



REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DENGAN MODEL GBHN

Oleh

Mardona Siregar, S.H., M.H

Dosen Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan

email: regarmardona@gmail.com

Abstract

One of the results of the amendments to the 1945 Constitution was the loss of the GBHN as the state's guidance or direction in implementing national development. This GBHN disappeared along with changes in the duties of the MPR institution as a consequence of the change in its institutional position from the highest state institution to a high state institution. As a replacement for the GBHN, Law no. 25 of 2004 regulates the National Development Planning System, which states that the explanation of the objectives for the formation of the Republic of Indonesia as contained in the Preamble to the 1945 Constitution, is set out in the form of a RPJP (Long Term Development Plan). The RPJP time scale is 20 years, which is then described in the RPJM (Medium Term Development Plan), namely planning with a 5 year time scale, which contains the vision, mission and development program of the elected president, guided by the RPJP. The problem is when the President is in office His term has expired and a new president has been re-elected, so politically the existence of the law regarding the National Development planning system can very easily be changed to suit the vision and mission of the elected president.

Keywords: 1945 Constitution, GBHN, National Planning Model.

A. Pendahuluan

Sebagai sebuah negara hukum¹, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadikan konstitusi sebagai hukum dasar (*grundnorm*)² yang menjadi

*Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Padang Sidempuan

¹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta; 2006 (I), hal. 148-149.

²Suatu *Rechtsverfassung* memerlukan dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu syarat mengenai bentuknya dan syarat mengenai isinya. Bentuknya sebagai naskah tertulis yang



puncak dari segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dibawahnya. Konstitusi sebagai hukum dasar memerlukan sebuah naskah yang bentuk, susunan dan mekanismenya dapat dijadikan sebagai sebuah landasan yang utuh dalam rangka mewujudkan sebuah tata hukum yang benar-benar mampu menampung aspirasi dan kebutuhan masyarakat baik pada masa sekarang maupun pada masa depan. Naskah konstitusi yang kemudian melahirkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945) telah ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 merupakan langkah awal dalam rangka menciptakan sebuah negara hukum. UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut mengalami berbagai peristiwa sejarah penting yang ikut mempengaruhi kehidupan berbangsa dan bernegara. Meski kehidupan bernegara Indonesia sempat ditandai dengan lahirnya beberapa konstitusi setelah UUD Negara RI Tahun 1945 seperti Undang Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (UUD RIS 1949) dan Undang Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950), pada kenyataannya UUD Negara RI Tahun 1945 tetap bertahan sebagai hukum dasar negara Indonesia. Hal ini membuktikan bahwa sistem negara kesatuan yang dianut dalam UUD Negara RI Tahun 1945 mampu mewartakan keberagaman rakyat Indonesia sebagai masyarakat madani.

Perjalanan sejarah bangsa Indonesia membuktikan bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 perlu untuk disesuaikan dengan kondisi dan perkembangan

merupakan undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Isinya merupakan peraturan yang bersifat fundamental artinya, bahwa tidak semua masalah yang penting harus dimuat dalam konstitusi, melainkan hal-hal yang bersifat pokok, dasar atau asas-asas saja. Lihat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Indonesia, Jakarta;1983, hal. 65-66.



demokrasi yang dinilai lebih dewasa terutama sejak lahirnya era reformasi yang ditandai dengan berakhirnya kekuasaan orde baru yang telah berlangsung selama 32 tahun. Penyesuaian ini kemudian dikenal dengan amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali sejak tahun 1999 hingga tahun 2002³.

Tuntutan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 pada era reformasi tersebut merupakan suatu langkah terobosan yang mendasar karena pada era sebelumnya tidak dikehendaki adanya perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Sikap politik pemerintah pada waktu itu kemudian diperkukuh dengan dasar hukum Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang berisi kehendak untuk tidak melakukan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Apabila muncul juga kehendak mengubah UUD Negara RI Tahun 1945, terlebih dahulu harus dilakukan referendum dengan persyaratan yang sangat ketat sehingga kecil kemungkinannya untuk berhasil sebelum usul perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 diajukan ke sidang MPR untuk dibahas dan diputus⁴.

Dilihat dari hasil amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, telah terjadi perubahan besar terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Dari segi pembaharuan sistem perundang-undangan (*instrumentalreform*) dapat dilihat dari berubahnya hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Perubahan tersebut telah dilakukan sebanyak dua kali yakni melalui Ketetapan MPR Nomor

³Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali tersebut adalah pada Sidang Umum MPR 1999 tanggal 14-21 Oktober 1999, Sidang Tahunan MPR 2000 tanggal 7-18 Agustus 2000, Sidang Tahunan MPR 2001 tanggal 1-9 November 2001 dan Sidang Tahunan MPR 2002 tanggal 1-11 Agustus 2002.

⁴Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 2005, hal. 4.



III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dan melalui Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 (UU No.10/2004) Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan., dan terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

Salah satu hasil amandemen yang krusial terhadap UUD 1945 adalah hilangnya GBHN sebagai pedoman atau haluan negara dalam pelaksanaan pembangunan nasional. GBHN ini hilang seiring dengan berubahnya tugas lembaga MPR sebagai konsekuensi dari berubahnya posisi kelembagaannya dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tingi negara sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya, yaitu presiden, DPR, DPD, MA, BPK, dan MK. Hilangnya GBHN berarti hilangnya sarana pemandu pelaksanaan pembangunan nasional yang telah terbukti mampu memandu ORBA melaksanakan kegiatan pembangunan berturut-turut sejak dari 1973 sampai 1998. Dengan GBHN rezim ORBA melaksanakan pembangunan secara bertahap dari satu capaian pembangunan yang mampu diraih pada satu periode pemerintahan kecapaian berikutnya yang lebih tinggi pada periode pemerintahan berikutnya. Dengan GBHN pembangunan dapat dilaksanakan secara terencana, terkendali dan terevaluasi. Karena posisinya yang krusial sebagai pemandu pelaksanaan pembangunan maka GBHN yang hilang harus ada penggantinya. Karena itulah di



era reformasi ini muncul RPJPN yang oleh rezim pembuatnya dimaksudkan sebagai pengganti GBHN.⁵

Sebagai pengganti GBHN, UU No. 25 tahun 2004 mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menyatakan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional. Saat ini RPJPN mendapat banyak tanggapan kritis karena dianggap tidak representatif sebagai pengganti GBHN, alias tidak kredibel untuk disebut sebagai panduan dalam pelaksanaan pembangunan. Fenomena pelaksanaan pembangunan antara pusat dan daerah dan antar daerah yang saling tidak sinkron karena jalan sendiri-sendiri yang terjadi saat ini ditengarai sebagai bukti nyata inkredibilitas tersebut.

Dalam pelaksanaan pembangunan seharusnya diperlukan sistem dan *blue print* yang sesuai dengan konsep nasional bangsa Indonesia, bukan semata-mata visi pembangunan hanya bersumber dari presiden selaku pemerintah, tetapi juga diperlukan rel yang konsisten dan benar dalam membuat sebuah perencanaan

⁵Cholid Mahmud, *Reformulasi GBHN Menguatkan Kedudukan Pedoman Pembangunan Nasional*, Makalah ini untuk disampaikan FGD tentang “Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah”, Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Kamis, 6 sept 2012, 08.00 – 15.30, Hotel Phoenix, Yogyakarta



pembangunan nasional dengan komprehensif dan merata baik secara vertikal maupun horizontal. Maka konsep perencanaan pembangunan harus segera dibenahi. Pertanyaannya adalah apakah konsep itu berupa kembali kepada konsep GBHN atau cukup dengan merevitalisasi konsep RPJPN yang dimiliki saat ini? Atau memunculkan sebuah alternatif konsep baru lagi yang sesuai dengan henedak *voluntaier* masyarakat Indonesia?

B. Rencana Pembangunan Nasional Dalam Konteks Yuridis Formal

Konstitusi sebagai hukum dasar penyelenggaraan Negara merupakan hal yang menurut C.F Strong bahwa konstitusi dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaanpemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat) dan hubungan antar keduanya. Konstitusi bisa berupa sebuah catatan tertulis; konstitusi dapat ditemukan dalam bentuk dokumen yang bisa diubah atau diamandemen menurut kebutuhan dan perkembangan zaman, atau konstitusi dapat juga berwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusussebagai hukum konstitusi. Atau, bisa pula dasar-dasar konstitusi tersebut ditetapkan dalam satu atau dua undang-undang dasar sedangkan selebihnya bergantung pada otoritas kekuatan adat istiadat atau kebiasaan.⁶

Di dalam Konstitusi Indonesia, UUD 1945, rencana pembangunan nasional yang tertuang dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara yang merupakan kewenangan Lembaga MPR sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara saat itu, dan dilaksanakan oleh Presiden sebagai mandataris MPR. Maka pemberlakuannya sesuai dengan arah yang tertuang dala GBHN tersebut.

⁶Strong, C.F, *Konstitusi-konstitusi Politik Moderen*. Bandung: Nusa Media,2010, Hal. 35



Sepanjang sejarah ketatanegaraan moderen Republik Indonesia sejak periode sebelumamandemen UUD 1945 hingga sesudah amandemen, di Indonesia dikenal 2 (dua) model perencanaan pembangunan nasional yang berdimensi waktu jangka panjang, yakni yang dikenal dengan nama Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Model RPJPN, yang dianggap sebagai pengganti GBHN, dilaksanakan dalam sistem ketatanegaraan setelah diadakan perubahan terhadap UUD Tahun 1945 pada tahun 1999 hingga 2002, dalam 4 (empat) tahap amandemen. Model perencanaan pembangunan nasional sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, baik GBHN maupunRPJPN, memuat materi-materi pembangunan disegala bidang kehidupan nasional, termasukdidalamnya pembangunan nasional bidang hukum.

Idealnya pembangunan hukum yang diselenggarakan secara sistemik, dalam pengertian dilakukan dengan suatu kerja perencanaan dan pengimplementasian serta evaluasi kinerja secara keseluruhan mengenai capaian-capaian pembangunan hukum, merupakan penjabaran secara esensial dari amanat konstitusi, sehingga tujuan ideal pembangunan hukum merupakan tujuan yang diinginkan oleh UUD Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis Republik Indonesia, dan bukan merupakan keinginan-keinginan sebagai hasil kompromi politis segelintir golongan atau pihak tertentu saja, sehingga berkecenderungan merugikan substansikepentingan nasional yang ada sebagai nilai-nilai, kaidah dan norma-norma dalam UUD Tahun 1945. Hal ini bermakna bahwa arah kebijakan pembangunan bidang hukum dalam 6 (enam) GBHN di era orde baru dan 1 (satu) GBHN di era transisi dari orde baru menuju era refomasi, serta arah kebijakan



pembangunan hukum dalam RPJPN dalam era pasca amandemen UUD Tahun 1945, seharusnya merupakan pengejawantahan dari amanat UUD Tahun 1945, sehingga terjaga konsistensi, relevansi dan kesingkronan antara nilai, kaidah dan norma-norma fundamental yang ada dalam UUD Tahun 1945 dengan formulasi kebijakan yang dibuat oleh sebuah kewenangan negara dalam format yuridis, dimana kebijakan itu harus tunduk pada ketentuan yang lebih tinggi dari kedudukannya. Dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui UU No 12 tahun 2011, yang menjadi hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia yakni:⁷

- a. UUD 1945
- b. TAP MPR RI
- c. Undang-Undang/Perpu
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan tingkatan peraturan perundang-undangan tersebut, maka secara hierarki jelas disebutkan bahwa TAP MPR memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Undang-Undang, dalam hal ini, penulis berpendapat bahwa reformulasi pembentukan perencanaan pembangunan pada prinsipnya dapatlah dimasukkan kedalam TAP MPR RI sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam struktur peraturan perundang-undangan di Indonesia. Akan tetapi memang diperlukan

⁷ Pasal 7 ayat (1) UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan



pengkajian yang lebih komprehensif terhadap hal ini. Diperlukan pengkajian yang memuat landasan filosofis, yuridis formal, sosiologis, ekonomi dan politik agar dalam penatalaksanaan hal tersebut tidak menimbulkan persoalan yang baru.

Ketika MPR sebagai lembaga permusyawaratan, tidak memiliki wewenang lagi untuk menafsir dan menjabarkan pasal-pasal UUD 45 dalam bentuk GBHN, maka Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai upaya berkesinambungan untuk merealisasikan tujuan nasional : melindungi, mencerdaskan dan menyejahterakan rakyat, dirubah sistem dan lembaga perencananya. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diatur dengan UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2007 yang berisi visi, misi, arah pembangunan nasional, dengan sistematika Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) per- 20 tahun dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN) per- 5 tahun. RPJMN disusun oleh Presiden dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden RI dengan tujuan meningkatkan taraf hidup, pemenuhan kecerdasan, dan kesejahteraan masyarakat. Saat ini, dalam praktik pemerintahan, memang, RPJPN memiliki banyak kelemahan selama kedudukannya diatur dalam tingkat Undang-Undang, diantaranya:

- 1) Penyusunan dan pelaksanaan RPJPN dipandang lemah, karena *executive perspective*.
- 2) Terjadi inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJMN dengan RPJPN karena pergantian Presiden 5 tahun sekali.



- 3) RPJM Nasional tidak sinkron dengan Daerah, karena RPJM Daerah disusun menurut perspektif daerah.

Ketika hampir 17 tahun sistem ini berjalan, banyak pihak menilai bahwa tanpa GBHN sebagai otoritas tertinggi yang mengarahkan pembangunan bangsa, membuat negara ini bukan lagi Negara kesatuan, tetapi Negara dengan *multy government*. Kekuasaan ada dimana-mana (Pusat dan Daerah) yang dengan mudah dapat diselewengkan untuk kepentingan diri dan kelompok dalam bentuk tindak pidana korupsi dan lain-lain. RPJM yang disusun dan dilaksanakan selama ini tidak menjawab secara komprehensif persoalan nasional yang dihadapi Indonesia, apalagi jika dikaitkan dengan konteks persaingan dan kemajuan negara-negara tetangga lainnya. Kita banyak mengalami kemunduran dalam pembangunan bangsa. Atas dasar itu, maka berbagai pihak mulai berpikir untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai panduan untuk kepala negara (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan. Presiden tidak perlu membuat program baru, karena tugas presiden hanya melaksanakan GBHN yang telah disusun. Berbagai pihak banyak yang menyesalkan penghapusan tugas MPR dalam menentukan GBHN, karena tanpa GBHN pembangunan Indonesia sulit diharapkan dapat berkesinambungan dan Indonesia tidak akan mampu menghadapi berbagai ancaman di masa depan.

GBHN sebagai aset bangsa kembali diperhitungkan dalam perannya sebagai pagar kehidupan bangsa. Hilangnya pagar kehidupan telah membuat bangsa ini dengan mudah dijamah tangan-tangan asing, dimana visi pembangunan cenderung hanyut dalam hiruk pikuk kepentingan asing sehingga kesejahteraan



rakyat terabaikan. Maka itu, berbagai pihak meminta ruh dan jati diri pembangunan bangsa tetap berpijak pada aspirasi seluruh rakyat Indonesia yang dituangkan dalam GBHN.

C. Penutup

Dalam perwujudan cita-cita nasional, sudah seharusnya bangsa Indonesia melalui pemerintah memiliki model pembangunan nasional yang dirancang secara komprehensif dan merata, memiliki korelasi dan konsistensi dalam perspektif yuridis dengan politik pembangunan. Arah kebijakan pembangunan hukum dapat dipahami dengan lebih baik jika menggunakan pendekatan teori sistem hukum. Gagasan mengenai sistem hukum yang diadopsi dari Lawrence M. Friedman. Bahwa terdapat tiga komponen yang terdapat dalam sistem hukum, yakni struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum. Maka dari itu, ada beberapa hal yang direkomendasikan :

- a. Pertama, model pembangunan nasional dimasukan sebagai *blue print* pembangunan nasional secara merata melalui tingkatan peraturan perundang-undangan langsung dibawah konstitusi yakni Ketetapan MPR hal ini sesuai dengan amanah UU No 12 tahun 2011, dimana kembali dimasukkannya Ketetapan MPR Sebagai hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia
- b. Kedua, *down- top government* artinya model pembentukan pembangunan nasional harus disusun tidak hanya atas dasar visi dan misi personal presiden/wakil presiden yang sedang melaksanakan pemerintahan, jauh dari itu, maka harus memasukan semua kepentingan nasional dalam rancangan pembangunan artinya subsantasi materi RPJPN harus memuat kepentingan nasional bangsa Indonesia baik secara vertikal maupun horizontal (pemeritah pusat dan daerah), alangkah lebih baiknya dalam proses penyusuna Rencana pembangunan disusun atas kehendak masyarakat daerah yang kemudian diakomodir oleh pemerintah pusat



sesuai dengan prinsip otonomi daerah dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia;

- c. Merubah UUD 1945 sebagai landasan konstitusional pembentukan Rencana Jangka Panjang Nasional bangsa Indonesia sebagai *blue print* pembangunan nasional. Sehingga arah Rencana pembangunan nasional secara yuridis memiliki dasar yang kuat dan stabil.

Daftar Pustaka

Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta: Kencana, 2009

Cholid Mahmud, *Reformulasi GBHN Menguatkan Kedudukan Pedoman Pembangunan Nasional*, Makalah ini untuk disampaikan FGD tentang “Reformulasi Model GBHN: Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah”, Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Kamis, 6 sept 2012, 08.00 – 15.30, Hotel Phoenix, Yogyakarta

Strong, C.F. *Konstitusi-konstitusi Politik Moderen*. Bandung: Nusa Media, 2010

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta; 2006

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Indonesia, Jakarta; 1983

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 2005

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.