ANALISIS YURIDIS GAGASAN PEMBERLAKUAN KEMBALI GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN) SEBAGAI PANDUAN PEMBANGUNAN NASIONAL PASCA AMENDEMEN.

Oleh : Triandi Bimankalid
Pembimbing 1 : Dodi Haryono, SH.I, S.H., M.H.
Pembimbing 2 : Dr. Dessy Artina, S.H.,M.H
Alamat : Jalan Umban Sari Atas Nomor 157 Rumbai, Pekanbaru
Email : Tbimankalid@yahoo.co.id – Telepon: 0761-52467

ABSTRACT

After Amendment of the Constitution Republic of Indonesia in 1945, all of the component through their representatives in the Assembly agreed to eliminate the outline of the state policy of the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945. The loss of the guidelines on policy in the constitution as and effects of the passing reformation. When the guidelines on policy as a national planning system, the idea to return the guidelines on policies to guide their national development make a lot of disappointment from many side of the constructor process who its outputs and outcomes are not as prescribed by the Constitution. Therefore, the purpose of this essay; First, to determine the urgency of the idea of resetting the Guidelines as a policy guide after changes in national development; Second, to determine the effects of Entry Aid Guidelines back on the institutional structure of the General Assembly.

The type of research is used in the writing of this law is a normative legal research. Through the use of the method described in the literature, uses the data source, the primary data, secondary data and the data tertiary, data collection techniques in this study by means of a series of operations of the collection of data with the qualitative analysis that the descriptive data produces, by the study of the literature.

The investigation there are two important things that can be inferred. ***First.*** *Guidelines led to the re-enactment of urgency for their disappointment stakeholder development to concerned about the limited perspective elected president or head of the region, causing inequality in the development of the different regions. As stated guidelines Sovereignty Concrete embodiment seen from the formation process, it is called as reinforcement of checks and balances Principles directives, guidelines called proven ability to achieve national development a more successful, consistent and durable.* ***Second,*** *the implication is that if the desire to form the guidelines do not differ much with the guidelines, when the era of the Old Order and New Order, which is to return to the position of the Assembly as the highest institution and at the same time as the holder of sovereignty. During think giving a legal basis to control the legislative Act, the position of the Assembly as the highest setting is automatically revived and achievement system and Balances .. Sugestion author* ***Firs****t come, the Institute of the General Assembly need not be included on the reintroduction of the guidelines in the plan amendment.* ***Second****, in addition SPPN reference development planning, planning should also be guided by the culture and customs of the local population, so the results permbangunan quickly accepted by the public.*

Keywords: GBHN-Amendement -MPR

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Orde reformasi ini telah memberikan dampak yang sangat besar bagi masyarakat, dengan adanya kebebasan masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya, salah satu dari sekian banyak aspirasi yang berkembang dalam masyarakat adalah amendemen (perubahan) terhadap Konstitusi.[1]

Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, seluruh komponen masyarakat melalui perwakilannya di MPR bersepakat untuk menghilangkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Hilangnya Garis Besar Haluan Negara dalam konstitusi sebagai efek dari bergulirnya reformasi. Walhasil, konstitusi tidak hanya menghilangkan Garis Besar Haluan Negara dalam sistem perencanaan pembangunan tetapi juga telah mengamputasi kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan untuk menetapkan arah kebijakan pembangunan yang tertuang dalam Garis Besar Haluan Negara.

Perdebatan tentang perlu dihidupkannya kembali GBHN dipicu karena adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang output dan outcome-nya tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Proses pembangunan dipandang terlalu ditekankan kepada perspektif terbatas Presiden atau Kepala Daerah terpilih, sehingga mengakibatkan disparitas proses pembangunan diberbagai daerah. Implikasinya adalah hasil-hasil pembangunan yang masih jauh dari harapan seperti yang tertuang dalam Konstitusi.

Wacana pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara menguat ketika dilaksanakannya Kongres Kebangsaan Forum Pemred yang bertajuk "Menggagas Kembali Haluan Negara Menuju 100 Tahun Kemerdekaan Indonesia" yang berlangsung di Hotel Bidakara Jakarta pada 10-11 Desember 2013.[2] Kongres tersebut menghadirkan sejumlah pimpinan lembaga negara, kala itu sebagai pembicara seperti Ketua DPR RI Marzuki Alie, Ketua DPD RI Irman Gusman, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Hadi Poernomo, Panglima TNI Jenderal TNI Moeldoko dan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Hamdan Zoelva. Dengan tidak adanya Garis Besar Haluan Negara, kelemahan terletak pada munculnya inkonsistensi dan diskontinyuitas dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) maupun menengah. Sebab pergantian eksekutif 5 tahun sekali membuat Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah akan berbeda visi misi. Pembelakuan kembali Garis Besar Haluan Negara dilatarbelakangi oleh adanya anggapan bahwa Garis Besar Haluan Negara lebih jelas dalam menentukan arah pembangunan bangsa dibandingkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Isu pemberlakuan Garis Besar Haluan Negara semakin menguat ketika Rapat Kerja Nasional PDI-P 2016 memunculkan gagasan untuk mendorong pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara atau program Pembangunan Nasional Semesta Berencana. [3]

Pendapat berbeda dikemukakan dari kalangan akademisi. Garis-garis Besar Haluan Negara tidak perlu diberlakukan kembali karena prinsipnya sama dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), kata pengamat politik dari Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto Prof. Paulus Israwan Setyoko.

Garis Besar Haluan Negara memang menarik. Apa yang akan dilakukan oleh pemerintah lima tahun ke depan itu jelas, pemberlakuan Garis Besar Haluan Negara saat itu memperjelas arah pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah. "Tetapi sebenarnya sekarang ini sudah ada hal yang sama, yang namanya RPJM, Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Itu (RPJM, red.) sebenarnya sama dengan Garis Besar Haluan Negara," kata Gurubesar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Unsoed Purwokerto ini.

[1] Dessy Artina, Politik Hukum Kesetaraan Gender di Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum,* Vol.I, No.1.Agustus 2010, hlm 48

[2] https://constituendum.wordpress.com/2016/01/21/ pemberlakuan-kembali-gbhn/

[3] http://www.pusakaindonesia.org/perlukah-Garis Besar Haluan Negara-diberlakukan-kembali/, diakses Jumat, 2 September 2016 pukul 13.44 wib.

Kendati demikian, dia mengatakan bahwa yang menjadi persoalan saat ini, RPJM tidak pernah disosialisasikan sampai ke tingkat bawah. Oleh karena itu, kata dia, sebenarnya Garis Besar Haluan Negara tidak perlu diberlakukan lagi karena dengan menganut sistem perencanaan pembangunan nasional, saat ini ada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan RPJM yang sebenarnya sama dengan Garis Besar Haluan Negara. Akan tetapi, lanjut dia, RPJM dan RPJP perlu disosialisasikan lebih gencar lagi kepada masyarakat luas seperti saat masih ada Garis Besar Haluan Negara.Ia mengatakan bahwa RPJM sebenarnya lebih detail dari pada Garis Besar Haluan Negara namun karena tidak disosialisasikan secara luas, banyak masyarakat yang tidak memahami arah pembangunan saat ini. "Saat ini, RPJM hanya aparatur pemerintah saja yang paham. Oleh karena itu, RPJM perlu disosialisasikan secara luas sehingga masyarakat tahu apa yang akan dikerjakan pemerintah dalam lima tahun ke depan," katanya.

Merujuk lintasan sejarah Indonesia, [4] pola pembangunan berjangka ini pernah dilaksanakan pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dan Presiden Soekarno. Dalam perhelatan nasional Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) , Megawati Soekarno Putri menilai buruk sistem pembangunan negara yang semakin tak padu dan cenderung berjangka pendek. Penyebabnya, begitu terjadi pergantian pemimpin, terjadi pula pergantian visi-misi dan program pembangunan. Karena itu, ujar Ketua Umum PDI-P, di masa depan, program pembangunan harus bersumber dari GBHN yang ditetapkan MPR.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Presiden Joko Widodo juga menghendaki haluan yang jelas tentang pembangunan Indonesia.Sebagaimana ditulis harian ini, Presiden Jokowi mengatakan, Indonesia harus memiliki haluan yang jelas tentang kemana arah Indonesia. Pembangunan Nasional Semesta Berencana menjadi pekerjaan rumah yang harus dirumuskan sejak sekarang untuk memperjelas pembangunan ke depan.[5]

Sebelum adanya perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Majelis Perwakilan Rakyat berwenang untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Hal ini secara tersurat disebutkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Majlis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Perumusan kata garis-garis besar daripada haluan negara merupakan perumusan kata-kata yang menyimpang dari tata bahasa yang baik dan benar. Namun, kesalahan gramatikal tersebut dimanfaatkan untuk mengembangkan penafsiran bahwa yang dimaksud dengan garis-garis besar daripada haluan negara mencakup dua pengertian, yaitu garis-garis besar haluan negara dalam arti sempit, dan dalam arti luas. Yang dipahami dalam arti sempit adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara, sebagaimana yang ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan bagi Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan, sedangkan yang dipahami dalam arti luas adalah segala arahan bagi haluan negara yang diperlukan selain naskah Garis Besar Haluan Negara tersebut.[6] Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara dalam konteks ini adalah pemberlakuan garis-garis besar haluan negara dalam arti sempit, untuk selanjutnya disebut Garis Besar Haluan Negara.

Pada era reformasi pembangunan nasional kini tidak lagi didasarkan pada Garis Besar Haluan Negara melainkan melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diejawantahkan lebih lanjut menjadi rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangun Tahunan (RPT). Salah satu alasan perubahan tersebut disebabkan karena adanya harapan untuk menghasilkan rencana pembangunan melalui hasil proses politik yang lebih sehat (*public choice theory of planning)* dan konsekuensi logis dari MPR yang sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Namun, apakah pemberlakuan kembali GBHN tidak

[4]http://tekno.kompas.com/read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GBHN?page=all

[5]Http://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GARIS BESAR HALUAN NEGARA?Page=All, Diakses Jumat, 2 September 2016 Pukul 13.52 Wib.

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

dimungkinkan dalam sistem ketatanegaraaan Indonesia saat ini?

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.[7] Tugas untuk membenahi sistem hukum yang sudah sedemikian rupa kebablasan dan tenggelam dalam arus *vested interest*. Adalah suatu keharusan yang tidak terelakkan, dan merupakan suatu tugas berat bagi generasi mendatang, khususnya para mahasiswa hukum, maupun praktisi Hukum, serta aparatur hukum. Pembenahan sektor hukum merupakan hal prioritas jika saja kita mau belajar dari kejayaan dan keruntuhan pengalaman pemerintahan masa lalu.[8]

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis melakukan penelitian dan pembahasan terhadap pokok-pokok permasalahan yang diangkat, yang hasilnya dituangkan dalam suatu tulisan ilmiah dalam bentuk proposal dengan judul **Analisis Yuridis Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amendemen.**

B. Rumusan Permasalahan

Adapun permasalahan yang penulis angkat adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah urgensi gagasan pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara sebagai panduan pembangunan nasional pasca amendemen?
2. Bagaimanakah implikasi pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara terhadap struktur kelembagaan MPR?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penulisan

Sesuai dengan rumusan permasalahan, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

a. Untuk mengetahui urgensi gagasan pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara sebagai panduan pembangunan nasional pasca amendemen.
b. Untuk mengetahui implikasi pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara terhadap struktur kelembagaan MPR.

2. Kegunaan Penelitian

Selanjutnya penelitian ini sangat diharapkan akan dapat bermanfaat dan berguna antara lain:

a. Bagi penulis dan penulis selanjutnya
   Hasil penelitian ini sebagai bahan dan wawasan bagi penulis serta sebagai salah satu tugas akhir bagi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau untuk meraih gelar Strata-1; Sebagai bahan referensi bagi pembaca yang ingin melaukan penelitian lebih lanjut dalam pokok permasalahan yang sama serta untuk menambah referensi kepustakaan bagi pembaca.
b. Bagi dunia akademik
   Sebagai penunjang dalam pembelajaran ilmu pengetahuan hukum, khususnya bagi penulis dibidang Hukum Tata Negara dalam hal Kawasan problematika Garis Besar Haluan Negara;

D. Kerangka Teoritis

1. Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 menyebutkan, bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Negara Hukum dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.[9]

Sebagaimana Adapun pengertian Negara Hukum belum terdapat kesamaan pendapat antara para sarjana. Akibatnya ialah, bahwa di eropa dikenal dua tipe pokok Negara Hukum yaitu:

a. *Type anglo Saxon* (Inggris, Amerika), yang berintikan *rule of law;*
b. Type Eropa Kontinental (Jerman, Belanda, Belgia, Skandinavia), yang berdasarkan pada kedaulatan Hukum (Rechtsouvereiniteit) yang berintikan rechtstaat (Negara Hukum).[10]

[7] *Ibid*, hal. 29.

[8] Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta: 2007, hlm 395-396

[9] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Panduan Pemasyarakatan Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (sesuai dengan urutan Bab, Pasal dan Ayat), Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta: 2010, hlm 46.

[10] C.S.T Kansil dan Christine S.T.Kansil, *Hukum Tata Negara di Indonesia untuk perguruan tinggi,Sinar Grafika, Jakarta:2009, hlm 125.*

Negara Hukum yang berintikan *Rule of the Law* harus memenuhi dua syarat, yaitu sebagai berikut:

a. *Supremacy before the law*
   Artinya, hukum diberi kedudukan yang tertinggi, hukum berkuasa penuh atas Negara dan Rakyat. Konsekuensinya, Negara tidak dapat dituntut apabila bersalah, *the state can do no wrong.*[11]
b. *Equality before of the law*
   Artinya, semua orang baik pejabat pemerintah maupun masyarakat biasa adalah sama statusnya menurut pandangan hukum. Unsur ini merupakan hal yang baik, dimana dalam hal ini merupakan pencerminan dari pendirian *liberalisme, individualisme, freedom of individu,* yang meliputi kebebasan berfikir dan sebagainya.[12]

2. Teori Konstitusi

Konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus yang dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar 1945. Secara hukum menempatkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai kaidah hukum adalah resultance dari berbagai kekuatan politik, ekonomi dan social yang ada pada saat Undang-Undang Dasar tersebut telah ditetapkan.[13]

Mengenai apakah konstitusi sama atau tidak dengan undang-undang dasar (*grondwet)*, memang merupakan bagian dari diskusi lama yang belum usai. Oleh karena kedua bentuk paham tersebut telah mendapat dukungan yang besar dari penganutnya masing-masing. Misalnya, dalam pandangan L.J van Apeldoorn, kosntitusi berbeda dengan Undang-Undang dasar, karena undang-undang dasar hanya dalam bentuk tertulis saja sedangkan konstitusi dapat dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis.[14]

Konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara. Berhubung dengan itu konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa.[15]

3. Konsep Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional adalah upaya untuk meningkatkan seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang sekaligus merupakan proses pengembangan keseluruhan sistem penyelenggaraan negara untuk mewujudkan tujuan nasional dalam pengertian lain, pembangunan nasional dapat diartikan merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan dan meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional.

Sementara itu menurut Mochtar, salah satu tujuan hukum itu sendiri adalah ketertiban, untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat, diusahakan adanya kepastian dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat. Urgensinya disini adalah bukan saja bagi kehidupan masyarakat yang teratur, tetapi merupakan syarat mutlak bagi suatu organisasi hidup yang melampaui batas-batas saat sekarang ini. Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang dijelmakan olehnya manusia tidak mungkin mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal di dalam masyarakat dimana dia hidup.[16]

Dalam pembangunan hukum Indonesia dalam konteks pembangunan hukum yang berdasarkan cita hukum Pancasila, maka hukum sebagai sarana pembanguan tersebut telah dikembangkan oleh Muchtar Kusumaatmaja dengan menamainya sebagai teori Hukum pembangunan. Menurut Muchtar, hukum merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, juga mencakup lembaga-lembaga (institutions), dan proses-proses (processes) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.[17]

E. Kerangka Konseptual

1. Analisis Yuridis adalah kegiatan untuk mencari dan memecah komponen-

[11] *Ibid*
[12] *Ibid*
[13] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung: 1995, hlm.7.
[14] *Ibid*, hal.93
[15] Dahlan Thaib, *Op.cit*, hal. 17.
[16] Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, 2002, hlm. 3.
[17] *Op.cit*. hlm.182-183.

komponen dari suatu permasalahan untuk dikaji lebih dalam serta kemudian menghubungkannya dengan hukum, kaidah hukum serta norma hukum yang berlaku sebagai pemecahan permasalahannya.[18]

2. Gagasan adalah hasil pemikiran;ide.[19]
3. Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah suatu Haluan Negara dalam garis garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang pada hakekatnya adalah suatu Pola Umum Pembangunan Nasional yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.[20]
4. Pembangunan Nasional adalah Upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.[21]
5. Amendemen adalah proses perubahan terhadap ketentuan dalam sebuah peraturan.
6. Urgensi adalah keharusan yang mendesak ; hal yang sangat penting
7. Implikasi dalam bahasa Indonesia efek yang ditimbulkan dimasa depan atau dampak yang dirasakan akibat melakukan sesuatu atau efek langsung yang terjadi karena suatu hal. Keterlibatan atau keadaan terlibat;digerakkan untuk tujuan politik.[22]

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian/ pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan,[23]Karena menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan utama.

Dalam penelitian hukum normatif ini penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum yang bertitik tolak dari bidang-bidang tata hukum tertentu, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan di dalam perundang-undangan tertentu.[24]

2. Sumber Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini, maka data yang dipakai adalah data sekunder. Data sekunder adalah data-data yang diperoleh tidak langsung bersumber dari lapangan.[25] Dari sudut kekuatan mengikatnya, data sekunder dapat digolongkan ke dalam:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti, yaitu :
   1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebelum dan sesudah amendemen.
   2) Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahun 1961-1969.
   3) Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.
   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) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer :
   1) Pendapat-pendapat yang relevan dengan penelitian serta data tertulis yang terkait dengan penelitian.
   2) Berbagai makalah, jurnal, surat kabar, majalah, dokumen dan data-data dari

[18] Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*,Bandung:2008, hlm 83.

[19] http://kbbi.web.id/gagas

[20] Tap Mpr Nomor : IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

[21] Undang-Undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

[22] Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta: 2014,hlm.441.

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

[24] *Ibid*. hlm. 15.

[25] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2007, hlm. 51.

internet yang berkaitan dengan penelitian.

c. Bahan Hukum Tertsier, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan dan bersifat mendukung terhadap bahan-bahan hukum Primer dan Sekunder, Seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, buku pegangan, almanak dan sebagainya.[26] Dalam penelitian saya ini menggunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui serangkaian aktivitas pengumpulan data-data yang dapat membantu terselenggaranya penelitian, terutama dengan melakukan studi kepustakaan. Dalam hal ini penulis melakukan penelitian terhadap bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Dari studi kepustakaan ini akan didapat manfaat berupa ditemukannya konsep-konsep dan teori-teori yang bersifat umum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

4. Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis *kualitatif* merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu mengumpulkan semua data yang diperlukan yang diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder.[27] Selanjutnya, penulis menarik suatu kesimpulan secara *deduktif*, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus. Dimana dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut dijembatani oleh teori-teori.[28]

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Urgensi Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amendemen

GBHN merupakan salah satu pedoman pembangunan yang menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, yang secara explisit tesurat didalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Upaya mewujudkan cita-cita bangsa secara sederhana diartikan sebagai upaya pembangunan bangsa. Karena pembangunan itu sendiri dapat diartikan sebagai peningkatan kualitas dan derajat kehidupan seutuhnya dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh karenanya bentuk operasional dari GBHN ini selama beberapa dekade diwujudkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Nasional.

Terkait persoalan berbagai permasalahan pembangunan selama ini, salah satu faktornya adalah lebih karena inkonsistensi dan ketiadaan sinergi antara RPJP dengan dokumen perencanaan "turunannya". Kondisi tersebut merupakan implikasi karakter proses perencanaan pembangunan yang tidak sekedar persoalan teknis manajerial, tetapi merupakan persoalan yang sangat politis, karena menyangkut kepentingan berbagai pihak. Hal yang menjadi Urgensi terhadap Pemberlakuan Kembali GBHN:

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

Namun sayangnya baik secara konseptual maupun empirik, 250 Juta rakyat Indonesia tidak akan mungkin bisa semuanya melakukan pembahasan untuk menentukan arah pembangunan nasional sehingga dibutuhkanlah lembaga yang mewakili aspirasi rakyat itu sendiri dan perwujudan rakyat yang paling representatif dan institusional sejatinya terletak di lembaga Majelis Perwakilan Rakyat. Mengapa MPR? karena pada dasarnya MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.[29] Kedua lembaga tersebut merupakan organ yang merepresentasikan rakyat dari dua perspektif yang berbeda yakni dari aspirasi politik dan aspirasi daerah sehingga mampu dikatakan sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (*Ver-tretungsorgan des willens des Staatsvolkes)*. Terlebih lagi proses

[26] *Ibid hlm 104*

[27] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2007, hlm. 25.

[28] Aslim Rasyad, *Metode Ilmiah; Persiapan Bagi Peneliti*, UNRI Press, Pekanbaru, 2005, hlm. 20.

[29] Dimyati Hartono, *Problematik dan Solusi Amendemen UNDANG-UNDANG DASAR 1945*, Jakarta : Gramedia, 2009, hlm.121.

pembentukan RPJP dan turunannya saat ini sama sekali tidak mencerminkan perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat yang hakiki karena proses penyusunannya yang hanya dilakukan oleh Presiden dan timnya saja, tanpa adanya keterlibatan dari unsur masyarakat lainnya, sehingga tidak heran apabila SPPN dan turunannya disebut sebagai *executive perspective* saja. Presiden juga tidak dapat dikatakan sebagai bukti nyata dari penjewantahan prinsip kedaulatan rakyat karena Presiden terpilih sejatinya hanyalah Presiden yang bersuara mayoritas, bukan representasi 100% rakyat Indonesia.

Hal ini tentunya berbeda apabila GBHN kembali diterapkan dan diletakan pada kewenangan MPR. Dimana kedaulatan rakyat itu dapat lebih tercermin dan terasa dari proses pembentukan GBHN yang dilakukan oleh MPR selaku lembaga negara yang identik dengan kedaulatan rakyat karena didalamnya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki nilai representatif tinggi dari sudut politik dan daerah.[30] Maka dari itu GBHN patut untuk diterapkan kembali sebagai penjewantahan prinsip kedaulatan rakyat yang hakiki dengan melibatkan peran serta masyarakat yang diasosiasikan melalui MPR, bukan dengan oleh Presiden semata melalui SPPN nya.

2. **GBHN disebutkan Sebagai Penguatan Prinsip *Check and Balances***

Dalam Untuk menerapkan dan menejewantahkan mekanisme *checks and balances* adalah dengan memberlakukan kembali GBHN sebagai arah pembangunan nasional Indonesia. Hal tersebut dikarenakan dengan adanya GBHN akan membuat MPR dapat melakukan mekanisme *checks and balances* secara langsung terhadap program pembangunan yang telah Presiden lakukan. Hal tersebut dikarenakan pada dasarnya GBHN bukan semata-mata berfungsi sebagai arah pembangunan nasional saja, akan tetapi didalamnya terkandung juga mekanisme kontrol kepada Presiden agar membangun sesuai dengan apa yang telah disepakati.

Dengan adanya mekanisme ini tentunya akan menstimulus Presiden agar tidak melakukan program pembangunan yang asal-asalan dan sewenang-wenang dari arah roda pemerintahan yang telah disusun oleh MPR. Lebih lanjut, dengan situasi Presiden yang terus selalu merasa diawasi untuk mengikuti arah pembangunan sesuai dengan GBHN tentunya akan memotivasi Presiden untuk melakukan pembangunan yang semata-mata hanya berorientasi kepada kesejahteraan rakyat karena apabila terbukti menyeleweng dari GBHN terdapat sanksi yang tegas berupa *impeachment* kepada Presiden dengan dalih telah melakukan tindakan yang inkonstitusional. Sejalan dengan hal tersebut sekaligus merevisi ketentuan dari GBHN yang semula hanya berisi tentang dasar pembangunan nasional, agenda jangka panjang, dan pembangunan lima tahun kini ditambahkan dengan adanya ketentuan sanksi berupa *impeachment* apabila Presiden terbukti secara sengaja melanggar GBHN sebagai arah pembangunan yang telah disusun oleh MPR.

Saat ini prosedur SPPN yang termuat dalam RPJP berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 sama sekali tidak merefleksikan semangat *checks and balances* karena mulai dari pembuatan, pelaksanaan, pengendalian dan bahkan proses evaluasi semuanya dilakukan oleh Presiden seseorang tanpa adanya keterlibatan dari lembaga lain. Sehingga muncul kembali suatu pertanyaan kritis yang pernah dikemukakan oleh Montesquie bahwa bagaimana bisa mekanisme saling mengimbangi dan mengawasi dapat diterapkan apabila dilakukan oleh satu lembaga yang sama? Jawabannya sangatlah sederhana, dengan hanya satu lembaga yang mengelola suatu sistem logikanya tidak mungkin ada situasi yang saling mengimbangi dan mengawasi karena segala sesuatunya telah dikelola secara mandiri oleh satu lembaga saja tanpa adanya keterkaitan dengan lembaga negara lainnya. Kemudian bagaimana mungkin ada kondisi yang saling mengimbangi dan mengawasi karena pada faktanya lembaga lain tidak memiliki tempat dalam mengurusi permasalahan ini. Lebih jauh lagi, situasi yang tidak sehat ini akan menimbulkan pemusatan kekuasaan dalam hal pembangunan yang hanya ada di satu cabang kekuasaan saja yakni Eksekutif dan dikhawatirkan kegagalam sistem ini akan berdampak kepada pembangunan yang

[30] A.M Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amendemen UNDANG-UNDANG DASAR 1945*, Jakarta : Kompas, 2009, hlm.307

dilakukan hanya berorientasi kepada kepentingan Eksekutif semata.

3. **GBHN disebutkan Terbukti Mampu Mewujudkan Pembangunan Nasional Yang Lebih Sukses, Konsisten dan Berkesinambungan**

Konsistensi dan kesinambungan konsep GBHN yang dinilai lebih mumpuni ketimbang SPPN itu sendiri. Dalam GBHN orientasi yang dibuat adalah untuk jangka panjang dengan perencanaan yang matang selama 25 tahun dan dilakukan secara bertahap selama 5 tahun sekali melalui REPELITA, selain itu GBHN juga tidak mudah diubah-ubah karena dibuat dan disusun oleh MPR yang secara logika pasti akan lebih stabil dan sulit diubah karena terdiri dari berbagai macam elemen masyarakat yang terasosiasikan melalui anggota DPR dan anggota DPD, berbeda halnya dengan SPPN yang hanya dibuat oleh Presiden seorang yang nantinya akan membuat SPPN itu mudah diubah-ubah sesuai dengan kehendak Presidennya. Hal ini membuktikan bahwa SPPN dalam implementasinya sangatlah tidak konsisten.

Permasalah lain yang kerap terjadi pada SPPN dan tidak terjadi pada GBHN adalah tidak adanya jaminan bahwa SPPN maupun RPJPN itu dilaksanakan secara konsisten oleh pemangku kepentingan terkait karena tidak adanya mekanisme yang jelas untuk untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan tersebut dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN seperti di level nasional, RPJMN, Renstra- KL, RKP, RKK dan di level daerah yaitu RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, Renja SKPD memang sudah merujuk kepada RPJP ataukah tidak. Apalagi jika ditambahkan dengan keharusan untuk mengintegrasikan penjabaran visi dan misi Presiden/ Kepala Daerah terpilih, maka potensi ketidaksinambungan dengan RPJP tentunya menjadi lebih besar lagi. Logika yang relevan untuk dipakai adalah semakin banyak lapisan yang ada tentunya akan semakin membuka peluang ketidaksinambungan antara dokumen-dokumen perencanaan tersebut, terlebih lagi dengan tidak adanya mekanisme penyelarasan antar dokumen tentunya membuat masalah ketidaksinambungan sebagai sesuatu yang tidak dapat dielakan. Sehingga dapatlah kita simpulkan bahwa didalam SPPN terdapat persoalan yang mendasar dan sistematis karena memicu terjadinya inkonsitensi dan ketidaksinambungan antara berbagai macam dokumen perencanaan lanjutan sebagai turunan dari RPJP Nasional sebagai induknya. Hal ini pada akhirnya mengakibatkan proses pembangunan seolah-olah berjalan sendiri-sendiri dan menjadi tidak berpola, sedangkan kondisi seperti ini hampir tidak pernah terjadi pada era sebelumnya karena pada saat itu hanya GBHN lah yang merupakan rujukan utama proses perencanaan pembangunan baik di level nasional maupun di daerah. [31]

B. **Implikasi Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara Terhadap Struktur Kelembagaan MPR**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amendemen, jika dilihat secara kuantitatif terdiri atas Pembukaan dengan jumlah bab sebanyak 16 (enambelas) Bab, Aturan Peralihan, Aturan Tambahan dengan sebuah Penjelasan, yang keseluruhannya terdiri atas 37 (tiga puluh tujuh) ditambah 4 (empat) pasal Aturan Peralihan, jika diakumulasi keseluruhan jumlah butir aturannya, ditemukan 71 butir aturan.

Namun setelah amendemen, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki 199 (seratus sembilan puluh sembilan) butir ketentuan atau dengan kata lain telah bertambah hampir 200% jumlahnya. Dari keseluruhan 199 butir ketentuan tersebut, naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang masih asli dan tidak mengalami perubahan hanya sejumlah 25 (dua puluh lima) butir ketentuan (12%), sedangkan selebihnya sebanyak 174 (seratus tujuh puluh empat) butir ketentuan (88%) merupakan materi yang baru sama sekali. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung didalam rumusan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca perubahan tersebut, benar-benar berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli ketika Undang-

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

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.

Arah kebijakan pembangunan hukum dapat dipahami dengan lebih baik jika menggunakan pendekatan teori sistem hukum. Gagasan mengenai sistem hukum yang jamak diadopsi dari Lawrence M. Friedman. Bahwa terdapat tiga komponen yang terdapat dalam sistem hukum, yakni struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum Rumusan arah kebijakan yang termuat dalam 7 (tujuh) GBHN masa sebelum amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang secara umum menghendaki bidang hukum sebagai bagian dari sistem pembangunan nasional, dengan menempatkan bidang hukum sebagai pendukung dari sistem pembangunan yang diselenggarakan pemerintah. Dalam 4 (empat) GBHN masa orde baru bidang hukum merupakan bagian dari bidang lainnya seperti bidang politik dan pemerintahan, mengindikasikan keberadaan hukum merupakan sub dari sistem pembangunan nasional, yang dalam setiap GBHN selalu menitikberatkan pada pembangunan bidang ekonomi. Eksistensi pembangunan hukum senantiasa diharapkan sebagai pendukung penting dari proses pembangunan nasional, baik dalam konteks pembuatan peraturan perundangan-undangan, pemberdayaan aparatur hukum dan penegakan hukum. Hal-hal yang menjadi implikasi jika GBHN diberlakukan kembali:

1. GBHN Bertentangan Dengan Sistem Presidensil Yang Berlaku Indonesia

Indonesia sebagai negara yang dengan tegas menganut sistem pemerintahan presidensil dalam pelaksanaanya kerap menuai banyak halangan dan permasalahan, salah satunya adalah ketika GBHN itu diberlakukan. Dimana dengan adanya GBHN membuat semangat sistem pemerintah presidensil yang Indonesia anut menjadi tercederai. Hal itu dikarenakan dengan diterapkannya GBHN akan membuat Presiden harus mempertanggungjawabkan pembangunan yang telah dilakukannya kepada MPR selaku lembaga yang membuat GBHN itu sendiri. Jika dikorelasikan dengan karakteristik sistem pemerintahan presidensil butir-A dari sini saja penerapan GBHN sudah tidak valid dengan sistem pemerintahan presidensil karena menyebabkan Presiden harus bertanggungjawab kepada MPR bukan kepada rakyat secara langsung.

Dengan adanya GBHN akan membuat Presiden menjadi tersandera karena Presiden hanya berwenang untuk melaksanakan isi dari GBHN saja, bukan sebagai Presiden yang seutuhnya dengan melaksanakan program-program pembangunan yang sejatinya ia yakini. Itu artinya dengan adanya GBHN akan membuat tekanan politik yang tidak sehat kepada Presiden karena Presiden tidak mampu untuk kreatif dan mandiri dalam merencanakan dan menjalankan pembangunan. Kesalahan sistem GBHN ini tentunya akan berdampak dengan tidak sesuainya program pembangunan yang ingin direalisasikan oleh MPR dengan apa yang sejatinya diinginkan oleh Presiden. Jika dilihat dari perspektif ketatanegaraan pun, sekarang ini Presiden bukan lagi sebagai mandataris dari MPR akan tetapi sebaga mandataris langsung dari rakyat sehingga itu artinya tidak ada lagi hubungan kausalitas antara Presiden dan MPR selain daripada masalah sumpah jabatan dan pelantikan. Padahal secara logisnya kedudukan Presiden lebih kuat dibandingkan dengan jabatan lain dalam jabatan lembaga *Trias Politika.* Presiden tidak bisa dijatuhkan oleh legislatif, karena ia dipilih langsung oleh rakyat dan oleh karenanya bertanggung jawab pada rakyat.[32]

2. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Lebih Baik Daripada GBHN Ditinjau Dari Segi Mekanisme dan Segi Ke-Otonomi Daerahan

Terdapat dua kelebihan dari SPPN yang tidak dimiliki oleh GBHN. Pertama SPPN itu lebih terarah karena mulai dari perencanan, pelaksanaan hingga pengawasan ada dibawah satu garis komando yaitu oleh eksekutif atau Presiden. Hal ini tentunya membuat SPPN menjadi lebih terarah dan mudah dilaksanakan karena hanya dipegang oleh satu lembaga saja, lebih lanjut hal ini akan memudahkan koordinasi karena mulai dari perencanaan hingga pada tataran pelaksanaan semuanya dipegang oleh Presiden selaku cabang kekuasaan yang memiliki wewenang penuh dalam melakukan pembangunan. Sedangkan GBHN justru memicu ketidaksinambungan

[32] Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung:2011, hlm 129

antara program yang diharapkan dan program yang direalisasikan, karena proses perencanaanya ada di MPR sedangkan pelaksanaannya ada di Presiden, hal ini tentunya akan membuat Presiden merasa tidak nyaman karena program yang nantinya akan dilaksanakan tidak sesuai dengan apa yang diyakinkan.

Pertama, dalam SPPN terdapat mekanisme bernama Musrenbang atau Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang terdiri dari unsur-unsur penyelenggara negara, akademisi dan unsur masyarakat.[33] Itu artinya SPPN dibuat berdasarkan kajian praktik dan akademik yang mumpuni karena melibatkan banyak pihak dalam perencanaanya, meskipun pada akhirnya perencanaan final ada di tangan Presiden. Sedangkan GBHN penyusunannya hanya dilakukan oleh MPR secara sendiri, tanpa adanya peran serta dari unsur-unsur lain yang memiliki pertimbangan pula. Hal ini tentunya mengakibatkan proses perencanaan GBHN hanya bermuatan unsur politik semata, berbeda dengan SPPN yang kaya akan muatan kebutuhan praktik dan akademik.

Kedua, SPPN sejatinya membawa semangat otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban yang dimiliki oleh daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat di wiliyahnya berdasarkan prinsip yang seluas-luasnya.[34] Dengan format SPPN yang terdiri dari RPJMD membuat pemerintah daerah dapat leluasa melakukan perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan empirik yang ada di wilayahnya. Karena pada dasarnya tidak ada yang lebih tahu kebutuhan pembangunan di suatu wilayah kalau bukan masyarakat daerah itu sendiri dan pemerintah daerahnya.

Sedangkan dalam GBHN yang hanya terdiri dari satu dokumen perencanaan justru membuat daerah terpaksa tunduk atas perencanaan pembangunan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Hal itu disebabkan karena penyusunan GBHN bersifat sentralistik dan *Top-Down,* tentunya hal ini meningkatkan potensi tidak terakomodirnya kebutuhan khusus yang berbeda-beda di berbagai wilayah karena segala perencanaan pembangunan diseluruh wilayah Indonesia disamaratakan oleh Pemerintah Pusat melalui GBHN. Kemudian berdasarkan data aktual dari laporan Bapenas terkait evaluasi RPJMN pada tahun 2010-2014, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan SPPN sudah efektif dan terlaksana dengan baik, hal ini mengindikasikan bahwa SPPN telah layak dan mampu menggantikan peran GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional.

3. Pemberlakuan GBHN tidak mewujudkan sifat Check and balances

Usulan perubahan yang berkaitan dengan pemberlakuan kembali GBHN pasti akan berkait dengan penataan wewenang MPR. Artinya, penghidupan kembali GBHN tidak mungkin dilakukan selama posisi MPR tidak menjadi lembaga tertinggi negara sebagaimana diatur Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amendemen.

Jika keinginan membentuk GBHN tidak berbeda jauh dengan GBHN ketika era Orde Lama dan Orde Baru, penataan wewenang MPR diperlukan, yaitu mengembalikan MPR pada posisi sebagai lembaga tertinggi dan sekaligus sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Pengalaman GBHN pada kedua era tersebut hanya mungkin dihindarkan jika upaya menghidupkan GBHN dilakukan dengan paradigma baru. Namun, selama berpikir memberikan dasar hukum dengan Ketetapan MPR, posisi MPR sebagai lembaga tertinggi akan secara otomatis hidup kembali. Dalam soal ini penting dicatat, desain GBHN seperti zaman Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto hanya mungkin diterima dengan cara mengadopsi posisi MPR dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan.

Persoalan mendasar yang perlu direnungkan, menjadikan MPR sebagai lembaga negara tertinggi akan kembali menggeser lokus pengelolaan negara ke tangan lembaga perwakilan. Bilamana lokus kekuasaan bergeser ke lembaga perwakilan, sistem pemerintahan yang dipraktikkan akan bergeser menjadi sistem parlementer. Dalam posisi demikian, tak bisa dihindarkan jika GBHN dibuat MPR, pihak yang menjalankan kuasa eksekutif (presiden) terikat dan harus bertanggung jawab kepada pembuat GBHN. Dalam teori ilmu politik dan hukum tata

[33] Hanif Nurcholis dan Djony Herfan, *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah,* Jakarta : Grasindo, 2009, h.97.

[34] Lihat UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 1 Angka 6.

negara, apabila pemegang kuasa eksekutif tunduk dan bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, maka sistem pemerintahannya adalah sistem parlementer.

Dengan demikian, yang paling dikhawatirkan, gagasan penghidupan GBHN dengan melakukan penataan wewenang MPR akan menghadirkan praktik sistem parlementer di negeri ini dalam pengertian yang sesungguhnya. Karena itu, jika sejumlah pihak mulai khawatir rencana perubahan akan bermuara pada perubahan proses pemilihan presiden dari langsung menjadi pemilihan dengan sistem perwakilan menjadi cukup masuk akal.

Bagaimanapun, mempertahankan pemilihan langsung dengan keharusan presiden untuk menjalankan GBHN yang dibuat MPR akan menghadirkan persoalan serius dalam desain demokrasi presidensial. Demikian penguatan sistem check and Balances yang sering kita dengungkan akan terbantahkan apabila dalam kelembagaan negara tidak memiliki Posisi yang sama yaitu sebagai lembaga negara tinggi Negara.

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Urgensi pemberlakuan kembali GBHN dipicu karena adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang *output* dan *outcomenya* tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Proses pembangunan dipandang terlalu ditekankan kepada perspektif terbatas Presiden atau Kepala Daerah terpilih, sehingga mengakibatkan disparitas proses pembangunan diberbagai daerah. GBHN disebutkan Sebagai Perwujudan Kedaulatan Yang Konkret Ditinjau Dari Proses Pembentukannya, GBHN disebutkan Sebagai Penguatan Prinsip *Check and Balances*, GBHN disebutkan Terbukti Mampu Mewujudkan Pembangunan Nasional Yang Lebih Sukses, Konsisten dan Berkesinambungan. Perencanaan program pembangunan yang telah ditetapkan oleh MPR dalam GBHN pada kenyataannya belum dapat terwujud secara sistemik. Evaluasi MPR sebelum menetapkan GBHN terakhir di masa transisi dari pemerintahan orde baru menuju Era Reformasi menyebutkan bahwa pembangunan selama pemerintahan Era Orde baru hanya terpusat pada sektor ekonomi tidak diimbangi dengan kemajuan pada sektor lainnya. Secara fisik terlihat kemajuan pada sektor ekonomi tapi secara fundamental rapuh karena tidak memiliki landasan hukum yang jelas, hukum jauh tertinggal. Dengan demikian anggapan bahwa kekacauan dan ketiadaan panduan dalam pembangunan di Indonesia sebenarnya sudah dijawab dengan adanya RPJPN sebagai pengganti GBHN.
2. GBHN dibuat oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan produk pembentukannya melalui TAP MPR, sedangkan SPPN dibuat oleh Presiden selaku kepala pemerintahan dan produk pembentukannya melalui suatu undang-undang yaitu Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.17 Tahun 2007. Implikasinya adalah Jika keinginan membentuk GBHN tidak berbeda jauh dengan GBHN ketika era Orde Lama dan Orde Baru, penataan wewenang MPR diperlukan, yaitu mengembalikan MPR pada posisi sebagai lembaga tertinggi dan sekaligus sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Selama berpikir memberikan dasar hukum dengan Ketetapan MPR, posisi MPR sebagai lembaga tertinggi akan secara otomatis hidup kembali dan tidak tercapainya sistem *Check and Balances.*

B. Saran

1. Kepada Pihak Pemerintah baik Pusat dan Daerah, Setiap adanya rencana pembangunan, sebaiknya lebih diikutsertakan masyarakat bawah dalam mendapatkan data/saran-saran untuk pengambilan keputusan pembangunan, sehingga hasil pembangunan yang direncanakan benar-benar bermanfaat bagi masyarakat di tingkat bawah. Setiap perencanaan pembangunan sebaiknya diprioritaskan untuk ke-makmuran masyarakat banyak atau hasil pembangunan dapat bermanfaat langsung bagi kesejahteraan rakyat. Kepada pihak Pers atau media massa harus lebih meningkatkan pengawasan dalam menerbitkan suatu berita kepada masyarakat, khususnya mengenai hal-hal yang dianggap dapat memberikan dampak negatif bagi pertumbuhan dan perkembangan anak di masa depan. Selain

SPPN sebagai referensi perencanaan pembangunan, sebaiknya perencanaan juga berpedoman kepada budaya dan adat istiadat penduduk setempat, sehingga hasil permbangunan lebih cepat diterima oleh masyarakat.

2. Kepada Lembaga MPR, tidak perlu dimasukkan rekomendasi pemberlakuan kembali GBHN dalam rencana amendemen. Optimalisasi pembangunan harus dilakukan dengan diawasi sebagaimana mestinya agar hasil pembangunan sesuai dengan perencanaan, sehingga apa yang diamanahkan Undang-Undang Dasar 1945 dan SPPN dapat berhasil dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Amos, Abraham, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Anshorly, M. Nasruddin, 2008, *Dekonstruksi Kekuasaan : Konsolidasi Semangat Kebangsaan,* LKIS, Yogyakarta.

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

Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta

_____, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonsia Pasca Reformasi,* Bhuana Ilmu Populer , Jakarta.

Azhary, Muhammad Tahir, 2010, *Negara Hukum,* Kencana, Jakarta

_____, 2004, *Negara Hukum suatu studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa kini*, Kencana, Jakarta.

Darmodiharjo, Darji dan Sidharta, 1995, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta.

Fatwa, A.M, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945,* Kompas, Jakarta.

Hakim, Abdul Aziz, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Hamidi, Jazim dan Malik, 2009, *Hukum PerbandinganKonstitusi,*Prestasi Pustaka, Jakarta.

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

Hartono, Dimiyati, 2009, *Problematik dan Solusi Amandemen UUD 1945,* Gramedia, Jakarta.

Huda, Ni'Matul , 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi,* UII Press, Yogyakarta

_____, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Indra, Mexsasai , 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia,* Refika Aditama, Bandung.

Indrayana, Denny , 2007, *Amandemen UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*,Mizan, Bandung.

Kansil, C.S.T dan Christine S.T.Kansil, 2009, *Hukum Tata Negara di Indonesia untuk perguruan tinggi*,Sinar Grafika, Jakarta.

Kansil, C.S.T, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia,* Balai Pustaka, *Jakarta.*

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

Kusumaatmadja, Mochtar, 2002, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Nuansa, Bandung.

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

Lubis, M.Solly, 2004, *Reformasi Politik Hukum: Syarat Mutlak Penegakan Hukum yang Paradigmatik.*

M.Nggilu, Novendri, 2014, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis),* UII Press, Jogjakarta.

Manan, Bagir, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara,* Mandar Maju, Bandung.

Nurcholis, Hanif dan Djony Herfan, 2009, *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah,*Grasindo, Jakarta.

Rasjidi, Lili, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung.

Rasyad, Aslim, 2009, *Metode Ilmiah; Persiapan Bagi Peneliti*, UNRI Press, Pekanbaru.

Regen, Bintan, 2006, *Politik Hukum*, CV.Utomo, Bandung.

Ridwan, Juniarto dan Achmad Sodik S, 2010, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik*, Nuansa, Bandung

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

Soekanto, Soerjono, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit: Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta.

Soeroso, R, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum, Sinar Grafika, Jakarta.*

Suharizal, 2002, *Reformasi Konstitusi 1998-2002 Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, Anggrek Law Firm, Padang

Supranto, Johannes, 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, PT Rineka Cipta, Jakarta.

Surdiasis, Frans dan Denny J.A, 2006, *Memperkuat Pilar Kelima : Pemilu 2004 dalam Temuan Survei LSI*, LKIS, Yogyakarta..

Suwardi, 2006, *Sejarah Perjuangan Rakyat Riau 1942-2002 BUKU II*, Sutra Benta Perkasa, Pekanbaru.

Tutik, Titik Triwulan, 2006, *Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta.

_____, 2011, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca amandemen UUD 1945*, Kencana,Jakarta.

Thaib, Dahlam, 2001, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta

_____, 1999, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Jakarta.

B. Jurnal/ Kamus/ Makalah

Ahmad, Rival, *Dari Parlemen ke Ruang Publik, Jentera Jurnal Hukum*, Edisi 02 Februari 2003.

Asshidiqie, Jimly , *Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi Versus Ekorasi*, Makalah, 2013, hlm.6.

Artina, Dessy, Politik Hukum Kesetaraan Gender di Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.I, No.1.Agustus 2010, hlm 48

Chandranegara, Ibnu Sina, "Fungsi Falsaah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum", *Jurnal Cita Hukum*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Vol. I, No. 1 Juni 2014, hlm 60.

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

Prayudi, *RJPN Tahun 2005-2025 Sebagai Landasan Pembanguan Politik Memperkuat Demokrasi*, (Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 3, September 2007).

Pambudi, Himawan, Birokrasi, Partisipasi Politik, dan Otonomi Daerah, *Jentera Jurnal Hukum*,Edisi 15 Tahun IV Januari-Maret 2007.

Subkhan, Imam, *Gbhn Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia, Jurnal DPR RI-Aspirasi*, Vol.V, 2 Desember 2014.

Sunaryati, *Membangun Budaya Hukum Pancasila Sebagai Bagian dari Sistem Hukum Nasional Indonesia di Abad 21*, Orasi Dies Natalis ke-50 Fakultas Hukum Unpar,2008,hlm. 9

Suhariyono, "*Penyiapan keterangan pemerintah atas pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 pada Mahkamah Konstitusi*", Jurnal Legislasi Indonesia, Direktoral Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Kehakiman dan HAM RI, Vol. 1, No. 1 Juli 2004, hal 33.

Supriatna, Tjahya , *Kemitraan Sektor Swasta dan Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Daerah, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004.

Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2014, Balai Pustaka, Jakarta

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/ 1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahun 1961-1969.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembagunan Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4421.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5587.

D. Website

http://www.pusakaindonesia.org/perlukah-Garis Besar Haluan Negara-diberlakukan-kembali/, diakses Jumat, 2 September 2016 pukul 13.44 wib.

Http://Nasional.Kompas.Com/Read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GARIS BESAR HALUAN NEGARA?Page=All, Diakses Jumat, 2 September 2016 Pukul 13.52 Wib.

https://constituendum.wordpress.com/2016/01/21/pemberlakuan-kembali-gbhn/

http://www.antaranews.com/berita/408888/wirantogbhn-harus-kembali-diberlakukan

http://tekno.kompas.com/read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GBHN?page=al

http://sitimapmap.blogspot.co.id/2015/09/makalah-pembangunan-nasional_2.html

http://rajawaligarudapancasila.blogspot.co.id/2011/05/pancasila-sebagai-cita-hukum-dalam.html

http://ventus-excel.blogspot.co.id/

http://www.sulindomedia.com/pembangunan-semesta/

http://nasional.kompas.com/read/2016/01/26/17000021/Lorong.Waktu.Bernama.GBHN