

Memperkuat Legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN): Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional atau Revitalisasi GBHN ? ¹

Oleh: **Tohadi, S.H., M.Si.**²

Abstraksi

Setelah Perubahan Ketiga UUD 1945, arah, strategi dan program pembangunan nasional bukan lagi bersandarkan pada Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), melainkan dirumuskan kedalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional) untuk jangka panjang (20 tahun) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional) untuk jangka pendek (5 tahunan).

Namun demikian, setelah lebih kurang sepuluh tahun berjalannya model RPJP Nasional dan RPJM Nasional, tidak ada kesinambungan arah pembangunan nasional sebagai akibat bergantinya Presiden dan/ atau Kepala Daerah dengan kebijakan yang berbeda. Sementara model GBHN lebih menjamin adanya kesinambungan pembangunan nasional yang dijalankan dari kurun waktu ke waktu.

Ada 2 (dua) pendekatan yang bisa diambil untuk menjawab permasalahan ini, yaitu dengan mereformulasi penyusunan dan penetapan RPJM Nasional, dan kedua, revitalisasi GBHN atau dengan kata lain kembali ke model GBHN seperti pada masa Orde Baru dengan beberapa perbaikan proses penyusunan dan penetapannya.

Kata kunci: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional), Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional), dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Abstract

After the Third Amendment to the 1945 Constitution, direction, strategy and program of national development no longer relied on the Broad Outlines of the Nation's Direction (GBHN), it is formulated into the National Long Term Development Plan (RPJP Nasional) to long term (20 years) and the National Medium Term Development Plan (RPJM Nasional) for the short term (5 years).

Nevertheless, after approximately ten years of the passage of the RPJP Nasional and RPJM Nasional models, there is no continuity direction of national development as a result of the alternation of the President and / or the Head of the Region with different policies. While the GBHN model further ensure the continuity of national development which run from period to period.

¹ Makalah ini pernah disampaikan pada *Focus Group Discussion* (FGD) bertema, "Mencari Format Revitalisasi GBHN Pasca Perubahan UUD 1945" diselenggarakan kerjasama antara Departemen Kaderisasi Cendekiawan Muda Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia (ICMI) dengan Pusat Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) di Hotel Maharani, Jl. Mampang Prapatan Raya No. 8, Mampang, Jakarta, 12790 pada tanggal, 11 Juni 2015.

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Pamulang (UNPAM), Advokat, dan Direktur Eksekutif Lembaga Analisa Konstitusi dan Negara (LASINA). Alumnus Fakultas Hukum UGM Yogyakarta dan S-2 Ilmu Politik FISIP UI Jakarta.

There are two (2) approaches that can be taken to address this problem, namely by reformulate preparation and adoption of the National Long Term Development Plan (RPJP Nasional), and second, the revitalization of the GBHN, or in other words, back to the model of the GBHN as the New Order with some improvements to the process of drafting and stipulation.

Keywords: the National Medium Term Development Plan (RPJM Nasional), the National Long Term Development Plan (RPJP Nasional), and the Broad Outlines of the Nation's Direction (GBHN)

A. Pendahuluan

Bahwa Pemerintah Negara Indonesia dibentuk 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.³

Untuk mewujudkan tujuan Pemerintah Negara Indonesia tersebut dilaksanakan pembangunan nasional secara bertahap dan berkesinambungan. Sebelum adanya perubahan atau amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), arah pembangunan nasional itu ditetapkan melalui Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN ini merupakan haluan Negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) setiap lima tahun.⁴

Setelah adanya Perubahan Ketiga UUD 1945, MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara (GBHN). Seiring dengan dihapuskannya GBHN, agar dapat disusun perencanaan pembangunan Nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara diatur adanya sistem perencanaan pembangunan Nasional melalui keluarnya UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (disebut: UU SPPN).

Dalam UU SPPN diatur mengenai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional) yaitu dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun; Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional), yaitu dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun; dan Rencana Pembangunan Tahunan Nasional yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 (satu) tahun. Sedangkan pada tingkat daerah, UU SPPN ini mengatur adanya RPJP Daerah, RPJM Daerah, dan RKP Daerah.

³ Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4.

⁴ Lihat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *UUD 1945, P-4, GBHN, TAP-TAP MPR 1993, Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris, Bahan Penataran dan Bahan Referensi Penataran*, Jakarta: Percetakan UIP, 1993, hlm. 317-318.

Setelah kurang lebih satu deka berjalannya RPJP Nasional dan RPJM Nasional yang menggantikan GBHN muncul gagasan bagi sebagian kalangan untuk memberlakukan kembali GBHN dengan beberapa argumentasi yang melandasinya.

Ketua Umum Pimpinan Pusat (PP) Muhammadiyah, Din Syamsudin, mengemukakan wacana untuk menghidupkan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Ia menyampaikan pandangannya kepada pimpinan MPR. Menurutnya, arah perjuangan meraih cita-cita bangsa mengalami distorsi. Ia menganalogikan bangsa sebagai sebuah perjalanan panjang dengan kereta api yang membutuhkan rel sebagai pijakan. Meski singgah ke sejumlah stasiun dan berganti masinis, kereta tak akan keluar dari rel. Din Syamsudin memandang GBHN seperti rel. Meski berganti generasi dan pemimpin, bangsa tetap memiliki pijakan dengan arah yang sama.⁵

Wakil Ketua Kelompok DPD di MPR John Pieres menyatakan dengan model saat ini, maka arah pembangunan hanya berdasarkan idiologi partai. Setiap pergantian presiden, maka arah pembangunan juga akan berubah. Pemerintah dalam menyelesaikan persoalan sifatnya hanya sementara, tidak berjangka panjang.⁶

Sementara itu, Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Irman Gusman menyatakan bahwa GBHN sudah menjadi kebutuhan, sehingga siapa pun presiden ke depan agar menjadikan prioritas untuk mengembalikan, sehingga bukan hanya sekadar visi dan misi kepala negara yang jadi arah pembangunan. Tanpa kehadiran GBHN, menurutnya, terkesan kita tidak punya visi dalam menentukan arah pembangunan bangsa. Menurutnya, ada kesepakatan berbagai pihak untuk amandemen kelima konstitusi.⁷

Namun demikian, pandangan berbeda dikemukakan oleh pengamat politik LIPI Siti Zuhro. Ia mempertanyakan apakah relevan jika Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dihidupkan kembali. Menurutnya, sebenarnya GBHN bersifat normatif dan hanya disusun oleh politisi dan tidak detail. Justru Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional) saat ini, malah lebih detail dan disusun oleh profesional.⁸

Tulisan ini mencoba membandingkan gagasan untuk mempertahankan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dengan model RPJP Nasional dan RPJM Nasional di satu sisi, dengan gagasan kembali kepada GBHN di sisi yang lain.

⁵ http://nasional.news.viva.co.id/news/read/152136-merindukan_gbhn_sebagai_pijakan_bangsa diakses pada tanggal, 09 Juni 2015.

⁶ <http://nasional.sindonews.com/read/782975/12/gbhn-perlu-dihidupkan-kembali-1379126570> diakses pada tanggal, 09 Juni 2015.

⁷ <http://www.antaranews.com/berita/399815/irman-gbhn-penting-untuk-menentukan-tujuan-negara> diakses pada tanggal, 09 Juni 2015.

⁸ <http://nasional.sindonews.com/read/782977/12/pengamat-nilai-rpjp-lebih-baik-dari-gbhn-1379127039> diakses pada tanggal, 09 Juni 2015.

B. Gagasan Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa lahirnya UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) dalam rangka memberikan pengaturan dalam menyusun perencanaan pembangunan Nasional. UU SPPN ini lahir untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran. Dan agar dapat menjamin tercapainya tujuan negara, sebagaimana dimaksudkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) mengamanatkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang ditetapkan dengan Undang-undang. Maka sebagai tindak lanjut dari ketentuan UU SPPN itu dikeluarkan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025 (disebut: UU RPJP Nasional).

RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.⁹ RPJP Nasional Tahun 2005 - 2025 ini menjadi landasan bagi Program Pembangunan Nasional Tahun 2005 - 2025.¹⁰

UU SPPN mengatur proses penyusunan dan penetapan RPJP Nasional sebagai berikut: Menteri menyiapkan rancangan RPJP Nasional, dan menjadi bahan utama bagi Musrenbang Jangka Panjang. Musrenbang Jangka Panjang ini diselenggarakan oleh Menteri dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan mengikutsertakan masyarakat. Setelah itu Menteri menyusun rancangan akhir RPJP Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang tersebut. Kemudian, RPJP Nasional ini ditetapkan dengan Undang-undang.¹¹

Kalau dilihat dari proses penyusunan dan penetapannya sebagaimana di atas, RPJP Nasional sangatlah baik. Karena, pertama, disiapkan secara matang oleh Menteri dan dibahas melalui serangkaian proses Musrenbang Jangka Panjang. Kedua, melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), baik unsur-unsur penyelenggara negara maupun keterlibatan publik (masyarakat). Dan ketiga, RPJP Nasional ini ditetapkan dalam bentuk

⁹ Pasal 4 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) *jo.* Pasal 3 UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP Nasional).

¹⁰ Pasal 2 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP Nasional).

¹¹ Lihat Pasal 10-13 UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN).

undang-undang, yang berarti proses pembahasan dan penetapannya melibatkan Presiden atau pemerintah dengan wakil rakyat atau DPR.

Sedangkan dilihat dari isi atau materinya, RPJP Nasional ini lebih bersifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar, sehingga memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya.¹² Dengan melihat isi atau materinya, RPJP Nasional tidak banyak berbeda dengan GBHN. Keduanya memuat hal-hal mendasar dan memuat pembangunan jangka panjang.

Lalu, bagaimana halnya dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional)?

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional) merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.¹³

RPJM Nasional yaitu dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan, yaitu RPJM Nasional I Tahun 2005–2009, RPJM Nasional II Tahun 2010–2014, RPJM Nasional III Tahun 2015–2019, dan RPJM Nasional IV Tahun 2020–2024.¹⁴

Sesuai ketentuan UU SPPN, RPJM Nasional disusun dan ditetapkan melalui proses: 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. Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Rencana Strategis Kementerian/ lembaga (Renstra-KL) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJM Nasional.

Selanjutnya, Menteri menyusun rancangan RPJM Nasional dengan menggunakan rancangan Renstra-KL dan berpedoman pada RPJP Nasional. Rancangan RPJM Nasional ini

¹² Lihat Penjelasan Umum UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP Nasional) alinea ke-4.

¹³ Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Lihat juga Pasal 4 ayat (2) dan Penjelasan Umum UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP Nasional) alinea ke-9.

¹⁴ Pasal 1 angka 3 UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP Nasional)

menjadi bahan bagi Musrenbang Jangka Menengah. Musrenbang Jangka Menengah diselenggarakan oleh Menteri dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dan mengikutsertakan masyarakat. Kemudian, Menteri menyusun rancangan akhir RPJM Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah ini. Dan pada akhirnya, RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden.¹⁵

Sebagai catatan perlu dikemukakan bahwa RPJM Nasional meskipun memedomani RPJP Nasional, tetapi merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden pada saat Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya.

Menurut ketentuan UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (disebut UU Pilpres), salah satu persyaratan calon presiden dan wakil presiden adalah memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.¹⁶ Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dalam mendaftarkan bakal Pasangan Calon ke KPU wajib menyerahkan antara lain naskah visi, misi, dan program dari bakal Pasangan Calon.¹⁷ Visi, misi dan program strategis bakal Pasangan Calon dibuat berdasarkan prinsip bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan.¹⁸

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

Kedua, dengan ditetapkannya RPJM Nasional dengan Peraturan Presiden, maka dalam proses penyusunan dan penetapannya tidak ada kontrol dari DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. RPJM Nasional akan ditentukan sendiri oleh Presiden. Dengan demikian, dalam model pembuatan RPJM Nasional tidak terdapat mekanisme *checks and balances* di

¹⁵ Lihat Pasal 14-19 UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN).

¹⁶ Pasal 5 huruf r UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres).

¹⁷ Pasal 15 huruf e UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres).

¹⁸ Penjelasan Pasal 15 huruf e UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres).

antara lembaga pemegang cabang kekuasaan yang ada, dalam hal ini antara Presiden dan DPR.

Dan ketiga, terjadinya ketidaksinambungan atau jarak (*gap*) juga memungkinkan terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun di antara pemerintah daerah. Sebagai turunan dari RPJM Nasional, maka RPJM Daerah juga ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. RPJM Daerah seperti halnya RPJM Nasional, tidak terdapat kontrol dari lembaga perwakilan rakyat di daerah, yaitu DPRD. RPJM Daerah ditentukan sendiri oleh Kepala Daerah.

Masalah yang akan muncul kemudian ialah, jika Presiden yang terpilih di tingkat pusat berbeda ideologi dan *platform* dengan Kepala Daerah oleh karena perbedaan partai politik yang mengusungnya, maka tidak mustahil akan terjadi perbedaan strategi pembangunan antara pembangunan nasional dengan pembangunan daerah untuk rentang 5 (lima) tahunan. Kasus serupa bisa juga terjadi di antara pemerintah daerah misalnya pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/ kota, yang disebabkan oleh perbedaan ideologi dan *platform* dari partai yang mengusung tersebut.

Kondisi seperti itu berbeda dengan GBHN yang ditetapkan oleh MPR pada masa Orde Baru. Melalui GBHN yang di dalamnya meliputi pembangunan lima tahunan, maka strategi pembangunan maupun program pembangunan antara presiden sebelumnya dengan presiden berikutnya maupun di antara Presiden dengan Kepala Daerah atau di antara tingkatan Kepala Daerah tidak ada perbedaan. Karena semua wajib mengacu kepada GBHN tersebut.

Untuk mengatasi masalah-masalah yang mungkin timbul dari model RPJM Nasional, maka jika pilihannya tetap mempertahankan model ini, pada masa mendatang RPJM Nasional harus ditetapkan dengan Undang-Undang, sebagaimana RPJP Nasional.

Ada beberapa argumentasi yang dikemukakan mengapa RPJM Nasional harus ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan ditetapkan dengan Undang-Undang, maka akan ada kontrol dari rakyat melalui wakilnya di DPR.. Dengan demikian, maka RPJM Nasional tidak hanya “selera” presiden tetapi sudah merupakan hasil pembahasan bersama antara presiden dengan DPR. Karena berbentuk Undang-Undang, maka RPJM Nasional juga bersifat nasional dan berlaku berkesinambungan yang harus diacu oleh semua tingkatan pemerintahan.

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (disebut: UU PPP) mengatur materi muatan yang harus diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 10 ayat (1) UU PPP menyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c. pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Selanjutnya, Pasal 13 UU PPP menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

RPJM Nasional sesungguhnya secara materiil sama dengan RPJP Nasional, keduanya memuat arah dan strategi pembangunan nasional. Perbedaannya terletak pada jangka waktu, jika RPJP Nasional untuk kurun waktu jangka panjang, maka RPJM Nasional pada waktu menengah, kurun waktu 5 (lima) tahunan. Jika RPJM Nasional ditetapkan dengan Undang-Undang, maka RPJM Nasional seyogyanya juga harus ditetapkan dengan Undang-Undang.

Sesuai ketentuan UU PPP khususnya Pasal 10 ayat (1) bahwa materi mengenai pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat harus diatur dengan Undang-Undang. RPJM Nasional, sebagaimana halnya RPJP Nasional, berisi arah, strategi, dan program pembangunan nasional untuk mewujudkan tujuan negara Indonesia sebagaimana diamanatkan Pembukaan UUD 1945. Jika RPJP Nasional untuk jangka panjang, maka RPJM Nasional untuk jangka waktu menengah.

Hal ini berarti bahwa muatan atau materi RPJP Nasional maupun RPJM Nasional merupakan materi mengenai pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat, sebab sangat jelas pembangunan nasional ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Oleh karena sasaran bagi keseluruhan masyarakat, maka bukan hanya menjadi tugas pemerintah dalam hal ini Presiden, melainkan tugas bersama dengan wakil rakyat (DPR). Dengan demikian, sangat tepat jika penetapan RPJM Nasional dilakukan dengan Undang-Undang, bukan hanya Peraturan Presiden.

Dalam menegakkan atau melaksanakan hukum, ada 3 (tiga) unsur yang harus selalu diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan atau kegunaan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeits*).

Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam

keadaan tertentu. Oleh karena sesungguhnya hukum itu adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Dan dalam pelaksanaan atau penegakkan hukum juga harus diperhatikan keadilan. Dalam menegakkan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Ketiga unsur itu harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang.¹⁹

Ditetapkannya RPJM Nasional dengan Undang-Undang juga akan lebih menjamin adanya kepastian hukum. Lebih menjamin adanya kepastian keberlangsungan proses pembangunan nasional antara Presiden yang sebelumnya dengan sesudahnya, antara Presiden dengan Kepala Daerah, maupun di antara Kepala Daerah yang satu dengan yang lainnya. Dengan adanya kepastian kesinambungan pembangunan nasional ini, maka sangat jelas keadilan maupun kemanfaatan atau kegunaan RPJM Nasional bagi masyarakat akan lebih terwujud.

Alasan selanjutnya ialah, ketentuan anggaran dan belanja dari pembangunan nasional yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan dengan Undang-Undang. Maka tidak wajar jika rencana pembangunan itu sendiri (RPJM Nasional) ditetapkan bukan dengan Undang-Undang.

C. Gagasan Revitalisasi GBHN

Sebelum perubahan atau amndemen UUD 1945, MPR merupakan pemegang kekuasaan Negara tertinggi, sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.²⁰ MPR menetapkan UUD 1945 dan garis-garis besar daripada haluan Negara.²¹

Sedangkan Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, *bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis*. Ia adalah “mandataris” dari Majelis. Ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “neben”, akan tetapi “untergeordnet” kepada Majelis.²²

Setelah adanya perubahan atau amandemen UUD 1945, tepatnya pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang dilaksanakan pada tanggal 9 November 2001²³, kedudukan MPR bukan lagi sebagai pemegang kekuasaan Negara tertinggi atau lembaga tertinggi negara.

¹⁹ Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, SH, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, Edisi Ketiga, Cetakan Pertama, 1991, hlm. 134-135.

²⁰ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

²¹ Pasal 3 UUD 1945.

²² Penjelasan Umum UUD 1945 bagian Sistem Pemerintahan Negara angka III. Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gesamte Staatsgewalt liege allein bei der Majelis*).

²³ Perubahan Ketiga UUD 1945 dilakukan dalam Sidang Tahunan (ST) MPR RI tahun 2001 yang berlangsung mulai tanggal 1 sampai 10 November 2001.

Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945). MPR melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat (2) Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945). Dan MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat (3) Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945).²⁴

Memang, meskipun MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi sama dengan lembaga tinggi negara lainnya, namun demikian Ketetapan MPR masih menempati hierarki yang lebih tinggi daripada Undang-Undang maupun Peraturan Presiden.

Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jika arah, strategi dan program pembangunan nasional baik jangka panjang maupun jangka menengah (5 tahunan) hendak dikembalikan lagi pengaturannya dengan GBHN, maka sebenarnya merupakan langkah yang sah-sah saja menurut hukum. Dari sisi kekuatan hukum, maka pengaturan kedalam GBHN yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR jelas lebih kuat daripada Undang-Undang maupun Peraturan Presiden. Dari sisi kekuatan hukum akan lebih baik. Dari sisi kepastian, keadilan, dan kemanfaatan atau kegunaan hukum pun penetapan dalam bentuk GBHN jelas akan lebih baik terutama dibandingkan jika ditetapkan melalui Peraturan Presiden.

Tentu, jika pilihan gagasan melalui revitalisasi GBHN yang akan diambil, maka perlu dilakukan perubahan atau amandemen UUD 1945 terutama terkait dengan wewenang dan tugas MPR. Yang perlu dipertahankan dari model RPJP Nasional dan RPJM Nasional adalah pendekatan dalam proses penyusunan dan penetapannya. Jika pun pilihan melalui

²⁴ MPR RI, *Persandingan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002, hlm. 4-6.

revitalisasi GBHN, maka pendekatan yang ada dalam RPJP Nasional dan RPJM Nasional terutama dengan melalui kerangka berfikir ilmiah, dan melibatkan unsur-unsur penyelenggara negara dan masyarakat harus diadopsi dalam proses penyusunan dan penetapan GBHN nanti. Ini untuk menghindari proses penyusunan dan penetapan GBHN yang sarat politis dan melulu *top-down* seperti ketika jaman Orde Baru. Pendekatan GBHN yang lebih aspiratif dan demokratis nanti akan lebih menghasilkan materi atau isi GBHN yang bernuansa kepentingan rakyat.

D. Kesimpulan

Sebelum adanya perubahan atau amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), arah pembangunan nasional itu ditetapkan melalui Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Namun, dengan adanya Perubahan Ketiga UUD 1945, MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara (GBHN). Sejalan dengan itu, agar dapat disusun perencanaan pembangunan Nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara telah disahkan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (disebut: UU SPPN). Menyusul kemudian lahir UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025 (disebut: UU RPJP Nasional).

Dengan keluarnya UU SPPN dan UU RPJP Nasional, maka arah, strategi dan program pembangunan nasional dirumuskan kedalam RPJP Nasional untuk jangka panjang (20 tahun) dan RPJM Nasional untuk jangka pendek (5 tahunan), sebagai pengganti GBHN.

Namun demikian, setelah lebih kurang sepuluh tahun berjalannya model RPJP Nasional dan RPJM Nasional, ada sebagian kalangan masyarakat menginginkan kembali ke model GBHN. Alasan yang kuat dikemukakan karena dengan model ini tidak ada kesinambungan arah pembangunan nasional sebagai akibat bergantinya Presiden dan/ atau Kepala Daerah dengan kebijakan yang berbeda. Sementara model GBHN lebih menjamin adanya kesinambungan pembangunan nasional yang dijalankan dari kurun waktu ke waktu.

Berdasarkan paparan yang sudah dijelaskan di atas, ada 2 (dua) pendekatan yang bisa diambil untuk menjawab permasalahan ini, yaitu dengan mereformulasi penyusunan dan penetapan RPJM Nasional, dan kedua, revitalisasi GBHN atau dengan kata lain kembali ke model GBHN seperti pada masa Orde Baru dengan beberapa perbaikan proses penyusunan dan penetapannya.

Jika pilihan yang diambil adalah gagasan reformulasi RPJM Nasional, maka kedepan RPJM Nasional harus ditetapkan dengan Undang-Undang, bukan Peraturan Presiden. Akan tetapi jika kembali ke model GBHN, maka pilihan ini juga sah secara hukum. Pilihan ini akan membawa konsekuensi melakukan perubahan atau amandemen UUD 1945 kembali.

Pilihan pendekatan mana yang dipilih, tentu memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Sebab, sistem apapun dalam dirinya memiliki kelebihan dan kelemahannya. Tinggal bagaimana kita memaksimalkan kelebihan dan meminimalkan kekurangannya. *Wallahu a'lam.*

Daftar Kepustakaan

Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *UUD 1945, P-4, GBHN, TAP-TAP MPR 1993, Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris, Bahan Penataran dan Bahan Referensi Penataran*, Jakarta: Percetakan UIP, 1993

Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, SH, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, Edisi Ketiga, Cetakan Pertama, 1991

MPR RI, *Persandingan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

http://nasional.news.viva.co.id/news/read/152136-merindukan_gbhn_sebagai_pijakan_bangsa
diakses pada tanggal, 09 Juni 2015

<http://nasional.sindonews.com/read/782975/12/gbhn-perlu-dihidupkan-kembali-1379126570>
diakses pada tanggal, 09 Juni 2015

<http://www.antaraneews.com/berita/399815/irman-gbhn-penting-untuk-menentukan-tujuan-negara>
diakses pada tanggal, 09 Juni 2015

<http://nasional.sindonews.com/read/782977/12/pengamat-nilai-rpjpn-lebih-baik-dari-gbhn-1379127039>
diakses pada tanggal, 09 Juni 2015