untuk mengatasi degradasi lahan.

Adapun konvensi yang tidak mengikat secara hukum antara lain:[187]

1. Deklarasi Rio tentang 27 Prinsip Hubungan antara Lingkungan dan Pembangunan, hasil Konferensi Tingkat Tinggi di Brazil;
2. Prinsip-prinsip tentang Hutan atau *Forest Principles* (*Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on Management, Conservation, and Sustainable Development of All Types of Forests*), yaitu pernyataan resmi mengenai Prinsip-prinsip untuk Konsensus Global tentang Pengelolaan, Konservasi, dan Pembangunan Berkelanjutan bagi Semua Tipe Hutan; dan

[186] *Ibid*., hlm. 139.
[187] *Ibid.*

3. Agenda 21, yang kemudian merupakan pedoman berisi rencana komprehensif program pembangunan berkelanjutan dalam memasuki abad ke-21.

Dalam melakukan pembangunan berkelanjutan, ada beberapa prinsip yang seharusnya digunakan dan dijadikan dasar dalam melakukan pembangunan berkelanjutan. Alhaji B.M. Marong menyatakan, bahwa prinsip-prinsip hukum yang menjadi bagian dari perwujudan pembangunan berkelanjutan yaitu sebagai berikut.[188]

a. Prinsip keadilan dalam satu dan antar generasi (*intra and inter generational equity*);
b. prinsip kedaulatan dan tanggung jawab negara;
c. prinsip tanggung jawab berbeda atas persolan bersama (*common but differentiated responsibility*);
d. prinsip kehati-hatian (*the precautionary principle*);
e. prinsip mengenai analisis dampak lingkungan (*the environmental impact assessment principle*); dan
f. prinsip partisipasi publik dalam pengambilan keputusan (*public participation in decision making*).

Sementara itu, Stathis N. Palassis mengungkapkan beberapa prinsip pembentuk pembangunan berkelanjutan yaitu sebagai berikut.[189]

a. Prinsip keadilan intra dan antar generasi;
b. prinsip pemanfaatan secara berkelanjutan (*sustainable use*);
c. prinsip integrasi (*the principle of integration among the core elements of sustainable development*);
d. prinsip pencegahan;
e. prinsip kehati-hatian; dan
f. prinsip analisis mengenai dampak lingkungan.

Sejalan dengan Alhaji B.M. Marong dan Stathis N. Palassis, Marry Pat Williams Silveira menyatakan, bahwa berdasarkan Deklarasi Rio ada beberapa elemen dari pembangunan berkelanjutan terdiri dari:[190]

[188] Alhaji B.M. Marong, "From Rio to Johannesburg: Reflections on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development", *Georgetown International Environmental Law Review*, Volume 16, 2003, hlm. 61 dan hlm. 64.

[189] Stathis N. Palassis, "Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Volume 22, 2011, hlm. 60 dan hlm. 70.

a. hak atas kehidupan yang sehat dan produktif yang sejalan dengan alam (*healthy and productive life in harmony with nature*);
b. keadilan intra dan antar generasi;
c. penghapusan kemiskinan, yang merupakan "*indispensable requirement for sustainable development*";
d. tanggung jawab bersama dan sekaligus berbeda (*common but differentiated responsibilities*);
e. pengurangan atau penghapusan pola produksi dan konsumsi yang tidak ramah lingkungan;
f. hak atas informasi (*access to information*);
g. hak atas keadilan (*access to justice*); dan
h. hak untuk turut serta dalam pengambilan keputusan;
i. prinsip kehati-hatian (*the precautionary principle*); dan
j. prinsip pencemar membayar (*the polluter pays principle*).

Prinsip-prinsip yang sudah dikemukakan beberapa ahli di atas haruslah dijadikan dasar dalam menerapkan pembangunan berkelanjutan. Dalam melakukan pembangunan berkelanjutan tentu saja terdapat sasaran-sasaran tertentu yang ingin dituju. Menurut Sutamihardja, sebagaimana dikutip oleh Ali Kabul Mahi dan Sri Indra Trigunarso menyatakan, bahwa sasaran pembangunan berkelanjutan mencakup pada upaya untuk mewujudkan terjadinya:[191]

1. pemerataan manfaat hasil-hasil pembangunan antar generasi (*intergeneration equity*) yang berarti bahwa pemanfaatan sumber daya alam untuk kepentingan pertumbuhan perlu memperhatikan batas-batas yang wajar dalam kendali ekosistem atau sistem lingkungan serta diarahkan pada sumber daya alam yang *replaceable* dan menekankan serendah mungkin eksploitasi sumber daya alam yang *unreplaceable*;
2. *safeguarding* atau pengamanan terhadap kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup yang ada dan pencegahan terjadi gangguan ekosistem dalam rangka menjamin kualitas kehidupan yang tetap baik bagi generasi yang akan datang;
3. pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam semata untuk kepentingan mengejar pertumbuhan ekonomi demi kepentingan

---

[190] Mary Pat Williams Silveira, "International Legal Instruments and Sustainable Development: Principles, Requirements, and Restructuring", *Willamette Law Review*, Volume 31, 1995, hlm. 243-244.

[191] Ali Kabul Mahi dan Sri Indra Trigunarso, *Perencanaan Pembangunan Daerah Teori dan Aplikasi*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 37-38.

pemerataan pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan antar generasi;
4. mempertahankan kesejahteraan rakyat yang berkelanjutan baik baik masa kini maupun masa yang mendatang (*inter temporal*);
5. mempertahankan manfaat pembangunan ataupun pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang mempunyai dampak manfaat jangka panjang ataupun lestari antar generasi; dan
6. menjaga mutu ataupun kualitas kehidupan manusia antar generasi sesuai dengan habitatnya.

Pembangunan berkelanjutan haruslah diterapkan dalam melakukan pembangunan di Indonesia. Pembangunan berkelanjutan haruslah diterapkan dalam berbagai aspek pembangunan tidak hanya sebatas pada aspek-aspek tertentu saja. Seluruh aspek pembangunan yang akan dilaksanakan harus mengedepankan pembangunan berkelanjutan sebagai suatu sistem dalam melakukan pembangunan. Adanya pembangunan yang berkelanjutan tentu saja akan mempermudah suatu negara dalam rangka mencapai tujuan pembangunan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

6. Sejarah Perencanaan Pembangunan di Indonesia

a. Perencanaan Pembangunan Era 1945-1949

Adanya proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 membuat Negara Indonesia mulai bergegas untuk menyiapkan diri guna dapat mewujudkan tujuan negara. Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 menerbitkan Maklumat Pemerintah tentang Pembangunan Negara, yang mana inti maklumat itu adalah pembangunan harus memperhatikan seluruh

kehendak rakyat dan dilaksanakan secara seksama dan bertanggung jawab.[192]

Pada saat itu, arah pembangunan ditujukan untuk, *pertama*, membebaskan bangsa dari segala kekurangan, kemiskinan, dan keterbelakangan di berbagai bidang kehidupan dan menjaga pengakuan kedaulatan bangsa. *Kedua*, merumuskan pembangunan perekonomian dengan semangat koperasi yang disusun sebagai usaha bersama atas dasar kekeluargaan dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Adapun paradigma pembangunan yang dianut Indonesia pada periode 1945-1949 adalah kolektivitas, baik dalam penyelenggaraan negara maupun pembangunan, peningkatan kemampuan individu dan masyarakat dalam mempertahankan dan mengisi kemerdekaan, termasuk di bidang ekonomi yang disusun atas dasar usaha bersama dan semangat koperasi dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur sesuai amanat konstitusi.[193]

Pada masa Kabinet Sjahrir III yaitu mulai dari 2 Oktober 1946 sampai dengan 26 Juni 1947, Menteri Kemakmuran saat itu AK Gani berinisiatif membentuk Badan Perancang Ekonomi (*Planning Board*). Badan perancang ini bertugas membuat rencana pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi untuk jangka waktu dua sampai

[192] Sri Edi Swasono dan Fauzie Ridjal, *Satu Abad Bung Hatta*, (Jakarta: UI Press, 2002), hlm. 6.

[193] Mustopadidjaja AR, dkk, *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*, (Jakarta: LP3ES, 2012), hlm. 17.

tiga tahun. Tiga bulan kemudian, pada 12 April 1947, Pemerintah menerbitkan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1947 tentang pembentukan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi. Panitia Pemikir Siasat Ekonomi dipimpin oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta, sedangkan AK Gani, Mr. Moch. Roem, dan Mr. Sjafroedin Prawiranegara duduk sebagai wakil. Untuk membantu kerja dari Panitia Pemikir Siasat Ekonomi dibentuklah Sekretariat Panitia Pemikir yang terdiri dari beberapa tenaga ahli yaitu Dr. Sumitro Djojohadikusumo, dr. Alfian Joesoef Helmi, dan seorang ahli statistik.[194]

Panitia Pemikir Siasat Ekonomi berhasil menyusun dokumen perencanaan pembangunan nasional pertama yang bernama "Dasar-Dasar Pokok Daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia". Dokumen tersebut berisi rancangan program pembangunan dengan tujuan untuk memperbesar dan menyebarkan kemakmuran rakyat secara merata dengan cara:[195]

1. mengintensifkan usaha produksi;
2. memajukan pertukaran internasional;
3. mencapai standar hidup yang lebih tinggi; dan
4. mempertinggi derajat kecakapan dan kecerdasan rakyat.

Langkah kebijakan yang ditempuh mencakup.[196]

a. Peningkatan sektor perdagangan. Impor dibatasi pada barang-barang yang penting seperti bahan pakaian, bahan baku untuk industri, dan alat transportasi. Mendorong ekspor hasil-hasil perkebunan, hutan, dan tambang.
b. Pembangunan dan rehabilitasi prasarana perhubungan seperti jalan, kereta api, pelabuhan, irigasi dan bendungan,

[194] *Ibid*., hlm. 25.
[195] *Ibid*., hlm. 18.
[196] *Loc.Cit.*

tenaga listrik, dan rencana pembangunan berbagai industri tingkat pertama.

c. Upaya penyebaran penduduk dengan cara memindahkan sekitar 20 juta penduduk Jawa ke Sumatera selama 10 sampai 15 tahun.

Selain dokumen perencanaan tersebut, pada masa Kabinet Amir Sjarifuddin I dan II (3 Juli 1947-29 Januari 1948), Menteri Urusan Bahan Makanan (Menteri Muda Kemakmuran) Ignatius Joseph Kasimo menyusun "Rencana Produksi Tiga Tahun 1948-1950" yang dikenal dengan nama *Plan Kasimo*. Rencana tersebut pada dasarnya adalah usaha swasembada pangan dengan petunjuk pelaksanaan praktis. Kasimo menyarankan agar menanami tanah-tanah kosong di Sumatera Timur seluas 281.277 hektar. Di Jawa diadakan intensifikasi dengan menanam bibit padi unggul. Hewan yang memegang peranan penting dalam produksi pangan harus dipelihara dengan sebaik-baiknya, dalam arti pencegahan penyembelihan dan penggunaan yang kurang perlu. Di setiap desa dibentuk kebun-kebun bibit untuk menghasilkan bibit yang bagi rakyat, dan juga dilaksanakan program transmigrasi.[197]

Paradigma pembangunan periode 1945-1949 adalah *pertama*, kolektivitas dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan, peningkatan kemampuan individu dan masyarakat dalam mempertahankan dan mengisi kemerdekaan, termasuk di bidang ekonomi yang disusun atas dasar usaha bersama dan semangat koperasi dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur sesuai

[197] *Ibid*., hlm. 22.

amanat konstitusi. *Kedua*, strategi pembangunan adalah pembebasan dari penjajahan, kemiskinan, dan keterbelakangan politik, ekonomi, dan sosial, serta pengelolaan ekonomi dilaksanakan menurut Pasal 33 UUD 1945. *Ketiga*, kebijakan dan program pembangunan dikembangkan dan dilaksanakan oleh kabinet mencakup berbagai sektor dan bidang.[198]

Perencanaan pembangunan pada periode 1945-1949 tidak terlepas dari berbagai tantangan yang dihadapi Indonesia. Ada beberapa tantangan pembangunan yang dihadapi Indonesia yaitu sebagai berikut.[199]

1. Mempertahankan kemerdekaan, karena Belanda ingin menjajah kembali dengan melakukan dua kali agresi militer;
2. Menjaga kestabilan politik dalam negeri. Sistem multipartai dan demokrasi liberal yang dianut waktu itu membuat kabinet sering jatuh bangun (setidaknya sepuluh kali dalam kurun waktu 1945-1949);
3. Perbedaan paham di antara partai politik dalam mengelola negara, khususnya dalam menghadapi Belanda, memicu terjadinya pemberontakkan dalam negeri, antara lain, peristiwa Pemberontakkan Partai Komunis Indonesia di Madiun (18 September 1948) dan provokasi pemisahan beberapa daerah;
4. Mengatasi kesulitan di bidang ekonomi dan sosial, antara lain, akibat blokade Belanda (sejak akhir 1945) yang menimbulkan kesengsaraan rakyat banyak serta mengganggu produksi dan distribusi bahan pangan;
5. Banyak prasarana fisik yang hancur akibat dari peperangan;
6. Pemerintah dihadapkan pada masalah inflasi dan defisit anggaran belanja, keadaan ini memunculkan berbagai masalah sosial seperti tidak tertanganinya kesehatan dan terbengkalainya pendidikan masyarakat.

[198] *Ibid*., hlm. 16.
[199] *Ibid*., hlm. 12.

b. Perencanaan Pembangunan Era 1950-1959

Falsafah pembangunan periode 1950-1959 bertolak dari Pancasila sebagai landasan bernegara dan Pasal 38 UUDS.[200] Arah, asas, dan tujuan pembangunan pada era 1950-1959 mengandung semangat kebangsaan, kekeluargaan, dan kebersamaan, yang menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang memengaruhi hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sesuai dengan keadaan lingkungan sosial-ekonomi dan politik era 1950-1959, tujuan pembangunan adalah secara tuntas melepaskan diri dari sisa-sisa dominasi ekonomi kolonial dan berusaha mengembangkan lembaga sosial-politik dan ekonomi yang akan memperkuat upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.[201]

Pada tanggal 7 Januari 1952, pemerintah membentuk dua lembaga baru yaitu Dewan Perancang Negara (DPN) dan Biro Perancang Negara (BPN). Wadah hukum pembentukan dua lembaga tersebut adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1952 tentang Dewan Perancang Negara. DPN dibentuk guna mempelajari soal-soal dan menyusun rencana-rencana mengenai

[200] Pasal 38 Undang-Undang Dasar Sementara 1950:
(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakat.

[201] Mustopadidjaja AR, dkk, *Bappenas Dalam Sejarah…, Op.Cit*., hlm. 42.

sosial-ekonomi dalam hubungan satu dengan lainnya.[202] DPN terdiri dari para anggota Dewan Ekonomi dan Keuangan, yang jika perlu diperluas dengan berapa Menteri lainnya atas penunjukkan Dewan Menteri.[203] Sedangkan, BPN merupakan suatu badan penyelenggara yang dikepalai oleh seorang Direktur yang diangkat oleh Presiden atas usul Perdana Menteri.[204]

BPN secara administratif ditempatkan di bawah Perdana Menteri,[205] dan Pimpinan harian BPN itu oleh Perdana Menteri dapat diserahkan kepada seorang Menteri yang ditunjuk olehnya.[206] DPN, dengan perantaraan Perdana Menteri atau lain Menteri yang ditunjuk olehnya, memerintahkan kepada Direktur Biro Perancang Negara, untuk menyelenggarakan segala sesuatu untuk:[207]

a. penyusunan rencana guna meletakkan dasar-dasar ekonomi nasional yang sehat, sesuai dengan pasal-pasal yang bersangkutan didalam Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia;
b. pembuatan suatu rencana yang seimbang untuk jangka panjang buat pembangunan Negara dengan jalan pengerahan, penyaluran dan pemakaian alat-alat dan sumber-sumber teknik, alam, keuangan dan intelek yang ada dalam Negara dan yang bertujuan mempertinggi tingkatan penghidupan rakyat dengan cara seefektif mungkin;
c. penyusunan rencana transmigrasi.

[202] Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1952 tentang Dewan Perancang Negara.
[203] Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1952 tentang Dewan Perancang Negara.
[204] Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1952 tentang Dewan Perancang Negara.
[205] Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1952 tentang Dewan Perancang Negara.
[206] Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1952 tentang Dewan Perancang Negara.
[207] Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1952 tentang Dewan Perancang Negara.

DPN beberapa kali mengalami pergantian nama, dalam perkembangannya berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1956 yang ditetapkan pada tanggal 6 Juni 1956, DPN berubah nama menjadi Dewan Ekonomi dan Perencanaan. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1956, tugas dari Dewan Ekonomi dan Perencanaan yaitu:[208]

a. menyusun rencana guna meletakkan dasar-dasar ekonomi nasional yang sehat, sesuai dengan pasal-pasal yang bersangkutan di dalam Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia;
b. membuat suatu rencana yang seimbang untuk jangka panjang untuk pembangunan Negara dengan jalan pengerahan, penyaluran dan pemakaian alat-alat dan sumber-sumber teknik, alam, keuangan dan intelek yang ada dalam Negara dan yang bertujuan mempertinggi tingkat penghidupan rakyat; dan
c. memberi nasehat kepada Dewan Menteri baik atas permintaan Dewan Menteri maupun atas inisiatif sendiri mengenai soal-soal di lapangan perekonomian dan keuangan atau mengenai tindakan-tindakan penting, yang langsung atau tidak langsung mempengaruhi perekonomian dan keuangan Negara.

Setahun kemudian Dewan Ekonomi dan Perencanaan berubah nama menjadi Dewan Ekonomi dan Pembangunan yang dituangkan di dalam Peratuan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1957. Dewan Ekonomi dan Pembangunan mempunyai tugas sebagai berikut.[209]

a. Menyusun rencana-rencana pembangunan atas dasar ekonomi nasional, sesuai dengan pasal-pasal yang bersangkutan di data Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia;
b. membuat rencana-rencana yang seimbang untuk jangka panjang dan jangka pendek untuk pembangunan Negara dan

[208] Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1956 tentang Dewan Ekonomi dan Perencanaan.

[209] Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1957 tentang Dewan Ekonomi dan Pembangunan.

masyarakat dengan jalan pengerahan, penyaluran dan pemakaian,
   a. alat-alat dan sumber-sumber teknik, alam, keuangan, dam intelek, serta
   b. seluruh tenaga rakyat.

c. mengajukan usul-usul kepada Dewan Menteri, baik atas permintaan Dewan Menteri maupun atas inisiatif sendiri, mengenai soal-soal di lapangan perekonomian dan keuangan atau mengenai tindakan-tindakan penting, yang langsung atau tidak langsung mempengaruhi perekonomian dan keuangan Negara.

Perencanaan pembangunan pada tahun 1950-1959 berhasil menyusun dua rencana pembangunan, yaitu Rencana Urgensi Industri (1951-1955) dan Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama (1956-1960). Rencana Urgensi Industri (RUI) mengandung beberapa unsur kebijakan dan strategi, antara lain, (1) pembangunan sektor industri secara menyeluruh, baik jangka pendek seperti industri percetakan, semen, ban, karung goni, pemintalan dan perajutan, maupun jangka panjang seperti industri pupuk, alumunium, kertas, dan peleburan besi tua. (2) pembentukan "induk-induk perusahaan" dengan bantuan langsung pemerintah di pusat-pusat industri. Induk perusahaan membimbing perusahaan-perusahaan kecil perorangan dalam aspek proses produksi, pembelian bahan mentah, dan pemasaran produk akhir. Induk perusahaan khususnya berfungsi memperbaiki kualitas industri kecil dan memperkenalkan bentuk organisasi yang lebih efisien. (3) pengembangan balai penelitian dan pendidikan untuk mempercepat perkembangan industri.[210]

[210] Mustopadidjaja AR, dkk, *Bappenas Dalam Sejarah…, Op.Cit*., hlm. 59.

Pengaturan Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama (1956-1960) diatur di dalam wadah hukum undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 85 Tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960. Rencana Pembangunan Lima Tahun ditujukan untuk mempertinggi tingkat kehidupan rakyat dengan memperbesar produksi dan pendapatan dan merubah struktur ekonomi kolonial menjadi struktur ekonomi nasional dengan pembukaan kesempatan usaha di seluruh lapangan ekonomi dan sosial, sesuai dengan azas kekeluargaan.[211] Pembangunan pada tahun 1956-1960 ditujukan untuk tiga sektor, yaitu sektor pemerintah, sektor partikelir, dan sektor masyarakat desa.[212]

Sesuai dengan amanat UUDS 1950, Rencana Urgensi Industri (1951-1955) dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (1956-1960) dilaksanakan melalui berbagai kebijakan dan mekanisme pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (ABN). Ada beberapa kendala dalam pengelolaan anggaran belanja pada era 1950-1959 yaitu *pertama*, sangat lambatnya otorisasi pemerintah daerah yang membuat waktu untuk melaksanakan proyek-proyek pembangunan semakin singkat. *Kedua*, diubahnya *virement-stelsel* menjadi *kas-stelsel* tampaknya

[211] Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 85 Tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960.

[212] Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 85 Tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960.

membuat sistem kementerian tidak mungkin menyusun anggaran belanja secara rinci.[213]

c. Perencanaan Pembangunan Era 1960-1965

Perencanaan pembangunan pada era 1960-1965 mengalami perkembangan yang cukup pesat dari segi pengaturan perencanaan pembangunan. Pada era ini terdapat dokumen yang menjadi haluan negara atau yang biasa disebut dengan GBHN. Pada tanggal 29 Januari 1960 Presiden Soekarno menetapkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

Berdasarkan penetapan tersebut, yang menjadi haluan negara adalah manifesto politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang.[214] Manifesto politik tersebut tertuang di dalam amanat Presiden Soekarno yang disampaikan pada tanggal 17 Agustus 1959 berjudul "Penemuan Kembali Revolusi Kita". Tujuan adanya GBHN yang tertuang dalam penetapan presiden tersebut adalah untuk melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin, arah tujuan dan pedoman yang tertentu dan jelas sangat diperlukan.[215] Penetapan presiden tentang GBHN kemudian diperkuat dengan TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960

[213] Mustopadidjaja AR, dkk, *Bappenas Dalam Sejarah…, Op.Cit*., hlm. 58.

[214] Pasal 1 Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

[215] Penjelasan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.

Tetapi apabila diamati lebih lanjut terkait dengan TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, ada beberapa hal yang berbeda dengan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960. Dalam TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960, GBHN tidak hanya berasal dari manifesto politik Republik Indonesia akan tetapi ditambah dengan amanat presiden pada sidang pleno Dapernas.[216] Sedangkan, Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama "Jalannya Revolusi Kita" dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 dimuka Sidang Umum PBB yang berjudul "*To build the world a new*" (Membangun dunia kembali) adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.[217]

Selang beberapa hari setelah dikeluarkannya TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960, Dewan Perancang Nasional membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961-1969, yang kemudian dituangkan dalam TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional

[216] Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara menyatakan bahwa, "Amanat Presiden pada Sidang Pleno Depernas mengenai Pembangunan Semesta Berencana pada tanggal 28 Agustus 1959 yang diucapkan dan yang tertulis adalah garis-garis besar daripada haluan pembangunan."

[217] Pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.

Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.[218] Kebijakan pembangunan sebagaimana tercantum di dalam TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 terbagi menjadi enam bidang, yakni bidang mental/agama/kerohanian/penelitian, bidang kesejahteraan, bidang pemerintahan dan keamanan/pertahanan, bidang produksi, bidang distribusi dan perhubungan, bidang keuangan dan pembiayaan.[219] Untuk mewujudkan kebijakan dalam enam bidang tersebut dikembangkan dua kelompok proyek, yaitu "Proyek A" dan "Proyek B". Proyek A berjumlah 335 proyek yang terdiri atas bidang mental dan rohani, bidang penelitian, bidang kesejahteraan, bidang pemerintahan dan keamanan/pertahanan, bidang pembangunan khusus, bidang produksi, bidang distribusi dan perhubungan, dan bidang keuangan dan pembiayaan. Sedangkan, proyek B adalah upaya khusus yang bukan hanya memperluas pembangunan, tetapi juga diharapkan menghasilkan dana untuk membiayai pembangunan di proyek A. Proyek B meliputi peningkatan produktivitas dan efisiensi pengelolaan perusahaan negara, hasil *sanering*, simpanan masyarakat,

[218] Pasal 1 ayat (1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 menyatakan bahwa, "Menyatakan bahwa Garis-garis Besar Pola Pembangunan termasuk Pola Proyek yang dimuat dalam RANCANGAN DASAR UNDANG-UNDANG PEMBANGUNAN NASIONAL SEMESTA BERENCANA DELAPAN TAHUN 1961 - 1969 hasil karya Depernas yang termuat dalam Buku kesatu Jilid I, II dan III pada umumnya sesuai dengan Amanat Pembangunan Presiden tertanggal 28 Agustus 1959 yang diucapkan maupun yang tertulis dan pada umumnya sesuai pula dengan Manifesto Politik Republik Indonesia yang telah diperkuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan Ketetapan No. I/MPRS/1960.

[219] Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969

penjualan saham, penjualan barang modal/barang konsumsi, serta bantuan teknik dan program.[220]

Dokumen GBHN terakhir yang dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui TAP MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.[221] Dalam TAP MPRS No. IV/MPRS/1963 juga terjadi penambahan pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia yaitu amanat-amanat presiden tanggal 17 Agustus 1961.[222]

Falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia periode 1960-1965 tetap Pancasila, tetapi dalam implementasinya selalu digandengkan dengan paradigma Manipol-Usdek-Nasakom (Manifesto Politik-Undang-Undang Dasar 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia-Nasionalisme, Agama, dan Komunisme). Arah pembangunan adalah untuk mencapai masyarakat sosialis Indonesia, yaitu masyarakat bersendikan keadilan, kerakyatan dan kesejahteraan sebagaimana terkandung dalam asas-asas kekeluargaan dan kegotongroyongan.[223]

---

[220] Mustopadidjaja AR, dkk, *Bappenas Dalam Sejarah…, Op.Cit*., hlm. 76.

[221] Iman Subkhan, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *Jurnal Aspirasi*, Volume 5, Nomor 2, Desember 2014, hlm. 135.

[222] Pasal 1 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan menyatakan bahwa, "Amanat-amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1961 yang terkenal dengan nama "Resopim" dan tanggal 17 Agustus 1962 yang terkenal dengan nama "Takem" adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia".

[223] Mustopadidjaja AR, dkk, *Bappenas Dalam Sejarah…, Op.Cit*., hlm. 74.

Perencanaan pembangunan pada era 1960-1965 tidak terlepas dari beberapa tantangan pembangunan yang terjadi, antara lain sebagai berikut.[224]

1. Perubahan drastis cara pandang tentang landasan falsafah penyelenggaraan negara;
2. perbedaan ideologis di antara kelompok-kelompok politik yang beraliran nasionalis, agama, dan komunis, serta paham dialektika yang ada di dalamnya;
3. keamanan dalam negeri semakin rawan terhadap pertarungan dan perebutan pengaruh di tingkat global antara Blok Barat dan Blok Timur;
4. kondisi perekonomian Indonesia cukup memprihatinkan, utang luar negeri membengkak, nilai mata uang rupiah anjlok; dan
5. sifat kegotongroyongan dan kekeluargaan terancam oleh paham liberal dan paham komunisme.

d. Perencanaan Pembangunan Era 1966-1998

Mulai tahun 1966 merupakan tahapan yang biasa disebut dengan Orde Baru. Orde Baru adalah tatanan seluruh kehidupan rakyat, bangsa, dan negara yang kita letakkan kembali kepada kemurnian pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Orde baru merupakan koreksi total atas penyelewengan-penyelewengan di segala bidang yang terjadi pada masa-masa sebelumnya, dan dilain pihak, berusaha menyusun kembali kekuatan bangsa dan menentukan cara-cara yang tepat untuk menumbuhkan stabilitas nasional jangka panjang, sehingga mempercepat proses pembangunan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.[225]

[224] *Ibid*., hlm. 71.

[225] Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Djenderal Soeharto di Depan Sidang DPRGR, 16 Agustus 1970, hlm. 12.

Penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa sejak tahun 1966 sampai tahun 2019 disusun menurut tiga tahapan, yaitu sebagai berikut.[226]

1. Era Stabilisasi dan Rehabilitasi (1966-1968).
2. Era Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Pertama (1969-1993).
3. Era Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua (1994-2019).

Penyelenggaraan negara pada era stabilisasi dan rehabilitasi diatur di dalam TAP MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan. Sasaran program stabilisasi dan rehabilitasi adalah sebagai berikut.[227]

a. Pengendalian inflasi;
b. pencukupan kebutuhan pangan;
c. rehabilitasi prasarana ekonomi;
d. peningkatan kegiatan ekspor; dan
e. pencukupan kebutuhan sandang.

Terdapat dua komponen utama dari program stabilisasi dan rehabilitasi yaitu rencana fisik dan rencana moneter.[228] Sasaran utama rencana fisik adalah *pertama*, pemulihan dan peningkatan kapasitas produksi dibidang-bidang pangan, ekspor, dan sandang. *Kedua*, pemulihan dan peningkatan prasarana ekonomi yang menunjang bidang-bidang tersebut.[229] Sedangkan, sasaran utama dari rencana moneter adalah *pertama*, terjaminnya pembiayaan rupiah dan devisa

[226] Mustopadidjaja AR, dkk, *Bappenas Dalam Sejarah…, Op.Cit*., hlm. 116.

[227] Pasal 15 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.

[228] Pasal 18 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.

[229] Pasal 19 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.

bagi pelaksanaan rencana fisik. *Kedua*, pengendalian laju inflasi menuju pada tingkat serta perimbangan harga yang relatif stabil sesuai dengan daya beli rakyat.[230] Terdapat beberapa tantangan pembangunan pada era stabilisasi dan rehabilitasi ini, antara lain yaitu *pertama*, kemerosotan ekonomi. *Kedua*, rusaknya dasar-dasar sistem ekonomi dan politik serta budaya bangsa. *Ketiga*, centang-perenangnya administrasi negara dan pemerintahan.[231]

Setelah era stabilisasi dan rehabilitasi berakhir, pembangunan di Indonesia memasuki era pembangunan jangka panjang 25 tahun pertama. Dalam era pembangunan jangka panjang 25 tahun pertama dibagi ke dalam 5 (lima) Rancangan Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Repelita diatur di dalam Keputusan Presiden, sedangkan GBHN diatur di dalam TAP MPRS/TAP MPR. Oleh karena itu, keputusan presiden merupakan tindak lanjut dari GBHN yang sudah ditetapkan oleh MPRS/MPR. Akan tetapi, GBHN baru mulai diterapkan pada tahun 1973.

Repelita I diatur di dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 319 Tahun 1968 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun. Repelita I merupakan pedoman atau perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan pada tahun 1969-1973. Sasaran Repelita I adalah pangan, sandang, perbaikan prasarana, penyediaan

[230] Pasal 23 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.

[231] Mustopadidjaja AR, dkk, *Bappenas Dalam Sejarah…, Op.Cit*., hlm. 123.

perumahan rakyat, perluasan lapangan pekerjaan dan kesejahteraan rohani. Yang mana dalam melaksanakan sasaran tersebut titik beratnya dipusatkan pada bidang pertanian, pilihan dalam bidang pertanian didasarkan pada strategi pembangunan untuk mendobrak kelatarbelakangan ekonomi melalui proses pembaharuan dibidang pertanian.[232]

Pengaturan GBHN pada tahun 1973 diatur di dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Yang mana di dalam lampiran TAP MPR tersebut juga dijelaskan terkait pola umum Pelita kedua, yang meliputi jangka waktu 1 April 1974-31 Maret 1979.[233] Tindak lanjut adanya TAP MPR beserta lampirannya tersebut adalah adanya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua (Repelita II). Repelita II mempunyai tujuan yaitu *pertama*, meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat. *Kedua*, meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya.[234] Adapun sasaran-sasaran yang hendak dicapai dalam Repelita II antara lain sebagai berikut.[235]

[232] Bab 1 Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 319 Tahun 1968 tentang Rentjana Pembangunan Lima Tahun.

[233] Bab IV Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

[234] Bab 1 Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua (REPELITA II).

[235] Bab 2 Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua (REPELITA II).

1. Tersedianya pangan dan sandang yang serba cukup, dengan mutu yang bertambah baik dan terbeli oleh masyarakat umumnya.
2. Tersedianya bahan-bahan perumahan dan fasilitas-fasilitas lain yang diperlukan, terutama untuk kepentingan rakyat banyak.
3. Keadaan prasarana yang makin meluas dan sempurna.
4. Keadaan kesejahteraan rakyat yang lebih baik dan lebih merata.
5. Meluasnya kesempatan kerja.

Setelah pengaturan GBHN pada tahun 1973 selesai, maka dibuatlah GBHN pada tahun 1978 yang kemudian diatur di dalam TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Yang dalam lampiran TAP MPR tersebut juga dijelaskan terkait pola umum Pelita ketiga dengan jangka waktu 1 April 1979 sampai dengan 31 Maret 1984.[236] Untuk menindak lanjuti TAP MPR beserta lampirannya tersebut, maka dikeluarkanlah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (REPELITA III). Tujuan yang hendak dicapai pada Repelita III yaitu *pertama*, meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat yang makin merata dan adil. *Kedua*, meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya.[237] Repelita III berlandaskan pada Trilogi Pembangunan, yaitu pertama, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat. *Kedua*, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. *Ketiga*,

[236] Bab IV Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

[237] Bab 1 Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga.

stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Pada dasarnya ketiga unsur Trilogi Pembangunan tersebut tetap diusahakan di dalam suatu keserasian di mana tidak ada satu unsurpun yang dikorbankan demi unsur yang lain. Dalam setiap gerak pembangunan selalu diuji betapa akibat sesuatu langkah terhadap masing-masing unsur tersebut. Hal ini menjadi lebih penting lagi oleh karena ketiga unsur itu saling berkaitan.[238]

Selanjutnya GBHN tahun 1983 diatur di dalam TAP MPR No. II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dalam lampiran ketetapan tersebut juga mengatur terkait pola umum Pelita keempat yang mempunyai jangka waktu sejak 1 April 1984 sampai dengan 31 Maret 1989.[239] Sebagai tindak lanjut adanya ketetapan tersebut, maka dibuatlah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1984 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat (REPELITA IV). Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam Repelita IV adalah *pertama*, meningkatkan taraf hidup, kecerdasan, dan kesejahteraan seluruh rakyat yang semakin merata dan adil. *Kedua*, meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya. Sedangkan sasaran Repelita IV diletakkan pada pembangunan bidang ekonomi dengan titik berat pada sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha memantapkan swasembada

[238] Bab 2 Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga.

[239] Bab IV Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

pangan dan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri, baik industri berat maupun ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-Repelita selanjutnya. Sejalan dengan prioritas pada pembangunan ekonomi tersebut, maka pembangunan dalam bidang politik, sosial budaya, pertahanan keamanan dan lain-lain akan semakin ditingkatkan sepadan dan agar saling menunjang dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh pembangunan di bidang ekonomi.[240]

Setelah GBHN yang dibuat pada tahun 1983 telah selesai dilaksanakan, MPR kembali mengeluarkan TAP MPR No. II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dalam lampiran ketetapan MPR tersebut juga memuat terkait pola umum Pelita kelima yang mengharuskan terciptanya landasan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk terus tumbuh dan berkembang. Pelita kelima meliputi jangka waktu sejak 1 April 1989 sampai dengan 31 Maret 1994.[241] Adanya ketetapan MPR tersebut kemudian dirinci lebih lanjut dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1989 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kelima (REPELITA V). Repelita V mempunyai tujuan ganda yang saling terkait yaitu *pertama*, meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat yang makin merata dan adil. *Kedua*,

[240] Bab 1 Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1984 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat (REPELITA IV).

[241] Bab IV Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya. Sedangkan pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan tetap bertumpu pada Trilogi Pembangunan dengan menekankan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi serta stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.[242] Repelita V merupakan persiapan terakhir yang dilakukan sebelum memasuki awal dari proses tinggal landas yang direncanakan dimulai pada tahap Repelita VI.

Era pembangunan jangka panjang 25 tahun pertama dibagi ke dalam beberapa Repelita, yaitu mulai dari Repelita I sampai dengan Repelita V. Repelita yang diatur melalui keputusan presiden haruslah sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan GBHN yang terlebih dahulu sudah dibuat oleh MPR. GBHN yang dibuat oleh MPR mengatur hal-hal yang lebih abstrak dibandingkan dengan Repelita, GBHN menjadi pedoman dalam Repelita yang memuat hal-hal rinci. Adanya Repelita V membuktikan bahwa telah selesainya rangkaian pembangunan pada era pembangunan jangka panjang pertama yang berguna untuk memberikan landasan yang kuat bagi Indonesia sebelum masa tinggal landas pada pembangunan jangka panjang berikutnya.

[242] Bab 2 Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1989 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kelima (REPELITA V).

GBHN dalam era pembangunan jangka panjang 25 tahun pertama berisi *grand design* atau "garis besar kebijakan" penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa yang mendasari Pola Dasar Pembangunan Nasional, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, dan Pola Umum Pembangunan Lima Tahunan. Kesemuanya beranjak dari dasar pemikiran atau pemahaman bahwa tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.[243]

Berakhirnya era pembangunan jangka panjang 25 tahun pertama, kemudian dilanjutkan dengan era pembangunan jangka panjang 25 tahun kedua. Yang mana era pembangunan jangka panjang 25 tahun kedua juga merupakan kelanjutan dari era pembangunan jangka panjang pertama. Sebagai penanda memasuki era pembangunan jangka panjang 25 tahun kedua MPR mengeluarkan TAP MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

[243] Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973, Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978, Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983, Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1988, yang kesemuanya adalah tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dalam pembangunan jangka panjang 25 tahun kedua, bangsa Indonesia memasuki proses tinggal landas menuju terwujudnya masyarakat yang maju, adil, makmur, dan mandiri berdasarkan Pancasila. Pembangunan jangka panjang 25 tahun kedua merupakan masa kebangkitan nasional kedua bagi bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang dengan makin mengandalkan pada kemampuan dan kekuatan sendiri, serta makin menggeloranya semangat kebangsaan untuk membangun bangsa Indonesia dalam upaya mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang lebih maju.[244] Seperti pembangunan jangka panjang pertama, pembangunan jangka panjang kedua rencananya juga dijabarkan dalam beberapa Repelita. Repelita VI sebagaimana kelanjutan dari Repelita V diatur di dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1994 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam (REPELITA VI).

Tujuan dari Repelita VI adalah *pertama*, menumbuhkan sikap dan tekad kemandirian manusia dan masyarakat Indonesia dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin yang lebih selaras, adil, dan merata. *Kedua*, meletakkan landasan pembangunan yang mantap untuk tahap pembangunan berikutnya. Sedangkan sasaran umum dari Repelita VI adalam tumbuhnya sikap kemandirian dalam diri manusia

[244] Bab I Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

dan masyarakat Indonesia melalui peningkatan peran serta, efisiensi, dan produktivitas rakyat dalam rangka meningkatkan taraf hidup, kecerdasan, dan kesejahteraan lahir batin.[245] Pada akhir Repelita VI terjadi krisis total yang dimulai pada tahun 1997 dengan krisis moneter, kemudian krisis ekonomi dan berlanjut dengan krisis sosial-ekonomi-politik.[246] Krisis multidimensi tersebut menyebabkan tumbangnya rezim orde baru dan terjadi kevakuman pembangunan pada saat itu. Setelah terjadinya krisis multidimensi yang menyebabkan keruntuhan rezim orde baru, maka berdampak juga pada pergantian tampuk pimpinan negara dari Presiden Soeharto ke Wakil Presiden BJ Habibie pada hari Kamis tanggal 21 Mei 1998.[247] Menurut BJ Habibie tanggal 21 Mei 1998 disebut sebagai Tonggak Sejarah Keenam yang menandai dimulainya era kebangkitan demokrasi.[248]

Pada tahun 1998 MPR sudah mengeluarkan TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Akan tetapi, pada tanggal 13 November 1998 MPR mengeluarkan TAP MPR No. IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis

[245] Bab 3 Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1994 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam (REPELITA VI).

[246] Deddy Supriady Bratakusumah, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Makalah dalam acara Seminar Nasional "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Ekonomi Politik Baru Pasca Amandemen UUD 1945", diselenggarakan oleh Forum Regional Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan, Program Pascasarjana IPB bekerjasama dengan Himpunan Perencana Wilayah dan Perdesaaan, Jakarta, 2 Juli 2003, hlm. 13.

[247] Bacharuddin Jusuf Habibie, *Detik-detik yang Menentukan Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, (Jakarta: THC Mandiri, 2006), hlm. 292.

[248] Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Bacharuddin Jusuf Habibie di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 15 Agustus 1998, hlm. 8.

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dengan dicabutnya TAP MPR No. II/MPR/1998, MPR mengeluarkan TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Maksud dikeluarkannya TAP MPR No. X/MPR/1998 adalah supaya memberi arah kabinet Reformasi Pembangunan dalam menanggulangi krisis dan melaksanakan reformasi menyeluruh dengan tujuan terbangunnya sistem kenegaraan yang demokratis, serta dihormati dan ditegakkan hukum untuk mewujudkan tertib sosial masyarakat.[249] TAP MPR No. X/MPR/1998 berlaku untuk kurun waktu sampai terselenggaranya Sidang Umum MPR hasil pemilihan umum tahun 1999.[250]

e. Perencanaan Pembangunan Era 1999-2004

MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 masih menghasilkan GBHN yang diatur dalam TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. TAP MPR No. IV/MPR/1999 mengamanatkan dalam pelaksanaannya dituangkan di dalam Program Pembangunan Nasional Lima Tahun (PROPENAS).

[249] Bab I huruf C Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

[250] Bab I huruf E Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Wadah hukum Propenas tersebut diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004.

Propenas Tahun 2000-2004 merupakan landasan dan pedoman bagi pemerintah dan penyelenggara negara lainnya dalam melaksanakan pembangunan lima tahun.[251] Propenas disusun berdasarkan landasan idiil Pancasila, landasan konstitusional UUD 1945, serta landasan operasional GBHN 1999-2004.[252]

TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 merupakan GBHN terakhir yang dibuat oleh MPR. Pada amandemen ketiga UUD 1945 pada tanggal 1-9 November 2000, salah satu hasilnya adalah bahwa MPR tidak lagi berwenang menetapkan GBHN. Adanya amandemen tersebut tentu saja membawa implikasi bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia tidak lagi berdasarkan pada GBHN. Sebagai gantinya pada akhir tahun 2004 dibuatlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur

[251] Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004.

[252] Lampiran Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004.

penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.[253] UU SPPN membagi perencanaan pembangunan menjadi 3 yaitu RPJP selama 20 (dua puluh) tahun, RPJM selama 5 (lima) tahun, dan RKP selama 1 (satu) tahun.

Ruang lingkup perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah Negara Republik Indonesia.[254] Selain itu, juga terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.[255]

f. Perencanaan Pembangunan Era 2005-2025

Menindaklanjuti amanat dari UU SPPN, perencanaan jangka panjang 20 tahun diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Maksud pembentukan UU RPJPN adalah untuk memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha) di dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh

[253] Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomro 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[254] Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomro 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[255] Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomro 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif, dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak.[256]

Visi pembangunan nasional Indonesia tahun 2005-2025 adalah "Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil, dan Makmur". Dalam mewujudkan visi tersebut dicetuskanlah beberapa misi pembangunan nasional, yaitu sebagai berikut.[257]

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

Sebagai ukuran tercapainya visi Indonesia ada beberapa sasaran-sasaran pokok yang dituju, yaitu sebagai berikut.[258]

1. Terwujudnya masyarakat Indonesia yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab.
2. Terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera.
3. Terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan.
4. Terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

[256] Bab I Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

[257] Bab III Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

[258] Bab IV Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

5. Terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan.
6. Terwujudnya Indonesia yang asri dan lestari.
7. Terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.
8. Terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan dunia internasional.

Berbicara terkait rencana pembangunan lima tahunan, yang merupakan perincian perencanaan pembangunan dari rencana jangka panjang pembangunan. Apabila dahulu pada rezim orde baru disebut dengan Repelita yang wadah hukumnya adalah keputusan presiden, pada saat ini rencana pembangunan lima tahunan disebut dengan RPJMN dan wadah hukumnya adalah peraturan presiden. RPJPN yang sudah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 kemudian dirinci kembali ke dalam 5 RPJMN, mulai dari RPJMN tahun 2004-2009, RPJMN 2010-2014, RPJMN 2015-2019, dan RPJMN 2020-2024.

RPJMN tahun 2004-2009 diatur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009. Ada beberapa visi pembangunan nasional tahun 2004-2009, yaitu sebagai berikut.[259]

1. Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai.
2. Terwujudnya masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia.

[259] Bab 1 Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

3. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Berdasarkan atas visi tersebut, maka ditetapkanlah misi pembangunan nasional tahun 2004-2009, yaitu sebagai berikut.[260]

1. Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai.
2. Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis.
3. Mewujudkan Indonesia yang Sejahtera.

Sedangkan, strategi yang ditempuh dalam mewujudkan visi dan menjalankan misi pembangunan nasional tersebut, ditempuh dengan 2 (dua) strategi pokok pembangunan, yaitu:[261]

1. Strategi penataan kembali Indonesia, yang diarahkan untuk menyelamatkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan semangat, jiwa, nilai, dan konsensus dasar yang melandasi berdirinya Negara Kebangsaan Republik Indonesia yang meliputi Pancasila; Undang-Undang Dasar 1945 (terutama Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945); tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan tetap berkembangnya pluralisme dan keberagaman dengan prinsip Bhinneka Tunggal Ika.
2. Strategi pembangunan Indonesia, yang diarahkan untuk membangun Indonesia di segala bidang yang merupakan perwujudan dari amanat yang tertera jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam pemenuhan hak dasar rakyat dan penciptaan landasan pembangunan yang kokoh.

Sedikit berbeda dengan RPJMN tahun 2004-2009, lampiran RPJMN 2010-2014 juga memuat pencapaian pembangunan nasional yang berlangsung pada tahun 2004-2009. RPJMN tahun 2010-2014 diatur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah

[260] Bab 1 Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

[261] Bab 1 Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

Nasional Tahun 2010-2014. Visi perencanaan pembangunan Indonesia pada tahun 2010-2014 adalah "Terwujudnya Indonesia yang Sejahtera, Demokratis, dan Berkeadilan". Sedangkan, misi pembangunan tahun 2010-2014, adalah sebagai berikut.[262]

1. Melanjutkan pembangunan menuju Indonesia yang sejahtera.
2. Memperkuat pilar-pilar demokrasi.
3. Memperkuat dimensi keadilan di semua bidang.

Dalam mewujudkan visi dan misi pembangunan nasional 2010-2014, ditetapkan lima agenda utama pembangunan nasional tahun 2010-2014, yaitu Agenda I adalah pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat, agenda II adalah perbaikan tata kelola pemerintahan. Agenda III penegakan pilar demokrasi, agenda IV adalah penegakan hukum dan pemberantasan korupsi, dan agenda V adalah pembangunan yang inklusif dan berkeadilan.[263]

RPJMN ketiga tahun 2015-2019 diatur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2015-2019. Visi pembangunan nasional tahun 2015-2019 adalah "Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong-Royong". Sedangkan, upaya untuk mewujudkan visi tersebut adalah dengan 7 (tujuh) misi pembangunan, yaitu:[264]

[262] Buku I Bab IV Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014.

[263] Buku I Bab IV Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014.

[264] Buku I Bab 5 Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2015-2019.

1. Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan.
2. Mewujudkan masyarakat maju, berkeseimbangan, dan demokratis berlandaskan negara hukum.
3. Mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.
4. Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju, dan sejahtera.
5. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing.
6. Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.
7. Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Untuk menunjukkan prioritas dalam jalan perubahan menuju Indonesia yang berdaulat secara politik, mandiri dalam bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan, dirumuskan sembilan agenda prioritas. Kesembilan agenda prioritas itu disebut Nawacita, yaitu:[265]

1. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara.
2. Membuat Pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya.
3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.
4. Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.
5. Meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia.
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya.

[265] Buku I Bab 5 Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2015-2019.

7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
8. Melakukan revolusi karakter bangsa.
9. Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Saat ini bangsa Indonesia sudah memasuki era rangkaian RPJMN yang terakhir dari RPJPN yang sudah dibuat pada tahun 2005, RPJMN terakhir berlaku mulai dari tahun 2020-2024. RPJMN tahun 2020-2024 diatur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024. Visi pembangunan pada RPJMN terakhir ini adalah "Terwujudnya Indonesia Maju yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong". Visi tersebut diwujudkan melalui 9 (Sembilan) misi yang dikenal sebagai Nawacita kedua, yaitu sebagai berikut.[266]

1. Peningkatan kualitas manusia Indonesia.
2. Struktur ekonomi yang produktif, mandiri, dan berdaya saing.
3. Pembangunan yang merata dan berkeadilan.
4. Mencapai lingkungan hidup yang berkelanjutan.
5. Kemajuan budaya yang mencerminkan kepribadian bangsa.
6. Penegakan sistem hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.
7. Perlindungan bagi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga.
8. Pengelolaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan terpercaya.
9. Sinergi pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan.

Terdapat 7 (tujuh) agenda pembangunan yang akan dilakukan pada RPJMN 2020-2024, yang mana agenda pembangunan tersebut sudah disesuaikan dengan RPJPN 2005-2025, visi Indonesia 2045, dan visi

[266] Bab I Lampiran I Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

misi Presiden yang tertuang dalam RPJMN 2020-2024, antara lain sebagai berikut.[267]

1. Memperkuat ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas dan berkeadilan.
2. Mengembangkan wilayah untuk mengurangi kesenjangan dan menjamin pemerataan.
3. Meningkatkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing.
4. Revolusi mental dan pembangunan kebudayaan.
5. Memperkuat infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar.
6. Membangun lingkungan hidup, meningkatkan ketahanan bencana, dan perubahan iklim.
7. Memperkuat stabilitas politik, hukum, pertahanan, dan keamanan dan transformasi pelayanan publik.

[267] Bab I Lampiran I Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

BAB III

URGENSI HALUAN NEGARA SEBAGAI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

A. Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis

Pasca amandemen UUD NRI 1945, konstitusi memberikan dampak yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia khususnya terkait dengan struktur kelembagaan negara. Sebelumnya, Majelis MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara namun kemudian berubah menjadi lembaga tinggi negara. Yang mana salah satu konsekuensinya adalah hapusnya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi MPR berwenang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara. Secara umum, GBHN sendiri dimaknai sebagai haluan negara yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusionalnya.[268]

GBHN dapat mengandung dua arti yakni arti formal dan materiil. Dalam artian formal, GBHN diartikan sebagai salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen). Secara yuridis, GBHN adalah pokok-pokok yang menjadi landasan pelaksanaan pemerintah. Secara materiil, GBHN adalah

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

wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Dalam hal ini, GBHN merupakan dan harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan. GBHN kemudian dapat diartikan sebagai program dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat dalam mencapai terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur. Maka dari itu, Presiden pun harus melaksanakan kewenangannya berdasarkan GBHN, yang merupakan amanat dari rakyat. GBHN juga dapat berfungsi sebagai jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN.[269] Namun, pasca amandemen UUD NRI 1945, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR yang kemudian disertai dengan penghapusan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN.

Hilangnya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN dinilai menimbulkan persoalan tersendiri. Pasalnya, setelah lebih dari 20 tahun perubahan UUD NRI 1945, pembangunan di Indonesia justru dinilai tidak memiliki kejelasan. Data yang telah diuraikan sebelumnya menunjukan bahwa dari aspek pembangunan perekonomian, aspek ini cenderung tidak berjalan dengan baik. Misalnya, hal ini dapat ditinjau dari jumlah penduduk miskin yang masih terbilang cukup banyak di Indonesia. Pada 2020, jumlah penduduk miskin Indonesia mencapai 27, 54 Juta. Dan kemiskinan tertinggi di pulau Maluku dan Papua yang mencapai 20.66%. Hal ini yang kemudian semakin menggambarkan bahwa pembangunan di Indonesia masih tidak mereta dan cenderung sporadis

[269] Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", dalam *Jurnal Veritas Et Justitia*, Volume 5 Nomor 1, Tahun 2019, hlm 193.

serta tidak berkelanjutan. Untuk masalah ini, Ahmad Jazuli menyatakan bahwa pembangunan harus memanifestikan upaya sadar dan terencana yang memadukan berbagai aspek ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup bersama, baik di masa sekarang maupun di masa depan.[270]

Berangkat dari hal tersebut, penulis akan memaparkan urgensi mendorong kembali keberadaan haluan negara dalam sistem perencanaan pembangunan nasional dalam kerangka presidensial pada sub-bab ini. Pembahasannya penulis fokuskan pada tiga landasan, yaitu landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Secara filosofis, urgensi untuk mendorong kembali keberadaan haluan negara didukung oleh gagasan prediktabilitas pembangunan yang didasarkan pada Pancasila dan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan penyelenggaraan negara, yang mana keduanya telah ditegaskan di dalam UUD NRI 1945. Adapun GBHN sebagai haluan negara dalam hal ini menjadi derivasi langsung dari keduanya. Secara yuridis, gagasan tersebut tampak masih relevan karena penggunaan skema Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional saat ini masih menulai problematika hukum dan politik, serta pelaksanaannya yang masih belum konsisten dan terukur. Adapun secara sosiologis, realitas sosial pun merefleksikan potensi untuk menghidupkan kembali haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional. Bahkan, hal ini didukung oleh pendapat-pendapat ahli. Selain tiga alasan tersebut, penelitian penulis juga menemukan bahwa penggunaan GBHN relevan dengan teori pemisahan kekuasaan yang

[270] Ahmad Jazuli, "*Dinamika…Loc. Cit.*

mendorong dikuatkannya mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan setiap kekuasaan negara.

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis penulis artikan sebagai pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa suatu gagasan dibentuk berdasarkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia, yang mana hal ini bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945. Pancasila sendiri kedudukannya adalah dasar dan ideologi negara sehingga Pancasila harus dijadikan sebagai paradigma (kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk dalam upaya pembaruannya.[271] Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan jiwa yang menjadi pegangan bersama dalam peri kehidupan berbangsa dan bernegara.[272] Pancasila merupakan norma hukum fundamental negara (*staatfundamentalnorm*) dan cita hukum sebagai dasar hukum dan pedoman batang tubuh UUD NRI 1945.

Pancasila merupakan kesatuan nilai yang bulat dan utuh sehingga pemahaman dan pengamalannya harus mencakup semua nilai yang terkandung di dalamnya, yang digunakan untuk mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana tertuang dalam Alenia keempat Pembukaan UUD NRI

[271] M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 12-19.

[272] Jimly Asshiddiqie, *Pancasila Identitas Konstitusi Berbangsa dan Bernegara*, ctk.1, (Depok: Rajawali Press,2020), hlm. 3.

1945. Maria Farida Indrati S terkait ini menjelaskan bahwa Pancasila sebagai norma fundamental negara dan sekaligus sebagai cita hukum merupakan sumber hukum dari setiap aturan dasar negara/aturan pokok negara serta peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini karena kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan "bintang pemandu" yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan. Pancasila juga memberi isi kepada setiap peraturan perundang-undangan, dan merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut.[273]

Konteks haluan negara dalam sistem perencanaan pembangunan nasional jika ditinjau dari aspek filosofis sebagai manifestasi tujuan negara dalam melindungi dan menyejahterakan masyarakat adalah bahwa dalam pembukaan UUD NRI 1945, khususnya pada alinea IV, terlihat kehendak untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Namun, ini semua belum dapat sepenuhnya direalisasikan dengan baik.

[273] Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 59.

Tujuan negara dapat disebut juga sebagai tujuan nasional, yaitu sasaran segala kegiatan suatu negara bangsa yang perwujudannya harus diusahakan secara terus-menerus dan progresif sebagaimana tersebut dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Sebagai sebuah konstitusi, UUD NRI Tahun 1945 sendiri menjadi hukum dasar bagi setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia. Di dalamnya, terdapat telah dicantumkan secara tegas ruh Pancasila dan tujuan negara, sebagaimana diuraikan sebelumnya, sebagai patokan pembuatan produk hukum di bawahnya. Oleh karena itu, setiap kebijakan harus sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, termasuk sesuai dengan semangat Pancasila sebagai dasar falsafah negara Indonesia dan tujuan pembentukan dan penyelenggaraan negara.[274]

Dalam pandangan Azhary, negara yang ingin dibentuk oleh bangsa Indonesia adalah model negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan sendiri secara garis besar merujuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui keterlibatan aktif negara dalam memberikan pelayanan sosial secara komprehensif kepada masyarakatnya. Dalam hal ini, negara kesejahteraan memiliki empat pilar yakni*: social citizenship, full democracy, modern industrial relation system dan right to education and the expansion of modern mass education systems*.[275] Dengan demikian, kesejahteraan rakyat kemudian menjadi dasar dan tujuan dari pembentukan dan penyelenggaraan negara Indonesia.

[274] Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi, Op. Cit.*

[275] Oman Sukmana, dkk, *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial: Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Penyelenggaraan Jaminan Perlindungan Warga Negara*, (Jatim: Intrans Publishing, 2014), hlm. 102-103.

Tujuan bernegara bangsa Indonesia menurut Isrok, terbagi menjadi 2 yakni:[276]

a. Tujuan umum, yakni mewujudkan masyarakat adil dan makmur (*res publica atau kepentingan umum*) bangsa Indonesia.

b. Tujuan khusus, berdasarkan alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni:
   1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
   2. Memajukan kesejahteraan umum;
   3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
   4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan ini yang kemudian mengharuskan negara turut aktif dalam menyejahterakan kehidupan masyarakat. Kemudian, jika ditinjau dalam perspektif Pancasila, sila pertama dari Pancasila, Ketuhanan Yang Maha Esa, meneguhkan setiap manusia Indonesia dan insan manusia merupakan hamba Tuhan yang sama, yaitu Dzat yang absolut dan pantas disembah oleh semua umat. Kemudian, setiap manusia Indonesia mengakui sila kedua, yaitu Kemanusiaan yang Adil dan Beradab sebagai prinsip kemanusiaan yang bersifat universal yang mengimpikan keadilan dan keberadaban. Sila kedua dan ketiga Pancasila, Persatuan Indonesia, pun memimpikan kesejahteraan umum yang berkeadilan dan berkeadaban di tengah kebhinnekaan suku, ras, agama, gender, dan antaragolongan, tetapi bersatu padu dan saling bersinergi positif sebagai satu bangsa (*unity in diversity*) dan satu kekuatan ekonomi di tengah persaingan regional dan global yang semakin ketat. Sila keempat, ekonomi Indonesia yakni ekonomi kerakyatan,

[276] Isrok dan Dhia Al Uyun, *Ilmu Negara Berjalan Dalam Dunia Abstrak*, (Malang: UB Press, 2010), hlm, 59.

di mana bertumpu pada kekuatan setiap rakyat Indonesia secara sendiri-sendiri dan secara bersama-sama berdasarkan demokrasi ekonomi, demokrasi politik, dan demokrasi sosial yang memberdayakan kekuatan sosial ekonomi rakyat Indonesia sendiri di tengah persaingan pasar. Kemudian, perekonomian Indonesia tidak lain adalah perekonomian yang berwatak keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sehingga terwujudnya tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan bangsa.[277]

Berdasarkan semangat Pancasila tersebut di atas, dengan kata lain, Pancasila menghendaki dan menegaskan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum. Tujuan negara dengan demikian haruslah menjadi alasan dibentuknya hukum yang ada di Indonesia, hukum yang dibuat haruslah mempermudah bangsa Indonesia dalam mencapai tujuan negara yang sudah tercantum dengan jelas dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Adapun haluan negara dalam sistem perencanaan pembangunan nasional diharapkan mampu untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Ravik Karsidi memberikan pertimbangan bahwa haluan negara dalam mewujudkan kesejahteraan, yakni[278]

[277] Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*., hlm, 219.

[278] Karsidi, R. GBHN Untuk Kesejahtraan. Opini Harian Kompas. Edisi 21 Januari 2016. Dikutip kembali oleh M. Addi Fauzani, Fandi Nur Rohman, dan Dimas Firdausy .H, Pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara (Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Prespektif Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia). Dalam Jurnal *Penegakan Hukum dan Keadilan* Vol. 2 No. 2, Maret 2021.

“Upaya menyusun GBHN pada dasarnya telah dilakukan sejak awal kemerdekaan sebagai bagian dari model perencanaan ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945. Namun, itu sengaja dihilangkan dalam masa reformasi karena dianggap sebagai amanat pemilihan presiden secara langsung yang memiliki kewenangan membentuk arah pembangunan sesuai visi dan misi kepemimpinannya sendiri. Pada masa awal pembentukan GBHN, Presiden Soekarno melahirkan adanya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berdasarkan Maklumat Nomor X tertanggal 16 Oktober 1945 diberikan tugas untuk membantu Presiden menyusun GBHN. Di dalam keadaan tata negara darurat akibat revolusi, pelaksanaan GBHN tidak bisa berjalan dengan baik karena penyusunan sekaligus realisasi rencana ekonomi secara sistematik membutuhkan kerja sama semua elemen bangsa. Upaya penyusunan kemudian dilanjutkan oleh Kabinet Natsir (September 1950- Maret 1951) dalam Rencana Urgensi Perekonomian atau Rencana Urgensi Industri 1951-1953 yang dirancang Soemitro Djojohadikusumo. Seiring perjalanan kekuasaan, GBHN kemudian mengalami penyusunan secara detail di era Orde Baru. Selain melanjutkan era Orde Lama, GBHN merupakan perwujudan dari model perencanaan ekonomi kerakyatan Pancasila sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 yang tidak pernah berubah substansi pemaknaan… Sistem yang dibuat untuk menggantikan peran GBHN, yakni Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, seperti berjalan tidak efektif. Padahal, sistem yang lahir dari UU No 25/2004 itu diamanatkan untuk dapat menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Kehadiran UU No 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang belum mampu mengakomodasi sebuah pedoman pembangunan dan menyulitkan program pemerintah untuk berjalan secara berkelanjutan. Arah pembangunan nasional selama ini, seperti telah disinggung di atas, mengacu pada visi dan misi Presiden yang kemudian disusun secara detail sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Namun, visi dan misi Presiden tersebut yang kemudian diterjemahkan dalam RPJM dan RPJP yang dibuat pemerintah melalui DPR hanya mewakili partai. Berlakunya UU No 6/2014 tentang Desa dan UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah menghendaki konsistensi perencanaan pembangunan jangka panjang dari tingkat pusat hingga daerah.” Alasan politis. “Solusi atas segala persoalan yang dialami Indonesia tidak bisa dicari dari luar. Bangsa ini hanya bisa bergerak maju setelah bangsa ini mampu mengenali dirinya sendiri. Dengan adanya GBHN, pengawasan jalannya

> pembangunan juga semestinya lebih kuat. Pasalnya, seluruh bangsa tahu ke mana seharusnya arah tujuan negara. Mungkin masih ada anggapan menghidupkan kembali GBHN ialah kemunduran dalam bernegara dan berdemokrasi. Namun, mengambil yang baik dari masa lalu, sejauh untuk kemajuan berbangsa, bernegara, dan berdemokrasi sesungguhnya merupakan langkah ke depan yang jauh lebih baik." Alasan sosio-ekonomis. "Setiap pembangunan harus berkelanjutan terutama menyangkut infrastruktur dalam skala nasional. Tidak gonta-ganti atau tidak searah seperti yang dilakukan pada era reformasi ini. Belum tercapainya maksud pembangunan ekonomi sebagaimana amanat konstitusi adalah terutama karena penyimpangan kiblat pembangunan dari roh dan jiwa konstitusi. Penyimpangan yang dilakukan berlangsung baik dalam bentuk liberalisasi undang-undang, kebijakan fiskal, dan fungsi moneter yang terlepas dari amanat konstitusi. Sejak reformasi telah disahkan banyak undang-undang sektor perekonomian, yang setelah diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi, terbukti tidak konstitusional."

GBHN sebagai haluan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan upaya penyusunan gagasan filosofis dan strategis terkait dengan kepentingan bersama untuk mewadahi tujuan negara sebagaimana yang termuat dalam pembukaan UUD NRI 1945. GBHN merupakan garis lurus untuk mengkonkretkan Pancasila dan UUD NRI 1945 dalam sebuah dokumen pedoman penyelenggaraan negara.[279] GBHN atau haluan negara merupakan pilar dari *triangle state consensus* yang berkelindan secara langsung dengan Pancasila dan UUD NRI 1945. Dalam hal ini, haluan negara sendiri berkerja sebagai pokok pedoman bangsa dan bernegara. Dengan demikian, maka haluan negara pada level tertentu dapat diartikan sebagai tafsir resmi negara terhadap Pancasila dan UUD NRI 1945.[280]

[279] I Wayan Sudirta, "Makna, Kedudukan, Dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Yuridis* Vol. 7 No. 2, hlm, 270.

[280] *Ibid*.

Haluan negara akan menjadi arah kebijakan bagi Presiden, termasuk lembaga-lembaga negara lainnya, dalam menjalankan fungsi kenegaraan. Dengan kata lain, politik hukum perencanaan pembangunan yang dijalankan oleh Presiden tidak akan berubah-ubah seiring dengan pergantian kepemimpinan. Hal ini tentunya dalam rangka mencapai tujuan negara secara sinergis sebagaimana yang termuat dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Perencanaan pembangunan nasional memiliki korelasi yang sangat kuat untuk mencapai tujuan negara. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Hanif Nurcholis, bahwa perencanaan pembangunan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalaui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia, di mana dituangkan dalam suatu dokumen sebagai panduan bagi pelaku pembangunan untuk mencapai tujuan negara.[281] Dalam rangka perencanaan pembangunan sekalipun terdapat unsur-unsur, sebagaimana yang diuraikan oleh Sjafrizal, meliputi:

a. Visi dan misi pembangunan

   Visi yang baik adalah menyangkut dengan kebutuhan pokok yang mendasar bagi masyarakat, dirumuskan secara jelas, konkret, dapat dioperasionalkan, dan bukan hal-hal yang sulit tercapai. Sedangkan misi pembangunan merupakan cara dan upaya umum yang akan dilakukan dalam merealisasikan visi yang telah ditetapkan sebelumnya. Misi berhubungan erat dengan arah kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang akan dilakukan untuk mewujudkan visi pembangunan.

b. Prioritas perencanaan pembangunan

   Dalam melaksanakan perencanaan pembangunan, akan lebih baik ditetapkan dahulu prioritas perencanaan pembangunan. Prioritas pembangunan pada dasarnya diperlukan dalam rangka mengoptimalkan pencapaian sasaran pembangunan dengan sumber

[281] Hanif Nurcholis, dkk, *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah, Loc.Cit.*

daya yang ada. Sehingga perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan akan lebih efisien dan efektif.

c. Strategi pembangunan

Adanya strategi pembangunan akan mempermudah dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran perencanaan pembangunan yang sudah ditentukan. Strategi pembangunan yang baik akan menghasilkan pencapaian tujuan secara tepat dan terarah sehingga tujuan dapat dicapai.

d. Kebijakan pembangunan

Kebijakan pembangunan berkaitan dengan keputusan pemerintah untuk menciptakan suatu proses tertentu yang perlu dilaksanakan dalam rangka mendorong proses pembangunan nasional guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Dalam merumuskan kebijakan pembangunan pemerintah perlu berhati-hati dan memperhatikan berbagai aspek seperti visi dan misi pembangunan, dan sumber daya yang ada.

e. Program dan kegiatan pembangunan

Program dan kegiatan pembangunan merupakan upaya konkret yang dilakukan pemerintah dengan menggunakan sumber daya yang tersedia. Program dan kegiatan pembangunan dapat berbentuk pembangunan fisik maupun non fisik. Program dan kegiatan pembangunan akan berjalan dengan baik ketika adanya sinergi antara para pembuat kebijakan pembangunan.

Unsur perencanaan pembangunan di atas semestinya mampu diimplementasikan oleh pemerintah. Saat ini, unsur perencanaan pembangunan oleh pemerintah terkesan tidak berjalan dengan baik, misalnya prioritas pembangunan, kebijakan pembangunan, dan kerangka kebijaksanaan yang tidak konsisten. Pada akhirnya, pembangunan nasional menjadi tidak mereta. Hal ini disebabkan karena hilangnya haluan negara sebagai pedoman dalam perencanaan pembangunan nasional. Untuk itu, revitalisasi haluan negara sebagai upaya agar perencanaan pembangunan nasional menjadi terarah dan berkesinambungan agar tercapainya tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia. Selain itu, mewadahi kembali haluan negara sama dengan memperkuat karakter pembangunan kita yang dapat diprediksi

(*predictable*) sebagaimana ini merupakan suatu karakter penting dari sistem hukum.

2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis penulis artikan sebagai suatu kajian terkait pertimbangan atau alasan yang menggambarkan faktor hukum sebagai pendukung gagasan untuk menghidupkan kembali haluan negara dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Dalam hal ini, disadari bahwa penghapusan GBHN melali amandemen UUD NRI 1945 memang tidak terkait langsung dengan keberadaan dari GBHN di dalam konstitusi. Dalam kajian historis GBHN, GBHN memang tidak mendapatkan pembahasan yang cukup mendalam pada perdebatan amandemen UUD NRI 1945. Penghapusannya adalah murni merupakan konsekuensi dari perubahan UUD 1945 yang juga diikuti dengan perubahan struktur ketatanegaraan secara besar-besaran. Perubahan konsep atau pandangan-pandangan dasar misalnya penerapan konsep demokrasi langsung dalam cara pengisian jabatan khusunya presiden. Dalam hal ini, presiden hasil pemilihan langsung tidak lagi diposisikan sebagai mandataris MPR. Hal ini juga berhubungan dengan posisi MPR yang kemudian tidak lagi merupakan lembaga tertinggi. MPR dianggap tidak perlu lagi menetapkan GBHN sebagai "mandat rakyat".[282] Sebagai konsekuensi dari perubahan sistem ketatanegaraan yaitu

[282] Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, *Konstitusionalisasi Haluan Negara pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen*, (Jakarta: Badan Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR, 2020), hlm. 40.

presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, kedudukan MPR bukan lagi menjadi lembaga tertinggi serta penguatan sistem presidensial.

Pasca-dihapusnya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, kemudian dikenal Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Adapun tujuan UU ini, yaitu untuk (1) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; (2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antar-ruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah; (3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; (4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan (5) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.[283]

Dalam UU tersebut, perencanaan pembangunan memiliki 3 lingkup. *Pertama*, perencanaan pembangunan nasional yang mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi bidang kehidupan secara terpadu. *Kedua*, perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. *Ketiga*, perencanaan pembangunan berjangka yang terbagi dalam 3 (tiga) yakni, (a)

[283] Lihat Pasal 2 ayat (4) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), (b) rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), dan (c) rencana pembangunan tahunan.[284]

Dalam penyusunannya RPJP, hal ini dimulai dengan menyiapkan rancangan awal pembangunan yang disusun oleh Menteri. Kemudian, kepala Bappeda menyiapkan rancangan RPJP Daerah. RPJP nasional dan daerah menjadi bahan utama bagi Musrenbang.[285] Kemudian, RPJP nasional ditetapkan dengan Undang-Undang dan untuk RPJP daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.[286] Sementara itu, untuk RPJM Menteri menyiapkan rancangan awal RPJM Nasional 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.[287] Dan, kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJM Daerah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah.[288] Rancangan tersebut nantinya akan dimusyawarahkan dalam Musrenbang nasional jangka menengah yang dilaksanakan paling lambat 2

[284] Lihat Pasal 3 UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[285] Lihat Pasal 11 UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

[286] Lihat Pasal 13 UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

[287] Lihat Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

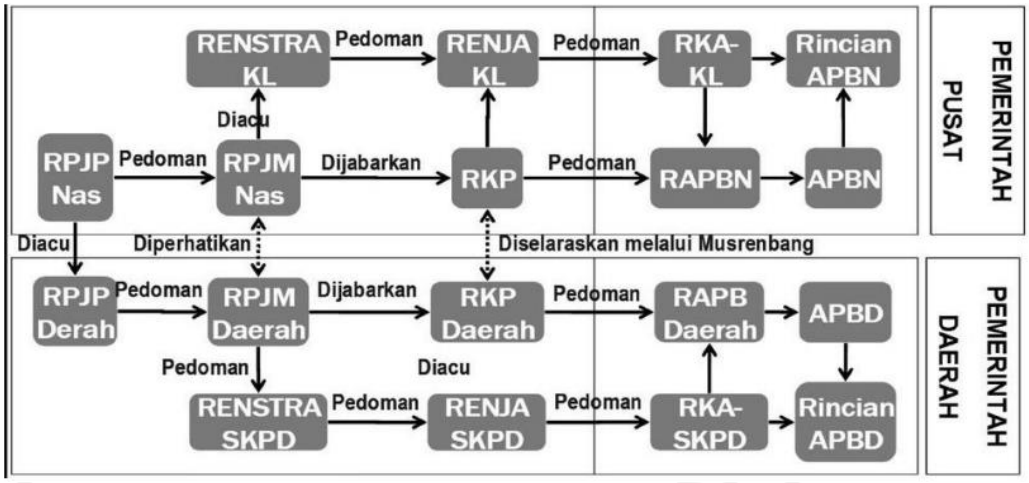
[288] Lihat Pasal 14 ayat (2) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

(dua) bulan setelah Presiden dilantik.[289] Adapun Musrenbang Jangka Menengah Daerah dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. [290]

Menteri menyusun rancangan akhir RPJM Nasional berdasarkan hasil dari Musrenbang Jangka Menengah Nasional dan Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJM Daerah berdasarkan hasil Musrembang jangka menengah Daerah. Untuk wadah hukumnya sendiri, RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik. Adapun RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Rencana pembangunan jangka menengah akan dijadikan pedoman dalam penyusunan program nasional tahunan baik di tingkat nasional maupun daerah. Guna mempermudah memahami skema pembentukan RPJP, RPJM dan rencana pembangunan tahunan, dapat dilihat dari bagan berikut:

[289] Lihat Pasal 17 Ayat (1) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[290] Lihat Pasal 17 Ayat (2) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.



Skema pelaksanaan SPPN di atas adalah bahwa Presiden bertanggung jawab atas penyelenggaraan pembangunan, bersama dengan kementerian/lembaga yang dibantu oleh menteri. Sementara itu, untuk pengkoordinasian pembangunan antara pusat dan daerah, Gubernur melakukan koordinasi sesuai dengan perencanaan tugas-tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.[291]

Melihat skema SPPN di atas, sesungguhnya hal tersebut tidak jauh berbeda dengan sistematika penyusunan GBHN. Namun, masih terdapat persoalan penyusunan SPPN dalam tataran yuridis, yakni:

a. Ruang lingkup perencanaan yang tidak komprehensif.[292] Hal ini dikarenakan dalam SPPN, fokusnya hanya pada cabang kekuasaan eksekutif. Jika melihat ruang lingkup yang ada dalam RPJP, perencanaan pembangunan meluas sebagai penjabaran tujuan

[291] Lihat Pasal 32 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional

[292] Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, *Konstitusionalisasi.*. *Op. Cit.*, hlm. 55.

dibentuknya negara dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional. Namun, rencana tersebut tidak diturunkan dengan baik dalam dokumen perencanaan dibawahnya yakni RPJPM. Sebab, materi dalam RPJPM hanya memuat visi misi Presiden terpilih. Dampaknya adalah, ketika Presiden berganti, maka perencanaan pembangunan jangka menengah tidak berkesinambungan. Juga, visi, misi, dan arah pembangunan negara yang termuat dalam RPJPN tidak ditindaklanjuti oleh cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Hal ini dibuktikan dengan ketidakjelasan penjabaran lanjutan mengenai RPJPN 2005-2025 yang memuat "Terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan". Sebab saat ini, tidak ada instrumen lanjutan mengenai penjabaran RPJPN bagi cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Padahal, sasaran tersebut tidak hanya menjadi tanggung jawab cabang kekuasaan eksekutif namun juga peran dari yudikatif dan legislatif. Hal ini tentunya berbeda jika dibandingkan dengan GBHN misalnya, dalam Tap. MPR No. IV/ MPR/1973 hingga Tap. MPR No. IV/MPR/1999. Beberapa aspek pembangunan hukum yang masuk dalam GBHN diantaranya adalah pembaharuan, kodifikasi, dan unifikasi undang-undang (Tap. MPR No. IV/MPR/1973), pembentukan Pengadian Tata Usaha Negara (Tap. MPR No. IV/MPR/1978), menciptakan peradilan yang sederhana, cepat dan tepat dengan biaya terjangkau

(Tap. MPR No. II/MPR/1988), penyusunan prolegnas (Tap. MPR No. II/MPR/1993), penghormatan HAM dan instrumen HAM internasional (Tap. MPR No. II/MPR/1998), mewujudkan lembaga peradilan yang independen (Tap. MPR No. IV/MPR/1999).[293]

b. Pembentukan SPPN dinilai tidak demokratis. Jika merujuk dalam UU SPPN, maka pembentukan RPJPN melalui undang-undang. Dengan kata lain, pembentukannya melibatkan DPR. Sampai tahap ini, proses pembentukannya masih terbilang demokratis. Namun, untuk pembentukan RPJPM yang sifatnya lebih operasional, hal ini dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden. Hal ini yang kemudian menjadikan RPJPM dibentuk bergantung pada *political will* dari Presiden. Maka dari itu, RPJPM bersifat *executive perspective*. [294] Di samping itu, jika ditinjau dari segi hierarki pembentukan RPJPM, RPJPN dinilai tidak memiliki kedudukan yang kuat dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal dimaksud adalah bahwa wadah hukum Peraturan Presiden sangat memungkinkan untuk berubah-ubah seiring dengan pergantian Presiden.

c. Pembangunan yang tidak berkelanjutan. Hal ini dikarenakan tidak ada mekanisme hukum dalam UU SPPN yang memastikan kesesuaian antara program pembangunan sehingga pelaksanaan program pembangunan dalam RPJPN acap kali terputus dengan program pembangunan di bawahnya. Kemudian, tidak ada

[293] *Ibid*.
[294] *Ibid*.

harmonisasi program pembangunan jangka menengah antara rezim pemerintahan yang lama dengan yang baru. Hal ini tidak terlepas dari tidak ada mekanisme *check* dari lembaga di luar Presiden dan Wakil Presiden untuk memastikan Peraturan Presiden tentang RPJM memiliki kesesuaian dengan RPJP. I Dewa Gede Palguna misalnya, memberikan pandangan bahwa ketidakberkelanjutannya pembangunan dikarenakan hilangnya GBHN.[295] Adapun RPJPN 2005-2025 ini dapat dilihat pada tabel berikut:



[295] *Ibid*, hlm, 56.

Terlihat pada gambar di atas, tahapan dalam lima tahun memiliki strategi sasaran yang berbeda-beda. Namun, perlu diketahui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah efektif seperti pelaksanaan GBHN. Ini karena tidak adanya koordinasi yang baik dalam pelaksanaan kebijakan dan pembangunan negara. Setiap pergantian kabinet pemerintahan diikuti pula dengan pergantian *blue print* kebijakan dan pembangunan. Akibatnya, target awal pembangunan belum berhasil dicapai tetapi telah diganti dengan rencana lain dan berjalan terus-menerus.[296] Padahal, keberlanjutan pembangunan menjadi keharusan untuk mencapai tujuan negara. Akhmad Fauzi misalnya, menyatakan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah proses perubahan yang di dalamnya, seluruh aktivitas seperti eksploitasi sumber daya, arah investasi, orientasi pengembangan teknologi, dan perubahan kelembagaan berada dalam keadaan yang selaras serta meningkatkan potensi masa kini dan masa depan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia. Sehingga, tujuan pembangunan ekonomi dan sosial harus diupayakan dengan keberlanjutan.[297]

Ketidakberlanjutan pembangunan dapat dilihat dengan pergantian masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada masa Presiden Joko Widodo. Fokus pembangunan dan perencanaan

[296] Despan Heryansah, *Reformasi Ulang Kedudukan MPR dan Gagasan Pengujian TAP MPR, dalam Ni'matul Huda (ed.) Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 163.

[297] Akhmad Fauzi dan Alex Oxtavianus. *Loc. Cit.*.

pembangunan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono lebih berfokus pada pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM). Sementara itu, Presiden Joko Widodo lebih mengedepankan pengerjaan pengembangan infrastruktur negara.

Kemudian, dalam tataran praktik, masih ditemukan kendala perencanaan dan penganggaran SPPN di lapangan, yakni, *pertama*, pada tahap perencanaan, pelaksanaan, sampai pada tahap pengawasan ada di satu garis komando Presiden. Dampaknya, tidak adanya *checks and balances* dari SPPN tersebut. Dengan demikian, Presiden sendiri menentukan arah pembangunan nasional negara. Tidak ada pengawasan dari pihak lain, yang artinya menentukan keberhasilan SPPN tidaklah mudah. *Kedua*, dalam SPPN dikenal mekanisme Musrenbang atau musyarawah Perencanaan Pembangunan yang terdiri dari penyelenggara negara, akademisi, dan unsur masyarakat. Namun, ternyata Musrenbang hanya bersifat formalitas karena pada akhirnya perencanaan final SPPN ada di Presiden. *Ketiga*, lemahnya koordinasi dalam pengelolaan data yang mengakibatkan tidak tepat sasaran dalam pembangunan. *Keempat*, koordinasi yang buruk antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. *Kelima*, tidak ada jaminan kepastian bahwa apa yang telah dikonstruksikan secara ideal dalam SPPN dilaksanakan oleh pemangku kebijakan secara konsisten.[298]

[298] Novia Maharani, "Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Dengan Sistem Presidensial", *dalam Jurnal Galuh Justisi*, Vol 5 No 2 Tahun 2017, hlm, 287.

Menghidupkan kembali haluan negara dianggap cukup relevan jika dilihat dari basis sosial bangsa Indonesia. Sebagai negara yang mengedepankan prinsip kekeluargaan, maka sudah semestinya pembangunan nasional tidak dirumuskan terbatas, tetapi harus bersama. Haluan negara yang merupakan pedoman pembangunan berkelanjutan merupakan hasil kesepakatan bersama dari seluruh rakyat Indonesia.[299] Karena itu, meletakkan haluan negara dalam UUD NRI 1945 patut untuk diperhatikan yang dalam materi muatannya mengatur penyelenggara negara. Pengaturan haluan negara tersebut berdimensi filosofis, sehingga semakin menguatkan dasar-dasar fundamental dari penyusunan perencanaan pembangunan, penyelenggaraan negara baik itu lembaga negara, pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, haluan negara mengandung prinsip direktif yang berfungsi sebagai kebijakan dasar negara atau sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam kebijakan pembangunan Nasional.[300]

Berdasarkan persoalan hukum di atas, UU SPPN dinilai masih memuat persoalan pelik sehingga belum mampu untuk dijadikan sebagai panduan dalam pembangunan nasional. Terlebih lagi, jika dibandingkan dengan GBHN, maka pengaturannya jauh lebih baik. Dalam hal pembentukan misalnya, GBHN dibentuk oleh MPR sebagai lembaga representatif dari rakyat. Kemudian dalam SPPN, tidak diatur

[299] I Wayan Sudirta, *Makna, Kedudukan*…, *Op. Cit*., hlm 274.
[300] Ibid.

mekanisme penggantian RPJMN yang menghubungkan RPJMN lama dengan RPJMN baru. Hal ini berbeda dengan GBHN yang memiliki pranata evaluasi 5 tahun, yang mana hasil dari evaluasi ini kemudian dijadikan sebagai penyusunan GBHN selanjutnya.[301] Oleh karenanya, dalam tataran yuridis, penerapan SPPN sebagai pengganti GBHN masih memiliki kekurangan. Maka dari itu, merumuskan kembali haluan negara dalam pembangunan menjadi relevan.

3. Landasan Sosiologis

Kajian sosiologis akan difokuskan pada aspek pranata sosial yang kemudian dikorelasikan dengan variabel-variabel sosial lainnya. Secara prinsipil, hukum berperan untuk mengatur hubungan-hubungan sosial antar-anggota masyarakat. Hukum dan masyarakat merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini karena keduanya saling mengisi dan menguatkan.[302] Kaitannya dengan haluan negara dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, ditinjau dari aspek sosiologis, penulis ingin menekankan bahwa sampai saat ini masih ditemukan persoalan pembangunan nasional yang berdampak di masyarakat.

Keseriusan MPR untuk menghidupkan kembali GBHN dapat dibaca dari upaya MPR untuk tetap melanjutkan pembahasan terkait wacana menghidupkan kembali GBHN. Megawati Soekarno Putri misalnya, dalam pidato ilmiahnya menyebutkan bahwa Republik Indonesia perlu untuk

[301] Ibid.

[302] Mushafi dan Ismail Marzuki, "Persinggungan Hukum dengan Masyarakat dalam Kajian Sosiologi Hukum", *Jurnal Cakrawala Hukum*, Volume 9 No. 1 Juni 2018, hlm, 57.

melakukan amandemen UUD 1945 kembali dengan menghadirkan kembali haluan negara.[303] Ketua MPR RI Priode 2014-2019, Zulkifli Hasan, juga merekomendasikan dikembalikannya sistem perencanaan pembangunan nasional model Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dalam pandangannya, GBHN yang ditetapkan oleh MPR merupakan terjemahan pertama dari UUD NRI 1945 yang berfungsi sebagai pedoman bagi seluruh penyelenggara negara baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Tidak hanya itu, GBHN juga berfungsi sebagai batu uji bagi pembentuk undang-undang, yaitu DPR dan pemerintah.[304]

Jika melihat ke belakang, semangat MPR untuk menghadirkan poko-pokok haluan negara sudah menjadi agenda sejak lama. Hal ini dapat dilihat berdasarkan Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR RI periode 2009-2014. Salah satu rekomendasinya adalah membentuk dua panitia *ad hoc* (PAH) pada 2018. PAH pertama dibentuk untuk haluan negara, diketuai oleh Ahmad Basarah. PAH kedua dibentuk untuk perubahan tata tertib MPR, diketuai oleh Rambe Kamaruzzaman.[305]

Memasukan kembali haluan negara juga menjadi perhatian di parlemen. Syarief Hasan misalnya, mengungkapkan ada tujuh fraksi di MPR yang menyetujui wacana membangkitkan kembali garis-garis haluan negara

[303] Orasi Ilmiah Pengukuhan Gelar Profesor Kehormatan di Universitas Pertahanan RI, Megawati Soekarnoputri Tegaskan Perlu Amandemen Sekali Lagi Untuk Hadirkan Kembali PPHN, Orasi Ilmiah Pengukuhan Gelar Profesor Kehormatan di Universitas Pertahanan RI, Megawati Soekarnoputri Tegaskan Perlu Amandemen Sekali Lagi Untuk Hadirkan Kembali PPHN (mpr.go.id) diakses Pada 30 Desember 2021.

[304] Jawa Pos, Peringatan Hari Konstitusi Kembali Diterapkan, Peringatan Hari Konstitusi, Ketua MPR Ingin GBHN Kembali Diterapkan (jawapos.com), diakses pada 30 Desember 2021.

[305] www. mpr.go.id, Ahmad Basarah : MPR Sedang Upayakan Realisasikan Haluan Negara Tahun 2023, diakses pada 30 Desember 2021.

melalui amandemen UUD NRI 1945.[306] Melihat realitas tersebut, terdapat persoalan yang cukup serius terhadap pola pembangunan ini di Indonesia dengan skema UU SPPN hari ini. Hal ini tidak lepas karena adanya kekecewaan dari banyak pihak terkait proses pembangunan yang luaran dan *outcome*-nya tidak sesuai dengan konstitusi.[307]

Terdapat juga beberapa desakan dari ahli-ahli untuk mengembalikan kembali haluan negara. Yudi Latif misalnya, menyatakan bahwa secara sosiologis, kaitannya dengan status haluan negara sebagai *Staatgrundsetz*, haluan negara dibutuhkan bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Kemudian, Yudi Latif menyampaikan bahwa terdapat tiga alasan mengapa GBHN perlu dikembalikan sebagai pedoman pembangunan nasional, yaitu:

> "Pertama, diperlukan suatu kaidah penuntun (guiding principles) yang berisi arahan dasar (directive principles) tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam sejumlah pranata publik, yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu. Haluan Negara sebagai prinsip direktif harus menjadi pedoman dalam pembuatan perundang-undangan. Kedua, keberadaan GBHN merupakan paket integral dari konsepsi negara kekeluargaan yang dikehendaki Pancasila dan UUD 1945. Ketiga, Haluan Negara dalam versi baru ini, tidak harus format dan isi Haluan Negara harus sama dan sebangun dengan GBHN versi terdahulu."[308]

[306] Kompas, Wakil Ketua MPR Sebut 7 Fraksi Dukung Wacana Hidupkan GBHN, diakses pada 30 Desember 2021.

[307] Triandi Bimankalid, "Analisis Yuridis Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amandemen", JOM Fakultas Hukum, Volume IV, Nomor 1, Februari 2017, hlm. 12

[308] Latif, Y. (2016). Rancang Bangun GBHN. Opini Harian Kompas, Edisi 30 Agustus 2016, hal. 6. Idul Rishan. (2016). Diskursus Perihal GBHN & Anotasi Terhadap Praktik Ketatanegaraan Ke Depan. Prosiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan

Pandangan Yudi Latif menegaskan bahwa di dalam negara kekeluargaan dengan demokrasi *consensus* yang khas Indonesia, kebijakan dasar (rencana) pembangunan tidaklah diserahkan kepada Presiden. Semestinya, kebijakan dasar rencana pembangunan harus dirumuskan secara bersama melalui mekanisme konsensus seluruh perwakilan rakyat yang terdapat dalam lembaga perwakilan, yakni MPR. Dengan demikian, Presiden dicegah untuk dan tidak mengembangkan agenda politik sendirian, melainkan menjalankan prinsip-prinsip direktif yang ditetapkan MPR.[309]

Daoed Joesoof juga memberikan catatan yang sifatnya tidak hanya untuk GBHN melainkan juga Garis Besar Haluan Negara dan Bangsa (GBHNB). Daoed mengatakan bahwa GBHN harus memanifestasikan konsep pembangunan berkelanjutan. Pembangunan dimaksud tidak hanya menambah *plus-value-of-things* (*income*), tetapi juga meningkatkan nilai tambah manusia (*to be more*, penyempurnaan diri, *diuwongke*). Dalam hal ini, Pemerintah berupaya untuk meningkatkan nilai lebih dari martabat manusia melalui fungsinya sebagai pemandu dengan jalan membangun jiwa jauh lebih dahulu sebelum membangun badan sebagaimana yang dinarasikan himne nasional "Indonesia Raya." Dengan demikian, maka

UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI), halm. 19

[309] Yudi Latif, "Basis Sosial GBHN", Opini Harian Kompas, Edisi 12 Februari 2016. Hlm 6. Baca juga Id, hlm. 20

perlu untuk menguasai keterampilan bernegara-bangsa sebagai kemahiran berjiwa *nation statecraft as soul craft* dan *to govern is to foresee.*[310]

Kaelan pula memberikan kritik terhadap penerapan SPPN saat ini. Dalam kritiknya, Kaelan menyampaikan bahwa:

> "Kurun Waktu RPJP Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun. Adapun pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) yaitu periode 5 tahunan dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia, misalnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010, Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014, yang kemudian pelaksanaannya dilakukan oleh Presiden."
>
> "Di sinilah letak kelemahan sistem perencanaan dan pelaksanaan pembangunan menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah reformasi. Karena RPJP Nasional yang merupakan acuan umum pembangunan nasional ditetapkan dengan Undang-Undang, sedangkan RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden, sedangkan pelaksananya adalah Presiden sendiri. Jikalau reformasi kekuasaan pemerintahan negara terutama untuk menciptakan kondisi checks and balances, maka justru perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional tidak mewujudkan mekanisme checks and balances. Jikalau RPJP ditetapkan dengan Undang-Undang, dalam kenyataannya yang aktif menyusun dan menentukan adalah Presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan. Apalagi pelaksanaan secara kongrit pembangunan nasional dalam RPJM Nasional yang disusun dan direncanakan oleh Presiden dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Konsekuensinya jikalau terjadi ketidaksesuaian dengan rencana pembangunan atau bahkan menyimpang dari rencana pembangunan, atau minimal tidak mengalami progres yang signifikan, maka tidak akan ada kontrol kekuasaan atau sangsi yuridis yang jelas, karena ditentukan oleh suatu peraturan yang dihasilkan oleh kekuasaan Presiden itu sendiri."

[310] Daoed Joesoef, "GBHN dan Konsep Pembangunan", Opini Harian Kompas, Edisi 7 April 2016, hlm.6

Desakan dari berbagai ahli di atas membuktikan bahwa terdapat persoalan yang cukup serius dalam pembangunan nasional. Sehingga, mereka yang memahami urgensitas dari GBHN pun meminta adanya acuan atau haluan negara dalam perencanaan pembangunan nasional. Dalam hal ini, secara komparatif, jika membandingkan dengan Brasil misalnya, haluan negara bahkan diatur dalam konstitusi terutama untuk menjamin pelaksanaan dan pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi. Adapun terminologi yang dipakai terkait dengan haluan negara Brasil yakni *Directive Principles of State Policy* (DPSP), walaupun sifatnya tidak secara langsung implementatif. Namun, secara subtansial, dapat mempengaruhi cara menafsirkan berbagai hak fundamental ke dalam undang-undang. Haluan negara berfokus pada pelaksanaan demokrasi serta pemenuhan hak-hak sosial.

Pelaksanaan demokrasi di Brazil sendiri memuat pengupayaan tata ekonomi dan keuangan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 170 Constitution of The Federative Republic of Brazil, yaitu:

> "*I. national sovereignty; II. private property; II. social function of property; IV. free competition; V. consumer protection; VI. environmental protection, including through differentiated treatment in accordance with the environmental impact of the products and services and the processes by which they are elaborated and rendered; VII. reduction in regional and social inequalities; VIII. pursuit of full employment; IX. preferential treatment for small-scale firms organized under Brazilian law with their headquarters and management in the Country*".

Prinsip-prinsip tersebut menghendaki keseimbangan bahwa di satu sisi aktivitas ekonomi mengandalkan modal dengan memberikan kebebasan

berkompetisi. Namun, di sisi lain, agar tidak terjadi ketimpangan maka negara dapat melakukan intervensi terhadap kebebasan kompetisi dalam aktivitas perekonomian yang harus diatur dalam Undang-Undang.[311]

Adapun terkait tatanan sosial (*social order*), dalam prinsip tersebut, tatanan sosial meliputi jaminan kesehatan, jaminan sosial, bantuan sosial, pendidikan, kebudayaan, olah raga, ilmu pengetahuan dan teknologi, komunikasi masyarakat, lingkungan, keluarga, bahkan masyarakat adat "Indian". Pada semua materi muatan tersebut, dilekatkan bagaimana arah kebijakan pemerintahan daerah dengan cara desentralisasi, serta rambu-rambu bagi keterlibatan swasta.[312]

Kemudian, haluan negara yang terdapat dalam konstitusi Brazil diturunkan ke dalam undang-undang rencana pembangunan yang disebut dengan *plano pluriannual* (PPA). Proses pembentukan PPA sendiri cukup menarik, yakni pembentukan PPA dimulai sejak Presiden belum terpilih. *National Congress* dalam kaitan ini mengadakan rapat yang dihadiri oleh para perwakilan dari calon Presiden untuk menginformasikan kepada calon presiden agar mempersiapkan dokumen perencanaan 4 tahun dan indikator yang terencana. Kemudian, Presiden terpilih menyusun dan menyampaikan rancangan pembangunan empat tahun dalam rapat kongres nasional selambat-lambatnya sebelum 31 Agustus pada tahun pertama masa

[311] Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Konstitusionalisasi…*Op.Cit.*, hlm, 61.

[312] *Ibid*., hlm 62.

jabatannya. Kongres memusyawarahkan rancangan dan mengembalikan kepada pemerintah dalam versi yang telah disetujui.[313]

Melihat perbandingan tersebut, maka pengaturan haluan negara di Brazil terbilang cukup baik. Hal ini tentunya dapat dijadikan contoh oleh Indonesia, dimaksudkan agar pembangunan di Indonesia memiliki kejelasan dan keterukuran. Ketidakjelasan dan ketidakterukuran pembangunan tidak hanya terjadi di tingkat nasional melainkan di tingkat daerah masalahnya. Dalam kasus Pemerintah Kabupaten Bekasi misalnya, yang secara tiba-tiba mengubah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2012-2017. Perubahan ini didasarkan pada ada beberapa program pembangunan daerah yang belum masuk dalam RPJMD dan RPJPD. Hal ini kemudian menjadi problematik di masyarakat, sebab perubahan itu dilakukan setelah masa kepemimpinan Bupati Bekasi Neneng Hasanah Yasin dan Wakil Bupati Bekasi Rohim Mintareja memasuki empat tahun.[314] Dampaknya adalah bahwa pembangunan di tingkat daerah tidak selaras dengan apa yang telah ditetapkan dalam RPJP Nasional. Hal ini pun terjadi di Ibu Kota, sebagaimana yang diungkapkan oleh pakar ekonomi pembangunan dari Universitas Padjadjaran, dalam sebuah Seminar Akademik "Keserasian Perencanaan Pusat dan Daerah" di Jakarta bahwa seringkali Kepala Daerah lupa rencana pembangunan di daerah harus mengacu pada RPJP. Hal ini

[313] *Ibid*., hlm 63.

[314] Diakses dalam http://gobekasi.pojoksatu.id/2015/09/16/rpjpd-dan-rpjmd-diubah/ diakses pada 31 Desember 2021.

mengakibatkan pembangunan di daerah seringkali berbeda dengan rencana di pusat. Demikian pula, antara rencana pemerintah daerah dengan pemerintah kota/kabupaten dan di level berikutnya sampai ke tingkat desa. Prioritas pembangunan di tingkat pusat dan daerah serta antara daerah dengan kabupaten/kota pun seringkali berbeda.[315]

Hal ini akan berakibat langsung kepada masyarakat karena formulasi kebijakan untuk memajukan pembangun menjadi tidak sejalan dengan apa yang telah ditetapkan oleh Peraturan lebih tinggi.[316] Di samping itu, masyarakat tidak memiliki mekanisme kontrol terhadap pelaksanaan RPJP dan/atau RPJMN. Sebagaimana yang diketahui, bahwa fungsi kontrol hanya dapat dilakukan melalui Pemilihan Umum. Melalui Pemilu, masyarakat diberikan hak untuk menilai efektivitas kinerja kerja Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN dengan cara memilih kembali Presiden yang bersangkutan jika dirasa kinerja dan kerjanya dilaksanakan secara efektif. Begitu juga sebaliknya, masyarakat memiliki hak untuk tidak memilih Presiden yang dirasa dalam menjalankan RPJP dan/atau RPJMN tidak dilaksanakan secara efektif.[317] Artinya, model pengawasan seperti ini tidaklah ideal sebab sudah selayaknya terdapat mekanisme kontrol yang berjalan secara efektif.

---

[315] Diakses dalam http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2013/04/25/232528/rencanapembangunan-pusat-daerah-tak-selaras pada tanggal 31 Desember 2021.

[316] *Ibid*.

[317] Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara…*Op.Cit.,* hlm. 207.

Hal ini yang kemudian mengakibatkan pembangunan dalam rangka mewujudkan tujuan negara Indonesia masih jauh dari kata baik. Penulis melirik sebuah kasus di sektor pertanian untuk ini. Data menunjukkan bahwa setiap tahun, terdapat sekitar 110.000 hektar lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan non-pertanian. Jumlah sawah baru yang dicetak oleh pemerintah hanya mencapai 20.000 hingga 40.000 hektar per tahun.[318] Kemudian, dalam pertumbuhan ekonomi selalu tidak memenuhi target. Misalnya pada 2015, target pertumbuhan ekonomi adalah 5,7% yang direncanakan oleh Pemerintah. Namun ini gagal diwujudkan dan pertumbuhan ekonomi hanya sebesar 4,79%. Ini pun tercatat sebagai pertumbuhan ekonomi terendah selama 6 tahun belakang. Maka dari itu, tidak heran jika jumlah kemiskinan di Indonesia tidak kunjung membaik. Hal ini dapat dilihat dari data berikut:

[318] Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Loc. Cit.*



Data di atas menunjukan profil kemiskinan Periode Maret 2020 sebesar 9,78 persen. Angka ini meningkat 0,56 persen poin jika dibandingkan dengan September 2019 dan meningkat 0,37 persen poin jika dibandingkan dengan Maret 2019. Kemudian, presentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada september 2019 tercatat sebesar 6,56 persen. Angka ini meningkat menjadi 7,38 persen pada Maret 2020. Sementara itu,

presentase penduduk miskin di daerah pedesaan pada September 2019 adalah sebesar 12,60 persen, naik menjadi 12,82 persen.[319]

Menyadari persoalan di atas, kemudian menjadi penting untuk merumuskan kembali haluan negara dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan sendiri adalah arena para pemangku kepentingan, yang dalam perencanaan pembangunan telah ditentukan tujuan dan prioritas serta program-program pembangunan. Tentunya, hal ini dengan ketersediaan sumber daya yang terbatas. Mekanisme atau kelembagaan dalam perencanaan pembangunan sangat menentukan bagaimana para pemangku kepentingan menentukan arah pembangunan, termasuk penggunaan sumber daya yang ada.[320] Adapun tujuan dari perencanaan pembangunan tersebut tidak lain untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang termuat dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Maka dari itu, seharusnya, semua perencanaan pembangunan yang dilakukan mengarah pada tujuan negara. Dengan adanya haluan negara, pembangunan akan lebih sistematis dan tidak berubah-ubah seiring dengan pergantian kepemimpinan. Haluan negara nantinya akan menjadi landasan bagi setiap Presiden dalam perencanaan pembangunan nasional. Dengan demikian, konfigurasi politik dan hukum Presiden dalam pembangunan nasional tidak lagi dengan mudah berganti-ganti yang berdampak pada pembangunan yang bersifat sporadis.

[319] https://www.jabarpress.com/2020/07/19/bps-rilis-ekonomi-indonesia-2020-ekspor-turun-impor-naik-penduduk-miskin-bertambah/, diakses pada 31 Desember 2021.

[320] Ahmad Helmy Fuady, *Loc. Cit.*

Satjipto Rahardjo menekankan bahwa politik hukum adalah aktivitas menentukan pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat. Terdapat beberapa pertanyaan yang mendasar, yakni: 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem hukum yang ada; 2) cara-cara apa dan mana yang paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan; 3) kapan waktu dan melalui cara-cara bagaimana hukum itu perlu dirubah; dan 4) dapatkan dirumuskan suatu polay yang mapan yang bisa memutuskan dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.[321] Mengacu pada penjelasan di atas, maka dapat diartikan politik hukum (*legal policy*) dimaksud pada regulasi haluan negara. Artinya, politik hukum regulasi haluan negara memiliki tujuan agar terarahnya pembangunan di Indonesia dalam jangka panjang, sehingga dengan pergantian kepemimpinan pembangunan tetap berjalan sesuai dengan arah kesepakatan yang ada dalam haluan negara.

Konfigurasi politik dan produk hukum memiliki kaitan yang cukup erat dalam hal ini. Secara umum, konfigurasi politik yang dilahirkan dalam setiap dinamika kepolitikhukuman biasanya mengarah pada dua titik karakteristik utama yakni ada yang berkarakter demokratis atau berkarakter otoriter. Mahfud MD menebar pemikirannya, bahwa politik determinan atas hukum sehingga hukum merupakan produk politik. Politik sebagai suatu hal yang independent secara ekstrem dibedakan atas politik yang demokratis dan politik yang otoriter, sedangkan hukum sebagai dependen dibedakan

[321] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm.352

atas hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks. Mahfud MD menjelaskan beberapa indikator sebagai berikut.

Indikator Sistem Politik[322]

No.	Konfigurasi Politik Demokratis	Konfigurasi Politik Otoriter
1.	Partai politk dan Parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara.	Partai politik dan Parlemen lemah, di bawah kendali eksekutif.
2.	Lembaga Eksekutif (Pemerintah) netral.	Lembaga Eksekutif (Pemerintah) intervensionis.
3.	Pers bebas, tanpa sensor dan pemberedelan.	Pers terpasung, diancam sensor dan pemberedelan.

Indikator Karakter Produk Hukum [323]

No.	Karakter Produk Hukum Responsif	Karakter Produk Hukum Ortodoks
1.	Pembuatannya partisipatif	Pembuatannya sentralistik-dominatif
2.	Muatannya aspiratif	Muatannya positivis-instrumentalistik
3.	Rincian isinya limitatif	Rincian isinya *open interpretative*

[322] Mahfud MD, *Politik Hukum, Loc. Cit.*
[323] *Ibid*.

Indikator di atas yang menjadi penentu arah kebijakan pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara. Dengan memasukan kembali haluan negara dalam sistem pembangunan nasional, arah kebijakan pemerintah dengan demikian tidak berubah-ubah seiring pergantian kepemimpinan. Politik hukum nasional pun menjadi lebih terukur dan terprediksi. Dalam konteks sistem presidensiil sendiri, arah kebijakan pembangunan negara sangat ditentukan oleh *political will* dari Presiden. Keberadaan haluan negara dapat menghadirkan pembangunan yang berkelanjutan yang prinsipnya terdiri dari hubungan yang saling mendukung antara pembangunan ekonomi, sosial dan pelestarian lingkungan.

Menurut penulis, keberadaan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis tersebut telah memadai untuk mendorong dihidupkannya lagi haluan negara dalam secara sistem perencanaan pembangunan nasional dengan bentuk GBHN. Namun demikian, penulis juga mempertimbangkan bahwa gagasan tersebut masih relevan jika dikaji dengan kaca mata pemisahan kekuasaan. Dalam hal ini, penulis menyadari bahwa penyelenggaraan negara tidak terlepas dari maraknya praktik penyalahgunaan kewenangan oleh Penguasa. Maka dari itu, kekuasaan tertinggi harus tetap dijamin dengan dasar bahwa rakyat sesungguhnya pemilik negara dan penentu segala kewenangan untuk menjalankan fungsi kekuasaan negara, yang dalam hal ini meliputi bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Titik tekan penulis adalah bahwa rakyatlah berwenang untuk merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan fungsi-fungsi serta penilaian terhadap fungsi kekuasaan. Maka dari itu, segala tindakan ditujukan dan diperuntukkan untuk

memberikan kemanfaatan bagi rakyat. Gagasan inilah yang yang kemudian dikenal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan kemudian bersama rakyat.[324]

Dari aspek kelembagaan, pentingnya kedaulatan rakyat demikian diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yakni melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). *Pertama*, pemisahan kekuasaan umumnya bersifat horizontal, yang mana kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sementara itu, *kedua*, pembagian kekuasaan umumnya bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.[325]

Gagasan kedaulatan rakyat di Indonesia sendiri memiliki sejarah yang cukup panjang. Perumusan kedaulatan rakyat merupakan hasil dari diskusi dan perdebatan di kalangan tokoh-tokoh jauh sebelum rancangan UUD NRI 1945 disiapkan.[326] Kemudian, gagasan ini dituangkan dalam penjelasan UUD sebagai pokok pikiran dari pembukaan UUD NRI 1945.[327] Kedaulatan Rakyat kemudian dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum amandemen yang berbunyi "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh

[324] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: diterbitkan atas kerja sama: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004), hlm. 114.

[325] R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 47 No. 1 Tahun 2017, hlm, 44.

[326] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru, 1994), hlm, 27.

[327] *Ibid*., hlm 28.

Majelis Permusyawaratan Rakyat." Rumusan ini menunjukkan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan dari rakyatlah yang paling menonjol dan paling sentral.[328] Pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam susunan negara didasarkan pada lima dasar negara, yang kemudian disebut dengan Pancasila sebagai filsafat negara. Pasca-amandemen UUD NRI 1945, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 berubah rumusannya menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, maka kedaulatan rakyat tidak dijalankan oleh MPR lagi yang secara struktural juga mengubah kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara. Namun, meskipun secara rumusan terdapat perbedaan sebelum amandemen dan sesudah amandemen tetapi keduanya memiliki makna yang sama. Kedaulatan pada hakikatnya berada di tangan rakyat dalam kerangka demokrasi perwakilan. Sehingga, terjadi upaya sinergitas antara kedaulatan rakyat dengan tercapainya demokrasi.[329]

Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa kedaulatan rakyat tetap berada di tangan rakyat dalam keadaan apapun, perubahan UUD NRI 1945 hanya menegaskan bahwa MPR tidak lagi memiliki kedudukan eksklusif terkait dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat, melainkan keseluruhan lembaga negara merupakan pelaksana kedaulatan rakyat dalam menjalankan tugas dan

[328] Dahlan Thaib, "Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang DAsar 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)". Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2000. Hlm. 130

[329] Rusli Kutiman Iskandar, "Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia", Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2016, Yogyakarta, Hlm. 19

wewenanganya.[330] Meskipun secara struktural MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara namun melihat struktur keanggotaan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan representasi rakyat dan daerah. Dengan demikian, lembaga MPR diisi oleh wakil rakyat dan wakil daerah yang masing-masing mendapatkan mandat dari rakyat. Maka, tidak salah kemudian mengartikan bahwa MPR merupakan pelaksana dari kedaulatan rakyat. Tidak hanya itu, lembaga negara yang menggunakan nomenklatur Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat diidentikkan sebagai lembaga tempat berkumpulnya rakyat untuk bermusyawarah. Dengan demikian, MPR secara kewenangan dapat menetapkan atau mengubah Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Dengan kewenangan yang terbilang begitu besar maka kemudian menjadi relevan jika MPR diartikan juga sebagai pelaksana kedaulatan rakyat meskipun hal ini tidak diatur secara eksplisit dalam UUD NRI 1945.[331] Dalam negara demokratis, rakyat berhak menentukan kebijakan, melaksanakan kebijakan, dan mengawasi kebijakan. Salah satu kebijakan yang cukup disayangkan pasca amandemen UUD NRI 1945 yakni hilangnya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN. Padahal GBHN memuat pola umum pembangunan nasional yang terarah, menyeluruh, dan terpadu yang berlangsung secara terus-menurus. Secara fungsional, GBHN menjadi haluan ke

[330] Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, (Jakarta: PSHTN-FH-UI, 2002). hlm. 2.

[331] Galang Asmara, "Penguatan Kelembagaan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia", *Dalam Jurnal Hasanuddin Law Review*, Vol 1, hlm. 366.

mana arah pembangunan nasional ditujukan dan sebagai alat untuk menentukan masa depan negara. Menghidupkan kembali GBHN tentunya bukanlah hal yang problematik, sebab UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada MPR untuk merancang ulang UUD NRI 1945, dan GBHN merupakan implementasi dari UUD NRI 1945 itu sendiri. Jika MPR berwenang menetapkan UUD, maka tentu menjadi relevan jika MPR berwenang juga menentukan GBHN sebagai pelaksana UUD NRI 1945.[332] Oleh karenanya, menghidupkan kembali haluan negara dimaksudkan dalam rangka memastikan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diwakili oleh DPR (sebagai representasi rakyat) dan DPD (sebagai representasi daerah) guna mewujudkan tujuan negara.

Dalam kaitannya dengan pemisahan kekuasaan, ide pokok dari pemisahan kekuasaan adalah bahwa penyelenggaraan negara adalah haram jika hanya dimonopoli oleh satu jenis kekuasaan. Maka dari itu, kekuasaan dalam penyelenggaraan negara harus dipisah-pisah, namun tetap dengan semangat bahwa setiap cabang kekuasaan adalah setara. Artinya, tidak ada cabang kekuasaan negara yang lebih superior dibandingkan dengan kekuasaan negara lainnya. Semangatnya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.[333] Dengan semangat ini, teori-teori ketatanegaraan kemudian dikembangkan sehingga memunculkan semangat *checks and balances*. Inti dari checks and balances sendiri adalah bahwa tidak ada satu organ pemerintahan yang lebih

[332] Ibid., hlm, 369
[333] R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis…*Loc.Cit.*

supreme dari organ pemerintahan yang lain.[334] Dengan *checks and balances*, tercipta relasi berimbang antar-lembaga negara dalam praktik penyelenggaraan negara. Cabang-cabang kekuasaan negara yang telah dipisah-pisahkan kemudian diberdayakan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan karena adanya domuninasi dari salah satu cabang kekuasaan, baik legislatif, yudikatif, eksekutif, maupun cabang kekuasaan *auxiliary*.[335] Dengan mekanisme ini, antar-kekuasaan saling memeriksa dan menyeimbangkan dalam penyelenggaraan negara.[336]

Ni'matul Huda menyatakan bahwa *checks and balances* adalah ide yang telah dikemukakan oleh Montesquieu ketika Ia menjelaskan sistem ketatanegaraan kerajaan Romawi. Setiap kekuasaan yang diselenggarakan ketika itu menurut Montesquieu harus dapat mengawasi dan menyeimbangkan organ yang lain, namun tidak boleh mengintervensi tugas organ lain itu.[337] Sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengadopsi mekanisme ini secara praktiknya. Hal ini ditandai dengan amandemen konstitusi pada 1999-2002. Salah satu wujud konkretnya adalah dihilangkannya pengakuan dan pengaturan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, sebagaimana ini telah penulis utarakan beberapa kali pada kesempatan sebelum ini. Selain itu, kita juga bisa melihat keberadaan Mahkamah Konstitusi, yang mana konstitusi pasca amandemen mengakui *judicial review* oleh MK

[334] Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator. Konfrontatif atau Kooperatif*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), hlm. 27.

[335] Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 42.

[336] David Wootton, "Liberty, Metaphor, and Mechanism: 'Checks and Balances' and the Origins of Modern Constitutionalis", dalam David Womersley (ed.), *Liberty and American Experience in the Eighteenth Century*, Liberty Fund, Indianapolis, 2006, hlm. 228.

[337] Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial… Op.Cit.,* hlm. 43.

sehingga undang-undang yang dibentuk oleh kekuasaan legislatif bersama eksekutif dapat diuji kembali. Bahkan, produk dua kekuasaan tersebut dapat dibatalkan pula oleh MK. Inilah wujud *checks and balances*, di mana penyelenggaraan kekuasaan dibatasi dan diseimbangkan oleh kekuasaan lain guna membangun relasi yang seimbang dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

Mendorong GBHN kembali kemudian menjadi salah satu wujud konkret dari pemisahan kekuasaan dan optimalisasi mekanisme *checks and balances*. Dalam hal ini, haluan negara yang dibentuk oleh MPR dapat menjadi sebuah alat, terutama untuk menyeimbangi penyelenggaraan kekuasaan-kekuasaan yang ada di Indonesia. Jika saat ini penentuan arah pembangunan secara konkret dan operasional ditentukan oleh Presiden, maka kehadiran GBHN dapat membuat konkretisasi arah pembangunan secara tepat dilakukan oleh para wakil rakyat. Di samping itu, sebagai derivasi dari konstitusi langsung, GBHN juga mendorong ide supremasi konstitusi. Dalam hal ini, melalui GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional yang substansinya diturunkan dan ditafisrkan langsung berdsarkan konstitusi, konstitusi semakin kuat ditempatkan sebagai sumber tertinggi dalam sistem hukum Indonesia.[338]

Dengan demikian, tidak hanya berbasis pada landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis, gagasan untuk menghidupkan kembali haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional juga didukung oleh landasan teoritis terutama

[338] Stephen Gardbaum, "Decoupling Judicial Review from Judicial Supremacy", dalam Thomas Bustamante, Bernardo Goncalves Fernandes (eds.), *Democratizing Constitutional Law. Perspectives on Legal Theory and the Legitimacy of Constitutionalism*, Springer International Publishing, Switzerland, 2016, hlm. 94.

berdasarkan pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*. Oleh karenanya, pada sub-bab selanjutnya, penulis akan menguraikan konsep haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional. Dalam hal ini, konsep yang penulis maksud berkaitan dengan materi muatan dalam haluan negara, lembaga yang membentuk dan wadah hukumnya, serta mekanisme pengujiannya.

B. Konsep Haluan Negara sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sub-bab ini menguraikan konstruksi penulis terkait konsep haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional. Jika dikaitkan dengan pembahasan sebelumnya, maka pembahasan sub-bab ini adalah bentuk upaya selanjutnya dari sikap penulis untuk mempromosikan ide penghidupan kembali haluan negara. Namun, sebelum menguraikan konsep tersebut, penulis ingin membatasi terlebih dahulu bahwa konsepsi haluan negara dikerangka dalam sistem pemerintahan presidensial. Dalam hal ini, penulis memang mendorong penghidupan kembali haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional melalui pengoptimalan fungsi MPR. Namun demikian, sesuai dengan konsepsi sistem pemerintahan presidensial, keberadaan haluan negara melalui optimalisasi fungi MPR ini tidak dimaknai sebagai pemosisian ulang MPR sebagai sebuah lembaga yang secara hierarkis lebih tinggi daripada Presiden sehingga presiden menjadi mandataris dari MPR. Dengan bersetuju pada konsepsi tersebut, yang mana Presiden diyakini bukan merupakan mandataris dari kekuasaan legislatif, maka tidak satu pun juga lembaga negara yang terdampak dari penghidupan kembali konsep haluan negara ini diharuskan bertanggung

jawab secara hierarkis pada kekuasaan legislatif, khususnya MPR.[339] Hal ini perlu ditegaskan mengingat secara normatif, telah disepakat secara bersama-sama bahwa Indonesia menganut sistem presidensial, walaupun jika melirik banyak studi tentang sistem pemerintahan di Indonesia, ada beberapa yang menyatakan bahwa Indonesia tidak murni menganut sistem tersebut.

Sub-bab ini menyajikan gagasan penulis untuk penghidupan kembali haluan negara. Pertama-tama, penulis mendeskripsikan materi muatan minimal yang perlu ditegaskan dalam haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional. Kemudian, penulis mempromosikan pengoptimalan fungsi MPR sebagai sebuah lembaga yang membentuk haluan negara dan memaparkan dasar justifikasi sebagai modal yang melegitimasi haluan negara di masa yang akan datang. Terakhir, sub-bab ini penulis sudahi dengan pemaparan konstruktif tentang analisis terkait pengujian dasar hukum yang memuat haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional.

1. Materi Muatan

Haluan negara yang dikristalisasi melalui GBHN memang telah dihapuskan seiring dengan diperbaruinya kewenangan MPR melalui amandemen konstitusi pada 1999-2002.[340] Dulu, semasa Orde Baru, seluruh GBHN yang ditetapkan secara umum memiliki materi muatan yang sama, khususnya dalam hal tujuan pembangunan nasional.[341] Dalam GBHN yang

[339] R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis...*Op.Cit.*, hlm.48-49.

[340] Sulardi, "Kewenangan MPR, GBHN, dan RPJPN Setelah Perubahan UUD", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Edisi 12, Desember 2018, hlm.94.

[341] Janpatar Simamora, "Urgensi Keberadaan GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Litigasi*, Vol.17, No.2, 2016, hlm.3443.

ditetapkan melalui TAP MPR No.IV/MPR/1973, TAP MPR No.IV/MPR/1978, TAP MPR No.II/MPR/1983, TAP MPR No.II/MPR/1988, TAP MPR No.II/MPR/1993, dan TAP MPR No.II/MPR/1998, terdapat rumusan berikut:

> "Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur baik materiil maupun spirituil dengan berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka, berdaulat dan bersatu dalam suasana peri kehidupan bangsa dan negara yang aman, tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai."

Kemudian, pasca-reformasi, terdapat satu GBHN yang ditetapkan melalui TAP MPR No.IV/MPR/1999 tentang GBRN tahun 1999-2004. Berbeda dengan GBHN pada masa orde baru, maksud dan tujuan GBHN ini adalah:

> "memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melidungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulai, mandiri, bebas, maju dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan."

Jika diperhatikan, terdapat perbedaan-perbedaan mendasar dari tujuan GBHN pada masa Orde Baru dan pasca-reformasi. Hal mendasar tersebut direpresentasikan oleh pengakuan terhadap "kehidupan yang demokatis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia," dan "menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab." Penegasan tersebut menunjukkan bahwa semangat pembentukan GBHN pasca-reformasi telah bergeser dari yang pada awalnya cenderung negara

sentris[342] ke maksud dan tujuan yang berorientasi pada masyarakat. Itulah sebabnya, kita mulai menemukan adanya kata-kata berbasis masyarakat seperti hidupan yang demokratis, berkadilan sosial, perlindungan hak asasi manusia, dan supreasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab.

Pergeseran tersebut menurut penulis perlu direnungi sebagai semangat positif yang menunjukkan bahwa GBHN memiliki sisi positif. Artinya, tidak semua materi muatan GBHN pada masa lalu adalah buruk. Lagi pula, secara substansial, materi muatan pada haluan negara memang harus didasarkan pada kehendak rakyat yang ditopang oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam konteks kekinians.[343]

Dalam merumuskan materi muatan haluan negara, penulis memiliki keyakinan bahwa negara bukan merupakan sebuah entitas yang statis dan bebas perubahan. Seiring dengan adanya benturan kepentingan di level kemasyarakatan dan elite politik, tidak sering juga berlawanan, efek dari proses inilah yang mengakibatkan adanya pembangunan di sebuah negara. Ini karena benturan kepentingan dan proses perlawanan menandakan adanya kehendak kuat untuk memperbaiki. Di samping itu, haluan negara perlu dipahami sebagai sebuah pemandu (*guidance*) dalam rangka merealisasikan cita-cita dan tujuan nasional. Norma dasar dari haluan negara karenanya

[342] Ini direpresentasikan dari frasa "dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka, berdaulat dan bersatu dalam suasana peri kehidupan bangsa dan negara yang aman, tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai."

[343] R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis…*Op.Cit.*, hlm.54.

perlu dikonstruksi secara memadai karena fungssinya sebagai kerangka bagi negara, khususnya Presiden, untuk menjalankan fungsi ke-negara-annya. Dalam hal ini, Jimly Asshiddiqie pun menegaskan bahwa haluan negara menjadi substansial karena perannya sebagai guiding principles atau kaidah penuntun yang dirumuskan berdasarkan cita-cita dan tujuan nasional.[344]

Secara konseptual, konsep haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional yang penulis gagas berangkat dari warisan-warisan positif dari GBHN terdahulu. Penulis mempromosikan haluan negara sebagai kaidah penuntun yang memuat arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang bersifat ideologis dan strategis. Sehingga, materi muatannya tidak harus secara murni menghidupkan kembali seluruh substansi haluan negara pada masa lalu.[345] Namun demikian, meminjam Eric Stenly Holle, penulis hendak mengdeskripsikan kembali beberapa hal yang diatur pada GBHN masa lalu.[346]

Pertama, dari segi landasan hukum, GBHN menjadikan Pancasila sebagai landasaan idiil dan konstitusi sebagai landasan konstitusional. Kedua, ditinjau dari segi pembangunan, GBHN mendorong strategi pembangunan yang diarahkan pada tindakan pembersihan dan perbaikan kondisi ekonomi secara mendasar. Hal ini dituangkan dalam bentuk sasaran-

[344] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 22.

[345] M. Addi Fauzani, Fandi Nur Rohman, Dimas Firdausy H., "Pemberlakuan Peraturan Dasar…*Op.Cit.*, hlm.67.

[346] Lihat, Eric Stenly Holle, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945", *Jurnal Hukum Mimbar Pendidikan Hukum Nasional*, Vol.1, No.1, 2016, hlm.76-85.

sasaran yang dikategorikan dengan nama Repelita, mulai dari Repelita I,[347] Repelita II,[348] Repelita III,[349] dan Repelita IV.[350] Ketiga, ditinjau dari segi pembangunan hukum, ekonomi, dan politik:[351]

a. Dari segi hukum, mengembangkan budaya hukum di setiap lapisan masyarakat;
b. Dari segi ekonomi, mengembangkan sistem ekonomi berbasis kerakyatan;
c. Dari segi politik, politik dalam negeri diarahkan pada penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam kerangka Pancasila, khususnya Bhineka Tunggal Ika, sedangkan politik luar negeri diarahkan untuk penegasan arah politik Indonesia yang memiliki natur bebas dan aktif;
d. Penyelenggaraan negara berorientasi pada pembersihan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme;
e. Dari segi komunikasi, informasi, dan media massa, mengoptimalkan peran media dengan meningkatkan pemanfaatannya;

[347] Repelita I berfokus pada pembangunan sektor pertanian, khususnya dalam mengolah bahan mentah menjadi bahan baku.

[348] Repelita II juga berfokus pada pembangunan sektor pertanian, khususnya dalam mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan dasar bagi tahap selanjutnya.

[349] Repelita III berfokus pada pembangunan sektor pertanuan, sama seperti Repelita I dan II, namun mulai berfokus pada swasembada pangan dan peningkatan industri, khususnya dalam mengolah bahan baku menjadi barang jadi.

[350] Repelita IV sama dengan Repelita III, berofkus pada pembangunan sektor pertanian, khususnya dengan tujuan akhir swasembada pangan. Salah satu caranya adalah dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilakn mesin-mesin industri sendiri. Lihat, Addi Fauzani, Fandi Nur Rohman, Dimas Firdausy H., "Pemberlakuan Peraturan…*Op.Cit.*, hlm.67-68.

[351] *Ibid…*, hlm.68-69.

f. Dari segi agama, mendorong agama agar berfungsi, berperan, dan berkedudukan sebagai landasan moral, spiritual, dan etika dalam penyelenggaraan negara;

g. Dari segi pendidikan, pemerataan kesempatan bagi setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan bermutu secara memadai;

h. Dari segi sosial dan budaya, meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung di bidang kesehatan dan kesejahteraan sosial, serta mengembangkan dan membina kebudayaan nasional bangsa yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa untuk bidang kebudayaan, kesenian, dan pariwisata;

i. Peningkatan kedudukan dan peran perempuan;

j. Penguatan budaya olah raga guna peningkatan kualitas manusia Indonesia;

k. Dari segi pembangunan daerah, pada level umum, pengembangan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab;

l. Pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup serta memelihara daya dukungnya untuk kemanfaatan bagi masyarakat dan antar-generasi; dan

m. Penataan kembali unsur pertahanan dan keamanan agar sesuai dengan paradigma baru.

Pada sub-bab sebelum ini, penulis telah menguraikan aspek urgensi haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional. Pada aspek materi muatan haluan negara, studi ini menawarkan tiga materi yang secara minimal perlu ada dalam haluan negara, yaitu: a) pancasila sebagai ideologi negara, b) tujuan penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan c) ruang lingkup rencana pembangunan.

a. Pancasila sebagai Ideologi Negara

Pancasila merupakan cita hukum dari Indonesia. Pancasila tidak hanya mendasari hukum-hukum yang ada di Indonesia, namun juga perencanaan pembangunannya.[352] Artinya, Pancasila melingkupi seluruh kebijakan nasional,[353] termasuk di bidang perencanaan pembangunan. Sebagai cita hukum, Pancasila perlu dimasukkan ke dalam haluan negara karena kedudukan cita hukum (*rechtsidee*) sendiri sebagai kerangka paradigmatis yang menjadi acuan dalam menguji keselarasan setiap kebijakan di sebuah negara dengan tujuan hukum dari pembentukan dan penyelenggaraan negara itu.[354] Karenanya, Pancasila perlu dimaknai sebagai acuan utama yang dapat menjadi suatu alat untuk memastikan keselarasan kebijakan di Indonesia dengan tujuan penyelenggaraan dan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana ini dikehendaki oleh

[352] Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Edisi Reformasi, (Yogyakarta: Paradigma, 2016), hlm. 182.

[353] A. Hamid S. Attamimi, "Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia", dalam Oetojo Oesman, Alfian (Ed.), *Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, BP-7 Pusat, Jakarta, hlm.67.

[354] *Ibid…*, hlm.68.

masyarakat. Di samping itu, Pancasila juga diakui sebagai dasar negara Indonesia.[355]

Dalam kedudukan Pancasila sebagai cita hukum dan dasar negara demikian, Pancasila diyakini memiliki dua fungsi fundamental, yaitu fungsi regulatif (*regulative function*) dan fungsi konstitutif (*constitutive function*). Dalam fungsi regulatif, Pancasila menjadi dasar acuan dalam menguji dan meninjau kembali substansi kebijakan dan dapat mengerangka arah setiap kebijakan agar tetap menuju sesuatu yang adil, sesuai dengan tujuan negara. Dalam fungsi konstitutif, Pancasila dengan sendirinya menjadi tujuan itu sendiri, sebuah tujuan fundamental yang dikehendaki masyarakat.[356] Kaelan, bahkan secara tegas menyebut bahwa Pancasila tidak lagi diyakini bekerja dalam dua fungsi tersebut, namun Pancasila juga telah berkedudukan sebagai jati diri bangsa, ideologi, dasar falsafah, dan asas persatuan dan kesatuan bangsa dan negara.[357]

Pemosisian Pancasila yang demikian itu memiliki konsekuensi logis. Dalam kalimat positif, dengan Pancasila, setiap kebijakan akan mewujud dalam bentuknya yang hakikat. Namun, tanpa Pancasila, setiap kebijakan nasional akan kehilangan hakikatnya sebagai *policy*,

[355] Masnur Marzuki, *Introduction to Indonesian Constitutional Law*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2016), hlm.38.

[356] A. Hamid S. Attamimi, "*Pancasila Cita Hukum…Loc.Cit.*

[357] Kaelan, *Filsafat Pancasila. Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta :Paradigme, 2002), hlm.47.

termasuk dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.[358] Adapun konsekuensi lainnya adalah bahwa seluruh aspek penyelenggaraan negara, termasuk dalam hal sistem perencanaan pembangunan nasional, harus sesuai dan tunduk pada nilai-nilai fundamental yang termuat di dalam Pancasila.

Pancasila sendiri secara substansial terdiri dari lima dasar yang masing-masingnya memiliki nilai tersendiri. Pertama-tama, Pencasila merefleksikan nilai ketuhanan melalui sila "Ketuhanan yang Maha Esa." Kemudian, ada juga nilai kemanusiaan, keadilan, dan keberadaban yang direpresentasikan oleh sila "Kemanusiaan yang Adil dan Beradab." Ada juga nilai persatuan dan kesatuan yang diikat oleh sila "Persatuan Indonesia." Kemudian, Pancasila juga telah memuat nilai kerakyatan dan demokrasi melalui sila "Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan." Terakhir, Pancasila turut mempromosikan keadilan sosial dalam konteks ekonomi melalui sila "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia."

Kelengkapan nilai-nilai tersebut, tidak berlebih kiranya jika Pancasila juga diposisikan sebagai sebuah asas kerohanian negara. Maknanya adalah bahwa Pancasila merupakan sumber nilai dan sumber materiil norma di Indonesia. Kaelan menegaskan ini dengan menyebut bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber

[358] A. Hamid S. Attamimi, "*Pancasila Cita Hukum…Loc.Cit.*

hukum.[359] Apalagi, Pancasila merupakan kesepakatan seluruh bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam kebatinan yang sama. Dengan demikian, Pancasila memuat dasar-dasar negara, menjadi identitas, dan berperan sebagai pemandu ideologis bagi Indonesia dalam melangkah. Oleh sebab itu, keberadaannya tidak akan tergantikan atau terhapuskan.[360]

Berdasarkan kedudukan Pancasila dan kelengkapan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya tersebut, memilih Pancasila sebagai ideologi negara yang dimuat dalam haluan negara pun menjadi relevan. Jika dipersingkat, maka relevansi mendorong Pancasila dalam haluan negara adalah bahwa saat ini, pembentukan setiap kebijakan baik di level pusat maupun daerah, harus sesuai dan tunduk pada kerangka Pancasila. Di samping itu, Pancasila juga diyakini memiliki fungsi regulatif dan konstitutif sehingga Pancasila, *pertama,* menjadi kerangka acuan bagi setiap kebijakan termasuk dalam hal sistem perencanaan pembangunan nasional dan, *kedua*, Pancasila dengan sendirinya menjadi tujuan penyelenggaraan negara. Di samping itu, meminjam Philipus M. Hadjon, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, Pancasila dapat mendorong terjalinnya hubungan

[359] Kaelan, *Pendidikan Pancasila…Op.Cit.*, hlm.182.

[360] Ibnu Sam Widodo, Mohamad Rifan, Liavita Rahmawati, "Disefisiensi Peniadaan GBHN dan Ketersediaan Ruang Peletakannya Kembali pada Kerangka Hukum di Indonesia", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Edisi 12, Desember 2018, hlm.102.

fungsional yang proporsional antar kekuasaan negara dan mendorong keseimbangan dalam jaminan hak asasi manusia.[361]

b. Tujuan Penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Materi muatan selanjutnya yang harus ada dalam haluan negara yang penulis gagas adalah tujuan penyelenggaraan Negara Republik Indonesia. Dalam hal ini, hubungan haluan negara dan tujuan bernegara adalah erat. Haluan negara sendiri sering dipahami sebagai arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi suatu negara pada tataran politik. Sehingga, setiap negara yang memiliki konstitusi dapat dipastikan memiliki arah dan pedoman politik yang tertuang di dalam konstitusinya. Oleh karena itu, haluan negara sebagai sebuah *guiding principles* harus memuat dan ditujukan untuk mencapai tujuan negera.[362]

Tujuan penyelenggaraan negara Indonesia sendiri adalah untuk:

> "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."

[361] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm.85.

[362] Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI (ed.), *Konstitusionalisasi Haluan Negara pada UUD NRI Tahun 1945 pasca-Amandemen*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020), hlm.6.

Hubungan lain dari haluan negara dan tujuan negara adalah bahwa:

> "Letak haluan negara sebagai sebuah identitas konstitusi terletak pada keterhubungannya dengan tujuan negara tersesbut. Haluan negara merupakan implementasi lebih lanjut dari tujuan negara yang ingin dicapai. Oleh karenanya, isi dari suatu haluan negara sangat perlu diletakkan di dalam kerangka mewujudkan tujuan suatu negara."[363]

Tujuan negara tersebut perlu dipertegas dengan menurunkannya dari konstitusi ke haluan negara. Tentu saja, upaya ini tetap dikerangka dengan komitmen negara pada bentuknya sebagai negara kesatuan. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sendiri, bentuk negara kesatuan merupakan pilihan *the founding fathers* sebagai antithesis atas paham negara federal. Di samping itu, ketika terjadi reformasi, salah satu komitmen yang tidak diubah dalam perbaikan sistem ketatanegaraan adalah bentuk negara, yaitu tetap mempertahankan negara kesatuan sebagai bentuk negara Indonesia.

Dalam menghidupkan kembali haluan negara, bentuk negara kesatuan menurut penulis tetap relevan. Hal ini karena Indonesia memiliki keragaman suku, bangsa, agama, dan budaya yang telah diwarisi leluhur. Masyarakat Indonesia perlu dieratkan dengan karakteristik negara yang memuat unsur persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*), yang mana hal ini menjadi ciri dari bentuk negara

[363] *Ibid…*, hlm.7.

kesatuan.[364] Dalam hal ini, Astim Riyanto berpendapat bahwa Indonesia dengan struktur kebangsaannya adalah rentan dengan keterpecahbelahan, jika pengelolaan dan penyelenggaraan negaranya gagal menerapkan nilai persatuan dan kesatuan. Persatuan dan kesatuan, menurutnya, dapat menjadi sarana dan motivasi dalam rangka menegakkan negara kesatuan yang telah disepakati para bapak bangsa. Di samping itu, tingkat keberagaman suku dan bangsa di Indonesia juga tinggi. Hal ini menyebabkan timbulnya kebutuhan bagi masyarakat Indonesia untuk menganut bentuk negara kesatuan. Dalam pandangan Yash Ghai juga, relevansi mempertahankan negara kesatuan merupakan suatu upaya untuk menjaga persatuan nasional yang telah ada. Bahkan, pemilihannya pun pada masa lalu telah melewati perdebatan panjang dan mendalam dalam rangka menguatkan persatuan nasional.[365]

Hal ini menguatkan kesepakatan dasar dari amandemen konstitusi pada 1999-2002, yaitu tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[366] Alasan lain adalah berkaitan dengan upaya menjaga kontinuitas hukum dari bentuk NKRI yang sudah ada dalam konstitusi saat ini. Di samping itu, hal yang perlu diperhatikan dengan serius jika bentuk negara kesatuan diubah adalah dampak atau

[364] Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI. Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm.2.

[365] Cipto Prayitno, "Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif Constitution Making", *Jurnal Konstitusi*, Vol.15, No.4, Desember 2018, hlm.749.

[366] *Ibid…*, hlm.738.

konsekuensi hukumnya.[367] Dengan demikian, memuat dan menegaskan lagi pilihan nasional pada bentuk negara kesatuan memiliki alasan-alasan yang masih masuk akal.

c. Ruang Lingkup Rencana Pembangunan

Materi muatan selanjutnya yang menurut penulis penting untuk dimasukkan ke dalam haluan negara adalah ruang lingkup rencana pembangunan. Dalam hal ini, penulis ingin membandingkan terlebih dahulu perbedaan antara haluan negara berdasarkan GBHN dan RPJPN berdasarkan sistem perencanaan pembangunan nasional hari ini.

Perbedaan antara GBHN dan RPJPN[368]

GBHN	RPJPN
Ditinjau dari segi Landasan Hukum	
Landasannya ada dua, yaitu Pancasila sebagai landasan idiil dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.	Landasannya ada dua, yaitu Pancasila sebagai landasan idiil dan UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional. Di samping itu, dikenal pula landasan operasional yang tersebar pada peraturan berikut: a. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; b. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; c. UU No. 17 Tahun 2007

[367] *Ibid…*, hlm.749.

[368] Lihat, M. Addi Fauzani, Fandi Nur Rohman, Dimas Firdausy H., "Pemberlakuan Peraturan Dasar…*Op.Cit.*, hlm.67-69.

	tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 Tahun 2005-2025; d. Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional.
Ditinjau dari segi pembangunan	
Repelita menjadi basis dalam strategi pembangunan yang terfokus pada restorasi dan perbaikan kondisi ekonomi yang mendasar. Hal ini dititikberatkan ada sektor pertanian melalui Repelita I, II, III, dan IV.	Pelaksanaan pembangunan berdasarkan RPJPN 2005-2025 terbagi dalam perencanaan pembangunan yang periodis, yaitu selama lima tahun. Sehingga, ini terbagi ke dalam RPJM ke-1, 2005-2009,[369] ke-2, 2010-2014,[370] ke-3, 2015-2019,[371] ke-4, 2020-2024.[372]
Ditinjau dari strategi pembangunan	
a. Bidang hukum: mengembangkan dan memperkuat budaya hukum di setiap lapisan masyarakat. b. Bidang ekonomi: mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan. c. Bidang politik: memperkuat NKRI dalam Bhineka Tunggal Ika sebagai politik dalam negeri dan menegaskan arah politik luar negeri yang bebas dan aktif	a. RPJM ke-1 berfokus pada: 1) Peningkatan keadilan dan penegakan huku. 2) Penurunan jumlah pengangguran dan kemiskinan. 3) Meningkatkan pengelolaan pulau-pulau kecil. 4) Meningkatkan sumber daya manusia. 5) Mendorong pertumbuhan ekonomi

[369] Diarahkan untuk penataan ulang dan membangun Indonesia di segala bidang. Tujuannya adalah untuk mencitakan Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis, dan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

[370] Ditujukan untuk memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, baik di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi maupun penguatan daya saing perekonomian.

[371] Diarahkan untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang. Penekanannya terletak pada pencapaian daya saing yang kompetitif, perekonomian berlandaskan sumber daya alam dan manusia yang berkualitas, unggul, serta berkemampuan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.

[372] Ditujukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan Makmur. Hal ini dicapai dengan percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh.

sebagai politik luar negeri. d. Bidang penyelenggaraan negara: mendorong pembersihan penyelenggaraan negara agar bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. e. Bidang komunikasi, informasi, dan media massa: meningkatkan pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern dan media tradional. f. Bidang Keagamaan: mengoptimalkan fungsi, peran dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual, dan etika dalam penyelenggaraan negara. g. Bidang pendidikan: mendorong pemertaan kesempatan dan perluasan bagi setiap masyarakat untuk memperoleh pendidikan bermutu tinggi. h. Bidang sosial dan budaya: untuk aspek kesehatan dan kesejahteraan sosial, meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung, sedangkan untuk aspek kebudayaan, kesenian, dan pariwisata, mengembangkan dan merawat kebudayaan nasional bangsa Indonesia. i. Bidang ke-perempuan-an: meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan. j. Bidang pemuda dan olah raga: meningkatkan kualitas manusia dengan menumbuhkan budaya olah raga. k. Bidang pembangunan daerah: mengoptimalkan otonomi	melalui penciptaan iklim berusaha yang lebih kondusif. 6) Pengoptimalan peran swasta, dengan mempromosikan kebijakan dan regulasi serta reformasi dan restrukturisasi kelembagaan. Terutama untuk sektor transportasi, energi, dan kelistrikan, serta pos dan telematika. 7) Reviltaisasi kelembagaan pusat-pusat pertumbuhan yang memiliki lokasi strategis antara lain untuk kawasan ekonomi khusus dan andalan. 8) Peningkatan mitigasi bencana dan pencemaran lingkungan. b. RPJM ke-2 dengan program sebagai berikut: 1) Penurunan angka kemiskinan dan pengangguran. 2) Peningkatan kualitas kesehatan, termasuk gizi. 3) Pelestarian fungsi lingkungan hidup. 4) Penguatan industri manufaktir, pertanian, dan kelautan untuk perekonomian yang meningkat. 5) Peningkatan energi. c. RPJM ke-3, dengan program: 1) Peningkatan di bidang IPTEK. 2) Daya saing kompetitif.

daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab. l. Bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup: melindungi dan mengelola sumber daya alam serta daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat antar-generasi. m. Bidang pertahanan dan keamanan: penataan ulang tantara nasional sesuai dengan paradigma baru secara konsisten.	3) Peningkatan kemampuan TNI dan Polri serta partisipasi masyarakat di bidang hukum. 4) Pemerataan. Adapun sasaran pembangunan manusia dan masyarakat meliputi kependudukan, pendidikan, dan kesehatan. Adapun sasaran pembangunan sektor unggulan meliputi kedaulatan pangan, kedaulatan energi dan ketenagalistrikan, kemaritiman, dan pariwisata. Adapun sasaran pembangunan dimensi pemerataan meluputi pendapatan antarkelompok, pembangunan pedesaan antarwilayah, pengembangan kawasan perbatasan, pengembangan daerah tertinggal, pembangunan pusat pertumbuhan ekonomi di luar jawa.

Sumber: M. Addi Fauzani, Fandi Nur Rohman, Dimas Firdausy H.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, tampak bahwa terdapat lima sektor generik yang diliputi oleh GBHN, yaitu sektor sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Karenanya, penulis mendorong agar materi muatan dari haluan negara untuk strategi pembangunan harus disusun dalam rangka mendorong terealisasikannya tanggung jawab negara terhadap aspek-aspek di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Selain itu, lima aspek tersebut tidak perlu dipertentangkan. Adalah tugas negara untuk menjaga keharmonisan

dan keselarasan dari strategi pembangunan yang berbasis pada lima aspek tersebut.

2. Peraturan Dasar Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Wadah Haluan Negara

Materi muatan tersebut di atas membutuhkan sebuah wadah untuk melegitimasi substansinya. Dalam konteks pemberlakuan hukum, komitmen Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan bahwa haluan negara yang akan menjadi pemandu itu perlu dibentuk dengan hukum. Karena hukumlah nantinya haluan negara akan dipatuhi oleh setiap alat kelengkapan negara. Secara konsepsional juga, komitmen Indonesia pada negara hukum telah menjadikan penyelenggaraan negara perlu untuk memperhatikan keberadaan suatu wadah hukum sebagai dasar bertindak.[373]

Menurut penulis, wadah hukum haluan negara masih relevan untuk dipenuhi oleh lembaga MPR. Dalam hal ini, MPR merupakan salah satu lembaga yang sejak awal kemerdekaan hingga sekarang masih dipertahankan keberadannya. Pada awalnya, terutama sebelum amandemen konstitusi, MPR diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat secara penuh. Namun, pasca-amandemen, kedudukan demikian dihapuskan. Juga, MPR tidak lagi berwenang untuk mengangkat Presiden dan Wakilnya, tidak lagi dapat menilai pertanggungjawaban jabatan Presiden, dan MPR tidak lagi dapat

[373] Lihat, Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta,: Kaukaba Dipantara, 2013), hlm.11-12.

menetapkan haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional.[374]

Berdasarkan konstitusi saat ini, kewenangan MPR masih terbatas pada empat hal. *Pertama,* mengubah dan menetapkan konstitusi. *Kedua,* melantik Presiden dan Wakilnya. *Ketiga,* memberhentikan Presiden dan/atau Wakilnya berdasarkan konstitusi. *Keempat,* memilih Presiden atau Wakilnya jika Presiden atau Wakilnya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama menjabat.[375] Sayangnya, empat kewenangan ini sering dikritik, bahwa MPR menjadi lembaga yang menjalankan kewenangannya secara periodis sehingga keberadannya hampir sama dengan ketiadaannya. Galang Asmara dalam hal ini menilai bahwa MPR justru berubah menjadi sebuah lembaga negara yang tidak banyak berarti dalam kehidupan bernegara sehari-hari. "MPR praktis ibarat kerakap tumbuh di batu, hidup segan mati tak mau, atau seperti penumpang pesawat yang disuruh duduk di dekat pintu darurat yang akan berfungsi manakala pesawat dalam keadaan bahaya."[376]

Berdasarkan sejarah kelembagaan dari MPR sendiri, MPR nyatanya dilahirkan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.[377] Dalam hal ini, Harry Setya Nugraha menyebut MPR sejak awal dibentuk sebagai "rumah

[374] Galang Asmara, "Penguatan Kelembagaan…*Op.Cit.*, hlm.359.

[375] Lihat, Pasal 3 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[376] Galang Asmara, "Penguatan Kelembagaan… *Op.*Cit., hlm.359.

[377] Harry Setya Nugraha, "Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm.198.

rakyat" tempat "seluruh rakyat" Indonesia berkumpul untuk menentukan arah kebijakan penyelenggaraan negara.[378] Tegasnya, Ia menyatakan:

> "Oleh karena hakekat MPR pada prinsipnya merupakan "rumah rakyat", disanalah kemudian dijadikan tempat "seluruh rakyat untuk bermusyawarah" dalam segala hal yang berdampak langsung dengan kepentingan umum, seperti bermusyawarah untuk mencari pemimpin negara, menetapkan garisgaris besar haluan negara agar terwujudnya tujuan nasional yang sepenuhnya ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, membentuk dan menetapkan aturan dasar yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara, menata kelembagaan negara, melakukan pembatasan kekuasaan, serta menjadi tempat untuk bermusyawarah dalam menyelesaikan berbagai permasalahan ketatanegaraan yang menyangkut kepentingan negara dan masyarakat Indonesia."[379]

Dalam konteks MPR sebagai lembaga yang penulis dorong untuk mewadari haluan negara, dalam sejarah kelembagaan dari MPR, MPR pernah berwenang mewadahi haluan negara melalui Ketetapan MPR (TAP MPR). Hingga saat ini, setidaknya MPR telah menerbitkan TAP MPR No.IV/MPR/1973, TAP MPR No.IV/MPR/1978, TAP MPR No.II/MPR/1983, TAP MPR No.II/MPR/1988, TAP MPR No.II/MPR/1993, dan TAP MPR No.II/MPR/1998, dan TAP MPR No.IV/MPR/1999 tentang GBRN tahun 1999-2004. Namun demikian, penggunaan istilah Ketetapan cenderung kurang relevan dan dikiritk.

Kritik terhadap format Ketetapan MPR, khususnya dalam mengatur haluan negara adalah sebagai berikut. Terkait dengan digunakannya format ketetapan, dalam teori perundang-undangan, ketetapan umumnya digunakan untuk hukum publik yang bersifat konkret dan individual. Ketetapan tidak

[378] *Ibid…*, hlm.199.
[379] *Ibid…*, hlm.199-200.

relevan untuk diberlakukan secara umum. Padahal, haluan negara merupakan suatu hal yang akan menjadi guiding principles yan berlaku umum, sekali ia ditetapkan. Dalam hal ini, menurut Harun Al-Rasyid dan Moh Mahfud MD, format ketetapan pada hukum yang dibuat MPR hanya akan membuat produk hukumnya sebagai penetapan yang bersifat individual dan konkret.[380] Akibatnya, beberapa kalangan berpendapat bahwa Ketetapan MPR tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan. Paling tidak, ini dikarenakan adanya perubahan sistem ketatanegaraan pascaamandemen konstitusi pada 1999-2002 dan berdasarkan perspektif teori norma, suatu norma memiliki kekuatan mengikat secara umum kepada orang-orang yang diaturnya saja, sementara Ketatapan MPR setelah amandemen konstitusi tidak memiliki kekuatan semacam itu.

Penulis menyadari bahwa TAP MPR tidak relevan lagi digunakan sebagai wadah hukum ketika penulis menggagas perlunya haluan negara. Oleh sebab itu, menurut penulis, ke depannya perlu wadah hukum baru yang melampaui kekuatan TAP MPR. Dalam hal ini, penulis mendorong adanya "Peraturan Dasar" yang dibentuk oleh MPR sebagai wadah haluan negara. Dengan dilekatkannya istilah "peraturan," Peraturan Dasar dari MPR ini secara otomatis bisa bersifat mengatur dan berlaku secara umum. Selain itu, hadirnya istilah "dasar" pada Peraturan Dasar secara tegas menguatkan bahwa materi muatan dari peraturan itu bersifat mendasar, fundamental, dan

[380] Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pascaamandemen Konstitusi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hlm.32.

hakiki. Salah satu hal yang bisa diatur dengan peraturan tersebut adalah tentang haluan negara.

Penulis menyadari bahwa secara konstitusional, MPR tidak memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan seperti itu. Pasalnya, saat ini, MPR hanya memiliki empat kewenangan yang telah dibatasi berdasarkan konstitusi. Empat kewenangan tersebut adalah mengubah dan menetapkan konstitusi, melantik Presiden dan Wakilnya, memberhentikan Presiden dan/atau Wakilnya berdasarkan konstitusi, dan memilih Presiden atau Wakilnya jika Presiden atau Wakilnya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama menjabat. Dalam hal ini, perlu ada upaya berbasis legislasi untuk mengoptimalkan peran MPR.

Merujuk pada penelitian yang dilakukan Harry Setya Nugraha, terdapat paling tidak tiga basis yang membuat pengoptimalan kewenangan MPR melalui upaya berbasis legislasi ini relevan. *Pertama*, secara filosofis, menurut Harry Setya Nugraha:

> "secara filosofis rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka upaya mewujudkan kelembagaan MPR sebagaimana dicita-citakan tersebut, yakni MPR yang diposisikan sebagai "rumah rakyat", "penjelmaan rakyat" dan "tempat seluruh rakyat" bermusyawarah guna mengambil keputusankeputusan penting berkenaan dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Bagaimanapun, upaya tersebut dilakukan dengan tujuan sepenuhnya untuk menghadirkan kemaslahatan bagi masyarakat Indonesia."[381]

[381] Harry Setya Nugraha, "Rekonstruksi Kelembagaan…*Op.Cit.*, hlm.289.

Kedua, secara historis:

> "fakta sejarah telah membuktikan bahwa secara teori dan filosofis, tidak terdapat suatu masalah dengan konstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR ketika itu. Konstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR telah sesuai dengan cita negara integralistik/kekeluargaan serta sejalan dengan semangat anti liberalisme dan demokrasi barat yang telah secara tegas ditolak oleh founding fathers sejak awal pembentukan negara. Yang membuat kelembagaan MPR "terkesan" menjadi lembaga yang "bersalah" tidak lain sebagai akibat dari belum beroperasinya sistem demokrasi secara baik yang dilakukan oleh para penyelenggara negara ketika itu."[382]

Ketiga, secara sosiologis-politis:

> "Secara sosiologis-politis, rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi suatu keharusan sebagai respon atas persoalan yang timbul dikemudian hari akibat dari perubahan kedudukan dan kewenangan MPR pasca perubahan ketiga dan keempat UUD 1945. Kebutuhan untuk melakukan penyesuaian kembali kelembagaan dan kewenangan MPR terhadap kondisi sosiologispolitis yang terjadi saat ini menjadi harga mati yang harus dibayar dalam rangka pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia, memperbaiki hubungan antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan dan negara sebagai pelaksana (sebagian) kedaulatan serta mewujudkan stabilitas politik antar lembaga negara."[383]

Berdasarkan tiga basis tersebut, pengoptimalan kewenangan MPR dalam membentuk peraturan dasar terkait haluan negara merupakan suatu keniscayaan. Hal inilah yang membuat gagasan ini menjadi relevan.

3. Pengujian Materi Muatan Haluan Negara

Aspek pengujian materi muatan haluan negara juga perlu untuk dibahas. Dalam hal ini, pengujian materi yang penulis maksud merupakan pengujian produk hukum yang dilakukan oleh lembaga yudikatif atau

[382] *Ibid…*, hlm.290.
[383] *Ibid.*

peradilan. Sebagaimana telah penulis uraikan pada sub-bab urgensi, yaitu terkait dengan basis teoretis, aspek ini juga merupakan bagian dari *checks and balances*, terutama karena pengujian yang penulis dorong dilakukan oleh lembaga yudikatif.

Dalam membahas pengujian materi muatan, atau *judicial review*, hal ini tidak dapat dilepaskan dari praktik *judicial review* pertama kali pada tahun 1803 dalam kaitannya dengan kasus *Marbury* melawan *Madison*, di Amerika Serikat. Dalam kasus ini, Ketua Mahkamah Agung saat itu yaitu John Marshall membatalkan *1789 Judiciary Act* karena materi muatannya dinilai bertentangan dengan konstitusi AS. Terkait ini, Hakim John Marshall memiliki tiga alasan sebagai pertimbangan untuk membatalkan undang-undang tersebut. Selain karena adanya kewajiban para hakim untuk menjaga konstitusi dan menjaga supremasi dari konstitusi sertai tidak dibenarkannya bagi setiap hakim untuk menolak perkara meskipun belum ada peraturan yang mengatur, Hakim John Marshall juga mempertimbangkan bahwa setiap peraturan di bawah konstitusi harus dimungkinkan untuk diuji terhadap konstitusi agar tidak terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan konstitusi.

Semangat yang ditunjukkan melalui kasus di atas dalam kaitannya dengan mekanisme pengujian materi muatan haluan negara adalah bahwa bagaimanapun, haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional tidak boleh memiliki materi muatan yang bertentangan dengan konstitusi. Dalam hal ini, penulis menyadari adanya potensi materi muatan

yang bertentangan. Dalam rangka memperkuat mekanisme *checks and balances*, oleh karenanya, pengujian materi muatan haluan negara penting untuk diatur. Selain itu, pengujian materi muatan haluan negara juga relevan karena semangat supremasi konstitusi.[384]

Pengujian materi muatan haluan negara penulis dorong melalui *judicial review*, yang ini dilakukan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Kewenangan lembaga peradilan untuk menguji materi muatan ini perlu diberikan oleh konstitusi. Sebagaimana penulis nyatakan pada paragraf di atas, hal ini merupakan wujud konkret dari penegarapan asas *check and balances*. Asas *check and balances* sendiri secara teori menghendaki adanya derajat yang sejajar antar cabang kekuasaan. Kesetaraan derajat tersebut menjadi dasar agar masing-masing cabang kekuasaan mengontrol dan menjadi penyeimbang bagi cabang kekuasaan yang lain.[385] Dalam negara-negara yang meyakini sistem demokrasi, asas ini merupakan suatu hal yang *mainstream* dan dibutuhkan. Salah satu manfaat dari penerapan asas ini adalah untuk mencegah dan menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan dari suatu cabang kekuasaan karena absolutnya kekuasaan tersebut.[386]

---

[384] Nurainun Simangunsong, *Judicial Review di Indonesia. Teori, Perbandingan, dan Pelaksanaannya Pasca Amandemen UUD 1945*, Cet.Pertama, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, 2008), hlm. 7.

[385] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kelima, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 61.

[386] Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm.89.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Dasar yang memuat haluan negara, *judicial review* dan *check and balances* pula diperlukan, terutama untuk menghindarkan terjadinya kesewenang-wenangan lembaga negara, termasuk lembaga pembentuk undang-undang.[387] Dalam konteks ini, apabila haluan negara ditetapkan berdasarkan Peraturan Dasar, maka hanya Mahkamah Konstitusilah yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap peraturan dasar tersebut. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 pun telah mengatur kewenangan MK untuk melakukan mekanisme ini. Jadi, sekalipun MK tidak terlibat secara langsung dalam proses penyusunan Peraturan Dasar MPR yang di dalamnya terdapat ketentuan tentang haluan negara, MK dapat membatalkan Peraturan Dasar tersebut jika MK menemukan bahwa ketentuannya justru bertentangan dengan konstitusi

Berdasarkan uraian di atas, tiga aspek tersebut menjadi aspek minimal yang penting untuk dibahas dalam gagasan menghidupkan kembali haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional. Singkatnya, tiga aspek tersebut terkait materi muatan dari haluan negara yang meliputi penegasan kedudukan Pancasila sebagai ideologi negara, penegasakan dan pengkonkretan tujuan negara dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, dan penyusunan arah strategi pembangunan. Kemudian, terkait dengan Peraturan Dasar MPR sebagai wadah. Terakhir, terkait dengan aspek pengujian materi muatan dari peraturan dasar itu sendiri.

[387] M. Addi Fauzani, Fandi Nur Rohman, Dimas Firdausy H., "Pemberlakuan Peraturan Dasar…*Op.Cit.*, hlm.69.

BAB IV
PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, penulis memiliki dua kesimpulan, yaitu:

1. Urgensi haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional memiliki empat landasan yang kuat. *Pertama*, landasan filosofis, yang terkait dengan ide pembangunan yang didasarkan pada semangat Pancasila dan tujuan penyelenggaraan negara yaitu untuk kesejahteraan rakyat. Baik Pancasila maupun tujuan negara telah ditegaskan di dalam UUD NRI 1945. Dalam hal ini, GBHN sebagai haluan negara merupakan derivasi langsung dari konstitusi terutama Pancasila dan tujuan negara. *Kedua*, landasan yuridis, yang berkaitan dengan skema perencanaan pembangunan nasional hari ini berdasarkan Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional saat ini masih menulai problematika hukum dan politik, serta pelaksanaannya yang masih belum konsisten dan terukur. *Ketiga*, landasan sosiologis, dari desakan-desakan politik dan pendapat para ahli, serta praktik dalam menggunakan haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional yang telah berjalan selama ini. *Keempat*, penggunaan haluan negara sesuai dengan teori

pemisahan kekuasaan dan makanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan setiap cabang kekuasaan negara.

2. Konsep haluan negara yang penulis gagasan terkait dengan tiga aspek. *Pertama*, terkait dengan aspek materi muatan. Penulis menggagas tiga materi muatan minimal yang perlu ada dalam haluan negara, yaitu penegasan Pancasila sebagai ideologi negara, penegasan tujuan negara dan penjabaran lebih lanjut terkait tujuan negara sebagai kerangka acuan dalam penyusunan perencanaan pembangunan, dan ruang lingkup rencana pembangunan yang meliputi aspek sosial, politik, ekonomi, dan budaya. *Kedua*, terkait wadah haluan negara. Penulis menggagas Peraturan Dasar MPR sebagai wadah haluan negara. *Ketiga*, terkait dengan mekanisme pengujian materi muatan haluan negara. Penulis menggagas bahwa *judicial review* Peraturan Dasar MPR dilakukan terhadap konstitusi karena materi muatannya merupakan derivasi dari konstitusi. Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yudikatif yang berwenang untuk memeriksa apakah materi muatan dalam Peraturan Dasar MPR bertentangan dengan konstitusi atau tidak.

B. Saran

Berdasarkan dua kesimpulan di atas, penulis memiliki beberapa saran untuk gagasan menghidupkan kembali haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional. Ke depan, perubahan terbatas pada UUD NRI 1945 perlu dilakukan untuk memberlakukan kembali haluan negara. Oleh karenanya, penulis menyarankan kepada MPR untuk melakukan perubahan terbatas tersebut melalui amandemen terbatas konstitusi, yaitu dengan memberikan kewenangan bagi MPR untuk membentuk Peraturan Dasar MPR tentang GBHN dan bagi MK untuk menguji materi muatan peraturan dasar tersebut. Namun, pelaksanaan amandemen terbatas tersebut perlu adanya partisipasi masyarakat sebagai mekanisme *check and balances*. Dengan adanya partisipasi masyarakat tersebut diharapkan dapat meminimalisir terjadinya materi muatan amandemen yang tidak sesuai dengan kesepakatan awal. Selain itu, pelibatan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sangat diperlukan dalam penyusunan peraturan dasar tentang haluan negara tersebut. Sehingga dengan adanya pelibatan tersebut kewenangan Bappenas akan hidup kembali.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Ketiga, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Jakarta: Kencana, 2018.

Abintoro Prakoso, *Politik Hukum Indonesia*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2019.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Ali Kabul Mahi dan Sri Indra Trigunarso, *Perencanaan Pembangunan Daerah Teori dan Aplikasi,* Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Jakarta: Kencana, 2017.

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

Bacharuddin Jusuf Habibie, *Detik-detik yang Menentukan Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, Jakarta: THC Mandiri, 2006.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Rangka Peningkatan Kedaulatan Pangan*, Jakarta: Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, 2016.

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

Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Haji Masagung, 1987.

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI (ed.), *Konstitusionalisasi Haluan Negara pada UUD NRI Tahun 1945 pasca-Amandemen*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020.

Deddy Ismatullah dan Enung Nurjanah, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018.

Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, 2007.

Denny J.A dan Frans Surdiasis, *Memperkuat Pilar Kelima: Pemilu 2004 dalam Temuan Survei LSI*, Yogyakarta: LKIS, 2006.

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, Cetakan Kesembilan, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015.

Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator. Konfrontatif atau Kooperatif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2018.

Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Depok: Rajawali Pers, 2017.

Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994.

H.M. Syafi'I, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah Perspektif Teoritik*, Cetakan Pertama, Malang: Averroes Press, 2007.

Hanif Nurcholis, dkk, *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2009.

I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: Prenada Media Group, 2017.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Salemba Empat, 2009.

Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Yogyakarta: Rineka Cipta, 2011.

Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.

Irene Mariane, *Kearifan Lokal Pengelolaan Hutan Adat*, Cetakan Pertama, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Isrok dan Dhia Al Uyun, *Ilmu Negara Berjalan Dalam Dunia Abstrak*, Malang: UB Press, 2010.

Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru, 1994.

_____, *Green Constitution Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi Pertama, Cetakan Ketiga, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

_____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: PSHTN-FH-UI, 2002.

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: diterbitkan atas kerja sama: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004.

_____, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010.

_____, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Kelima, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

_____, *Pancasila Identitas Konstitusi Berbangsa dan Bernegara*, ctk.1, Depok: Rajawali Press, 2020.

Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Edisi Reformasi, Yogyakarta: Paradigma, 2016.

_____, *Filsafat Pancasila. Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Yogyakarta :Paradigme, 2002,

King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media, 2017.

Kunarjo, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, Jakarta: UI Pres, 1993.

Lincolin Arsyad, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Edisi Pertama, Yogyakarta: BPFE, 1999.

M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009.

M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali, 1988.

M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Cetakan Kedua, Bandung: Nusa Media, 2014.

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Masnur Marzuki, *Introduction to Indonesian Constitutional Law*, Yogyakarta: FH UII Press, 2016.

Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Pembangunan Ekonomi: Jilid 2*, Edisi Kesembilan, Jakarta: Erlangga, 2006.

Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1983.

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

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003.

_____, *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pascaamandemen Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.

_____, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Kedelapan, Jakarta: Rajawali Pers, 2018.

_____, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Edisi Pertama, Cetakan Keempat, Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017.

Muhammad Idris Patarai, *Perencanaan Pembangunan Daerah Suatu Pengantar*, Makassar, De La Macca, 2016.

Mukmin Muhammad, *Perencanaan Pembangunan*, Cetakan Pertama, Makassar: CV. Dua Bersaudara, 2017.

Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta,: Kaukaba Dipantara, 2013.

Mustopadidjaja AR, dkk, *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*, Jakarta: LP3ES, 2012.

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

_____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Kesembilan, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

_____, *Ilmu Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Ketujuh, Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

_____, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2018.

_____, *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2015.

_____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Nurainun Simangunsong, *Judicial Review di Indonesia. Teori, Perbandingan, dan Pelaksanaannya Pasca Amandemen UUD 1945*, Cet.Pertama, Yogyakarta: Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga, 2008.

Oman Sukmana, dkk, *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial: Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Penyelenggaraan Jaminan Perlindungan Warga Negara*, Jatim: Intrans Publishing, 2014.

Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Thafa Media, 2012.

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987.

Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, *Konstitusionalisasi Haluan Negara pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen*, Jakarta: Badan Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR, 2020.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara,* Edisi Revisi, Cetakan Ketujuh, Depok: Rajawali Pers, 2011.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.

_____, *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: Rajawali Pers, 2019.

Sarundajang, *Babak Baru Sistim Pemerintahan*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.

_____, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kelima, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

_____, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Cetakan Kesembilan, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010.

Sjafrizal, *Teknik Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*, Jakarta: Baduose Media, 2009.

Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Bandung: Sinar Baru, 1983.

_____, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986.

Sofyan Saleh dan Nurdjaman Arsjad, *Perekonomian Indonesia Dalam Perspektif Waktu*, Jakarta: Pamator, 2000.

Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Strategi dan Dimensinya*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2005.

Sri Edi Swasono dan Fauzie Ridjal, *Satu Abad Bung Hatta*, Jakarta: UI Press, 2002.

Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.

Sulardi, *Menuju Sistem Presidensiil Murni*, Malang: Setara Press, 2012.

Tatang Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Cetakan keenam, Jakarta: Rajawali Press, 1996.

Thomas Bustamante, Bernardo Goncalves Fernandes (eds.), *Democratizing Constitutional Law. Perspectives on Legal Theory and the Legitimacy of Constitutionalism*, Springer International Publishing, Switzerland, 2016.

Womersley (ed.), *Liberty and American Experience in the Eighteenth Century*, Liberty Fund, Indianapolis, 2006.

Jurnal, Makalah, dan Hasil Penelitian

Ahmad Helmy Fuady, *Perencanaan Pembangunan di Indonesia Pasca Orde Baru: Refleksi tentang Penguatan Partisipasi Masyarakat*, Jurnal Masyarakat Indonesia, Volume 38, Nomor 2, Desember 2012.

Ahmad Jazuli, *Dinamika Hukum Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam dalam Rangka Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 4, Nomor 2, Agustus 2015.

Akhmad Fauzi dan Alex Oxtavianus, *The Measurement of Sustainable Development in Indonesia*, Jurnal Ekonomi Pembangunan, Volume 15, Nomor 1, Juni 2014.

Alhaji B.M. Marong, *From Rio to Johannesburg: Reflections on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development*, Georgetown International Environmental Law Review, Volume 16, 2003

Cipto Prayitno, *Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif Constitution Making*, Jurnal Konstitusi, Vol.15, No.4, Desember 2018.

Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*. Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2000.

Deddy Supriady Bratakusumah, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Makalah dalam acara Seminar Nasional "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Ekonomi Politik Baru Pasca Amandemen UUD 1945", diselenggarakan oleh Forum Regional Program Studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan, Program Pascasarjana IPB bekerjasama dengan Himpunan Perencana Wilayah dan Perdesaaan, Jakarta, 2 Juli 2003.

Edi Wibowo, *Perencanaan dan Strategi Pembangunan di Indonesia",* Jurnal Ekonomi dan Kewirausahaan, Volume 8, Nomor 1, April 2008.

Eric Stenly Holle, *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945*, Jurnal Hukum Mimbar Pendidikan Hukum Nasional, Vol.1, No.1, 2016.

Ernan Rustiadi, dkk, *Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Era Reformasi dan Otonomi Daerah*, makalah disampaikan pada Seminar Menuju Perencanaan pada Era Masyarakat Madani, diselenggarakan oleh Program Studi Teknik Planologi dan Asosiasi Sekolah Perencanaan Indonesia (ASPI), 28 Juli 2003.

Galang Asmara, *Penguatan Kelembagaan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia*, Dalam Jurnal Hasanuddin Law Review, Vol 1.

Gunawan Sumodiningrat, *Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kecamatan dalam Perspektif Teori dan Implementasi*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, Volume 10, Nomor 3, November 1999.

Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2017.

_____,*Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, dalam Jurnal Veritas Et Justitia, Volume 5 Nomor 1 Tahun 2019.

Hendra Esmara, *Politik Perencanaan Pembangunan: Teori, Kebijaksanaan dan Prospek*, Makalah disampaikan pada saat rapat senat terbuka pengukuhan sebagai Guru Besar Perencanaan Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Andalas Padang, 27 Juli 1985.

I Wayan Sudirta, Makna, *Kedudukan, Dan Implikasi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Yuridis Vol. 7 No. 2.

Ibnu Sam Widodo, Mohamad Rifan, Liavita Rahmawati, *Disefisiensi Peniadaan GBHN dan Ketersediaan Ruang Peletakannya Kembali pada Kerangka Hukum di Indonesia*, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi, Edisi 12, Desember 2018.

Iman Subkhan, *GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, Jurnal Aspirasi, Volume 5, Nomor 2, Desember 2014.

Janpatar Simamora, *Urgensi Keberadaan GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Litigasi, Vol.17, No.2, 2016.

M. Addi Fauzani, Fandi Nur Rohman, dan Dimas Firdausy .H, *Pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara (Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Prespektif Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia)*, dalam Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan Vol. 2 No. 2, Maret 2021.

Mary Pat Williams Silveira, *International Legal Instruments and Sustainable Development: Principles, Requirements, and Restructuring*, Willamette Law Review, Volume 31, 1995.

Megawati, *Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Makalah dalam acara *Focus Grup Discussion* kerjasama antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, 8 September 2016.

Mushafi dan Ismail Marzuki, *Persinggungan Hukum dengan Masyarakat dalam Kajian Sosiologi Hukum*, Jurnal Cakrawala Hukum, Volume 9 No. 1 Juni 2018.

Novia Maharani, *Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Dengan Sistem Presidensial*, dalam Jurnal Galuh Justisi, Vol 5 No 2 Tahun 2017.

R. Nazriyah, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan Vol. 47 No. 1 Tahun 2017.

Stathis N. Palassis, *Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development*, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Volume 22, 2011.

Sulardi, *Kewenangan MPR, GBHN, dan RPJPN Setelah Perubahan UUD*, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi, Edisi 12, Desember 2018.

Triandi Bimankalid, *Analisis Yuridis Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amandemen*, JOM Fakultas Hukum, Volume IV, Nomor 1, Februari 2017.

Peraturan Perundang-Undangan:

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 319 Tahun 1968 tentang Rentjana Pembangunan Lima Tahun.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua (REPELITA II).

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1984 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat (REPELITA IV).

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1989 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kelima (REPELITA V).

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1994 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam (REPELITA VI).

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XLI/MPRS/1968 tentang Tugas Pokok Kabinet Pembangunan.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie.
Konstitusi Republik Indonesia Serikat.
Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1956 tentang Dewan Ekonomi dan Perencanaan.
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1957 tentang Dewan Ekonomi dan Pembangunan.
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1952 tentang Dewan Perancang Negara.
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014.
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2015-2019.
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.
Undang-Undang Nomor 85 Tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960.
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004.
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Data Elektronik:

122 Perda Bermasalah Di Jateng Dibatalkan Mendagri, http://semarangpedia.com/122-perda-bermasalah-di-jateng-dibatalkan-mendagri/.
Ahmad Basarah : MPR Sedang Upayakan Realisasikan Haluan Negara Tahun 2023, www.mpr.go.id.
http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/09/15/142220626/Penduduk.Miskin.Indonesia.Bertambah.860.000.Orang.
http://gobekasi.pojoksatu.id/2015/09/16/rpjpd-dan-rpjmd-diubah/.
http://setkab.go.id/bps-per-september-2016-jumlah-penduduk-miskin-indonesia-bekurang-025-juta/.
http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2013/04/25/232528/rencanapembangunan-pusat-daerah-tak-selaras.
https://finance.detik.com/infrastruktur/d-4648518/88-ha-sawah-di-boyolali-bakal-dilibas-proyek-tol-yogya-solo.
https://kbbi.web.id/sistem.html.
https://www.jabarpress.com/2020/07/19/bps-rilis-ekonomi-indonesia-2020-ekspor-turun-impor-naik-penduduk-miskin-bertambah/.
Jawa Pos, Peringatan Hari Konstitusi Kembali Diterapkan, Peringatan Hari Konstitusi, Ketua MPR Ingin GBHN Kembali Diterapkan (jawapos.com).
Kompas, *Wakil Ketua MPR Sebut 7 Fraksi Dukung Wacana Hidupkan GBHN*, (kompas.com).
Kumpulkan Masukan Pakar, F-PDIP MPR Kaji Model Baru Haluan Negara, https://news.detik.com/berita/d-3316380/kumpulkan-masukan-pakar-f-pdip-mpr-kaji-model-baru-haluan-negara?_ga=2.87614872.1087656054.1557813600-518099765.1557813600.
Kusmito Gunawan, *Perda Bermasalah, Buah Otonomi Kebablasan*, http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalahbuah-otonomi-kebablasan.
m.cnnindonesia.com/nasional/20190716153653-12-412602/kemenkumham-polisikan-wali-kota-tangerang-soal-konflik-lahan.

Suhendra Hadikuntono, dalam opini berita *"Badan Sinkronisasi Kebijakan Demi Kesinambungan Pembangunan"*, https;//m.mediaindonesia.com/read/detail/254938-badan-sinkronisasi-kebijakan-demi-kesinambungan-pembangunan.