

## PROBLEMATIKA MODEL PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL PASCA-AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Dymas Yulia Putri Kusumaningtyas<sup>1</sup>

Prodi Ekonomi Syariah (Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam)  
Institut Pesantren Sunan Drajat  
Dyms.demarvellous@gmail.com

### ABSTRAK

*Sepanjang sejarah ketatanegaraan modern Republik Indonesia sejak periode sebelum amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945 hingga pasca-amandemen, Indonesia mempunyai 2 (dua) model perencanaan pembangunan nasional, yakni yang dikenal dengan nama Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). GBHN merupakan model perencanaan pembangunan nasional sebelum amandemen UUD 1945 sedangkan RPJPN merupakan model perencanaan pembangunan nasional pengganti GBHN setelah dihapuskannya kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar haluan negara pasca-amandemen UUD 1945. Permasalahan inkonsistensi dan diskontinuitas rencana pembangunan nasional yang termuat dalam RPJPN beserta aturan turunannya memunculkan banyaknya wacana untuk menetapkan kembali GBHN yang dinilai lebih pantas menjadi pedoman rencana pembangunan nasional Indonesia. Pendekatan komparasi antara kedua model perencanaan pembangunan nasional tersebut memberikan konklusi bahwasannya RPJPN yang berkekuatan hukum sebagai Undang-undang (UU) tidaknya cukup kuat untuk menggantikan GBHN yang status yuridisnya berbentuk TAP MPR.*

**Kata Kunci: GBHN, RPJPN, Amandemen UUD RI 1945**

### ABSTRACT

*Throughout history of the modern state of the Republic of Indonesia since the period before the constitution of the 1945 amendment until after amendment, Indonesia has 2 ( two ) model national development planning , it is the one known by the name of Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) and Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasiona (RPJPN). GBHN is the model national development planning before an amendment to the constitution of the 1945 while RPJPN is the model national development planning a substitute for GBHN after being cleansed from authority of MPR here in setting the outlines of the bow of the state after amandemen 1945 constitution. Inconsistency and discontinuity problems of the national development plan that is contained in RPJPN gave rise to*

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Dosen Tetap Program Studi Ekonomi Syariah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Institut Pesantren Sunan Drajat Lamongan.

*many discourse to assign back GBHN assessed more respectable to be a guide of the Indonesia national development plan. Comparison approach between the two model national development planning would give the conclusion that RPJPN with a magnitude of law as the Undang-undang whereabouts of strong enough to replace GBHN which shaped as TAP MPR.*

**Keyword: GBHN, RPJPN, The Constitution of The 1945 Amandement.**

## PENDAHULUAN

Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam tatarannya memberikan perubahan yang signifikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, diantaranya adalah perubahan struktur dan fungsi kelembagaan Negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah salah satu lembaga yang mengalami perubahan mendasar dalam hal kedudukan, fungsi, dan perannya. Sebelum amandemen, MPR merupakan lembaga tertinggi Negara yang kewenangannya menetapkan Undang-undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Pasca amandemen, MPR mempunyai kedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga Negara lainnya di bawah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang mempunyai fungsi terbatas dengan kewenangan utama untuk mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar dan melantik Presiden dan Wakil Presiden serta kewenangan insidental MPR lainnya yang diamanatkan dalam Undang-undang Dasar.

Perubahan mendasar juga terjadi dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional yang merupakan tujuan negara dalam mengamankan substansi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu menyangkut keberadaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Garis-garis Besar Haluan Negara merupakan haluan penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang penetapannya dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun pemerintahan dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan, dimana eksistensinya tidak ada lagi atas dihapuskannya kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam penetapan Garis-garis Besar Haluan Negara. Sebagai penggantinya, pada tanggal 5 Februari 2007, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 diundangkan sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025 tersebut merupakan aturan rujukan pembangunan lima tahunan yang disebut dengan Rencana Pembangunan

Jangka Menengah Nasional (RPJMN): RPJPMN I Tahun 2005-2009, RPJMN II Tahun 2010-2014, RPJMN III Tahun 2015-2019, dan RPJMN IV Tahun 2020-2024, yang direncanakan dan dibentuk dibawah kewenangan Presiden RI bersama DPR RI.

Dihapuskannya Garis-garis Besar Haluan Negara dan digantikan dengan Undang-undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, bukan tanpa persoalan. *Pertama*, tidak adanya jaminan kepastian bahwa apa yang telah dikonstruksi secara ideal dalam peraturan perundang-undangan SPPN maupun RPJPN dilaksanakan secara konsisten oleh pemerintah maupun pemerintah daerah. *Kedua*, terkait pergantian Presiden dan Wakil Presiden setiap 5 tahun sekali dengan visi dan misi yang berbeda-beda, memberikan adanya kemungkinan inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan antara RPJPN dengan RPJMN.

Karya ilmiah ini, bertujuan untuk menjawab, menganalisis dan mendeskripsikan: (1). Bagaimana konstitusi Negara Republik Indonesia sebelum dan sesudah amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945? (2). Bagaimana relevansi Garis-garis Besar Haluan Negara dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional terhadap amanat konstitusi? (3). Bagaimana bentuk-bentuk problematika model perencanaan pembangunan pasca-amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Konstitusi Negara Republik Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

**Francois Venter**, menyatakan bahwa karakteristik dasar sebuah negara konstitusional modern, adalah adanya sebuah konstitusi tertulis yang memiliki nilai hukum yang tinggi.<sup>2</sup>

Istilah konstitusi dalam perkembangannya mempunyai dua pengertian:<sup>3</sup>

- a. Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar (*droit constitutionnelle*), baik yang tertulis ataupun tidak tertulis ataupun campuran keduanya;

---

<sup>2</sup> Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Jakarta, Mizan, 2008), 67

<sup>3</sup> Samidjo, *Ilmu Hukum, Cet.I*, (Jakarta: Armico, 1986), 297-298

- b. Dalam pengertian sempit (terbatas), konstitusi berarti piagam dasar atau undang-undang dasar (*loin constitutionelle*), ialah suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar negara.

Merujuk pada pendapat tersebut diatas, tampaklah betapa pentingnya konstitusi yang dalam hal ini adalah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 bagi pembangunan ketatanegaraan Negara, dimana konstitusi merupakan dasar bagi peletakkan landasan pijak dan arah kemana negara akan dibawa terutama dalam mewujudkan *good government*.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen, 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, terdapat 71 butir aturan. Namun setelah amandemen, 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 UUD 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 **Jimly Asshidiqie** dalam bukunya Komentar Atas Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyimpulkan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung didalam rumusan pasal UUD 1945 pasca perubahan tersebut, benar-benar berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli ketika UUD 1945 pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.

#### **Pasal-pasal Undang-undang Dasar Tahun 1945 yang Diamandemen**

<b>PERTAMA 19 Oktober 1999</b>	<b>KEDUA 18 Agustus 2000</b>	<b>KETIGA 10 Nop 2001</b>	<b>KEEMPAT 10 Agustus 2002</b>
Pasal 5 ayat 1	Pasal 18	Pasal 1 ayat 2 & 3	Pasal 2 ayat 1
Pasal 7	Pasal 18A	Pasal 3 ayat 1,3, dan 4	Pasal 6A ayat 4
Pasal 9	Pasal 18B	Pasal 6 ayat 1, 2	Pasal 8 ayat 3
Pasal 13 ayat 2 & 3	Pasal 19	Pasal 6A ayat 1, 2, 3 dan 5	Pasal 23B

Pasal 14	Pasal 20 ayat 5	Pasal 7A	Pasal 23D
Pasal 15	Pasal20A	Pasal 7B ayat 1, 2, 3, 4, 5, 6 dan 7	Pasal 24 ayat 3
Pasal 17ayat 2	Pasal 22B	Pasal 7C	Pasal 31 ayat 1, 2, 3, 4, dan 5
Pasal 17 ayat 3	Bab IXA Pasal 25E	Pasal 8 ayat 1 &2	Pasal 32 ayat 1&2
Pasal 17 ayat 3	Bab X Pasal 26 ayat 2&3	Pasal 11 ayat 2 & 3	Pasal 33 ayat 4&5
Pasal 20	Pasal 27 ayat 3	Pasal 17 ayat 4	Pasal 34 ayat 1, 2, 3, dan 4
Pasal 21	Bab XA Pasal 28A, 28B, 28C, 28D, 28E, 28F, 28G, 28H, 28I, 28J	Bab VIIA Pasal 22C ayat 1, 2, 3 dan 5	Pasal 37 ayat 1, 2, 3, 4, dan 5
	Bab XII Pasal 10	Pasal 22D ayat 1, 2, dan 4	Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III
	Bab XV Pasal 36A, 36B, dan 36C	Pasal 22E ayat 1, 2, 3, 4,5 dan 6	Aturan Tambahan Pasal I dan II
		Pasal 23 ayat 1, 2, dan 3	
		Pasal 23A, Pasal 23 C	
		Bab VIIIA Pasal 23E ayat 1, 2, & 3	
		Pasal 23F ayat 1 & 2	
		Pasal 23G ayat 1, & 2	
		Pasal 24 ayat 1, 2	
		Pasal 24A ayat 1, 2, 3, 4,dan 5	
		Pasal 24B ayat 1, 2, 3, dan 4	
		Pasal 24C ayat 1, 2, 3, 4, 5,dan 6	

Sumber: Undang-undang Dasar 1945 setelah Amandemen dan Proses Amandemennya I, II, II IV, Surabaya: Mahirsindo Utama, 2015, h. 88

Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia dengan segala tahapannya, membawa pergeseran yang signifikan atas sistem pemerintahan Negara. dimana dalam substansi Pasal 1 ayat 3 UUD RI pasca-amandemen mempertegas bahwasannya Indonesia merupakan negara hukum, dari yang semula hanya ada di dalam penjelasan menjadi bagian dari batang tubuh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Selain konsep negara hukum, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia pasca amandemen juga menggeser sistem parlementer menjadi sistem presidensial dalam sistem pemerintahan Negara. **Sri Soemantri** menyatakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia pasca amandemen, dalam makalah seminarnya yang diselenggarakan oleh Depkimham, adalah sebagai berikut: *Pertama*, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; *Kedua*, Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena lembaga Negara tersebut tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.<sup>4</sup> Sementara **Arend Lijphart**, memberikan 3 (tiga) kriteria spesifik atas sistem pemerintahan presidensial, yaitu: (1). Eksekutif yang dijalankan oleh satu orang, bukan gabungan; (2). Eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat; dan (3). Masa jabatan tertentu yang tidak bisa dicabut atau dihapuskan oleh pemungutan suara di parlemen.<sup>5</sup>

## 1. Reformasi Legislasi

Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) mengatur, bahwasannya kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang. Ketentuan ini memberikan makna, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara dan pelaksana kedaulatan atas nama rakyat serta tidak lagi memiliki kekuasaan-kekuasaan yang tidak terbatas. Hal ini berimplikasi pada kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dahulu memiliki kedudukan strategis, dimana melalui Undang-undang Dasar Negara

---

<sup>4</sup> Sri Soemantri, *Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca Perubahan Undang-undang 1945*, Makalah, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Depkimham bekerjasama dengan Fakultas Hukum Unair dan Kanwil Depkimham Provinsi Jawa Timur di Surabaya Tanggal 9-10 Juni 2004, h. 8 dalam Titik TriwulanTutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta, Kecana, 2010), 167

<sup>5</sup> Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945....*, 375

Republik Indonesia pasca amandemen menjadi: (1). Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar; (2). Melantik Presiden dan Wakil Presiden; (3). Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang Dasar.

Amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945 juga telah mengubah struktur parlemen Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang semula berisikan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan kelompok-kelompok fungsional tambahan, termasuk militer, dirubah dan sekarang hanya terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Anggota-anggota dari Dewan Perwakilan Rakyat mewakili kepentingan partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah mewakili kepentingan-kepentingan daerah. Reformasi yang penulis uraikan tersebut, memperjelas bahwasannya dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia pasca amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga pembuat konstitusi mereformasi diri dan membatasi kekuasaannya sendiri.

Sementara itu, amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, telah menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi lembaga legislatif yang digdaya. **Sadli Isra**<sup>6</sup> berpendapat bahwa, amandemen UUD 1945 telah melahirkan DPR yang unggul, yaitu mengukuhkan hegemoni DPR dalam sistem trikameral. **Jimly Asshidiqie** juga berpendapat demikian dengan statemennya bahwasannya amandemen UUD 1945 telah mengadopsi sistem parlemen *becameral* yang bersifat *soft*, yang meletakkan DPR lebih kuat daripada DPD, dimana DPD hanya mempunyai kewenangan yang bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan negara.<sup>7</sup>

## 2. Reformasi Eksekutif

Kedudukan dan kekuasaan Presiden dalam praktik penyelenggaraan Negara sebelum terjadinya amandemen sangatlah dominan. Parameter yang terlihat adalah dalam kurun waktu demokrasi terpimpin tahun 1959 sampai 1967, Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara) yang menurut Undang-undang Dasar merupakan lembaga Negara tertinggi dikendalikan oleh Presiden. Sedangkan dalam kurun waktu 1967 sampai

---

<sup>6</sup> Sadli Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Trikameral di Tengah Supremasi DPR*, (Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004), 129

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta, FH UII Press, 2005), 52

1998, Dewan Perwakilan Rakyat yang menurut Undang-undang Dasar 1945 dapat mengajukan usul inisiatif Rancangan Undang-undang, tidak dapat melakukan haknya. Sehingga dengan amandemen Undang-undang Dasar 1945 kekuasaan Presiden dikurangi dan hak legislasi dikembalikan ke Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan kata lain, Presiden tidak lagi memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-undang, tetapi hanya berhak mengajukan dan membahas Rancangan Undang-undang. Untuk suatu hal yang berkaitan dengan isu regional, Dewan Perwakilan Daerah, dibentuk dan dilibatkan dalam proses legislasi.

Selain itu, periodisasi lembaga kepresidenan dibatasi secara tegas, dimana seseorang hanya dapat dipilih sebagai Presiden maksimal dalam dua kali periode jabatan.<sup>8</sup> Sedangkan mekanisme pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Kendati pemilihan Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat, Presiden mempunyai kekuasaan yang terbatas, dimana kekuasaan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Pejabat-pejabat tinggi Negara sudah diatur lebih baik dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **3. Reformasi Yudisial**

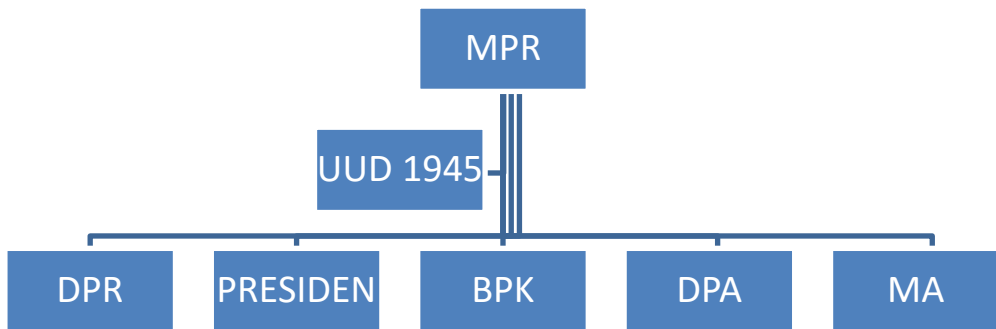
Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam amandemen, mempunyai dua reformasi yudisial utama: Pertama, deklarasi negara hukum secara tegas diamanatkan dalam Pasal. Selain itu, secara eksplisit prinsip independensi kehakiman juga telah diatur; Kedua, diaturnya satu lembaga kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung, yaitu Mahkamah Konstitusi. Disamping itu, diatur juga lembaga yang tugas dan kewenangannya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu Komisi Yudisial.

Kekuasaan krusian yang diberikan pasca amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah kewenangan untuk melakukan peninjauan kembali (*judicial review*) terhadap produk-produk perundang-undangan.

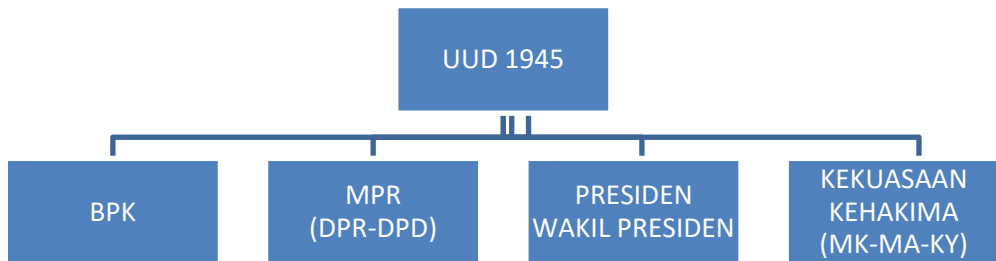
## **Struktur Ketatanegaraan Sebelum Amandemen Undang-undang Dasar 1945**

---

<sup>8</sup> Pasal 7 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen.



### Struktur Ketaanegaraan Setelah Amandemen Undang-undang Dasar 1945



### B. Relevansi Garis-garis Besar Haluan Negara dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Terhadap Amanat Konstitusi.

Sepanjang sejarah ketaanegaraan modern Republik Indonesia sejak periode sebelum amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945 hingga sesudah amandemen, di Indonesia dikenal 2 (dua) model perencanaan pembangunan nasional, 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 ketaanegaraan setelah diadakan perubahan terhadap Undang-undang Dasar Tahun 1945 pada tahun 1999 hingga 2002, dalam 4 (empat) tahap amandemen. Model perencanaan pembangunan nasional Indonesia, baik GBHN maupun RPJPN, memuat materi-materi pembangunan disegala bidang kehidupan nasional yang pada dasarnya kata kunci, terma, istilah, pikiran atau gagasan pokok yang terkandung dalam semua rumusan arah kebijakan pembangunan nasional dalam sistem ketaanegaraan Indonesia, secara substansial dapat dikatakan relevan dengan amanat konstitusi republik

Indonesia, Undang-undang Dasar Tahun 1945 pada masa penerapannya masing-masing.

*Pertama*, pada masanya, pemberlakuan Garis-garis Besar haluan Negara merupakan implikasi logis dari kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.

*Kedua*, sebagai lembaga Negara tertinggi (sebelum amandemen UUD 1945), Majelis Permusyawaratan Rakyat dan juga pelaksana atas kedaulatan negara atas nama rakyat, MPR menetapkan sebuah dokumen rujukan untuk dilaksanakan oleh Presiden dalam penyelenggaraan Negara untuk 5 (lima) tahun pemerintahan, dimana pada masa itu, Presiden masih bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sedangkan relevansi RPJPN terhadap amanat konstitusi dilatarbelakangi atas beberapa hal: *Pertama*, sistem pemerintahan Negara sebelum amandemen UUD 1945 merupakan pokok penting yang menentukan pemberlakuan GBHN, sehingga pasca amandemen, RPJPN yang secara substansial hampir sama dengan apa yang diatur dalam GBHN menjadi aturan turunan pengganti yang relevan. *Kedua*, perubahan struktur kelembagaan, fungsi, peran, dan kewenangan yang terjadi dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasca amandemen, salah satunya adalah bahwasannya Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadikan hal yang relevan bagi keberadaan RPJPN, diaman RPJPN merupakan dokumen perencanaan pembangunan yang disusun dalam bentuk Undang-undang dan pembuatannya menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden.

*Ketiga*, berkenaan dengan telah diaturnya otonomi daerah, nilai lebih yang dimiliki oleh RPJPN adalah adanya kesempatan kepada daerah untuk bisa menggali berbagai potensi dan keunggulan daerah masing-masing, untuk bersinergi dengan "rencana induk" yang tertuang dalam RPJPN dalam rangka mencapai tujuan yang diamanatkan oleh konstitusi.

### **C. Problematika Model Perencanaan Pembangunan Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Konstruksi normatif Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional secara substantif hampir sama dengan apa yang ditetapkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara pada masa sebelum amandemen. Nilai lebih yang dimiliki oleh RPJPN adalah adanya kesempatan kepada daerah untuk bisa menggali berbagai potensi dan keunggulan daerah masing-masing, untuk bersinergi dengan "rencana induk" yang tertuang dalam RPJPN dalam rangka mencapai tujuan yang diamanatkan oleh

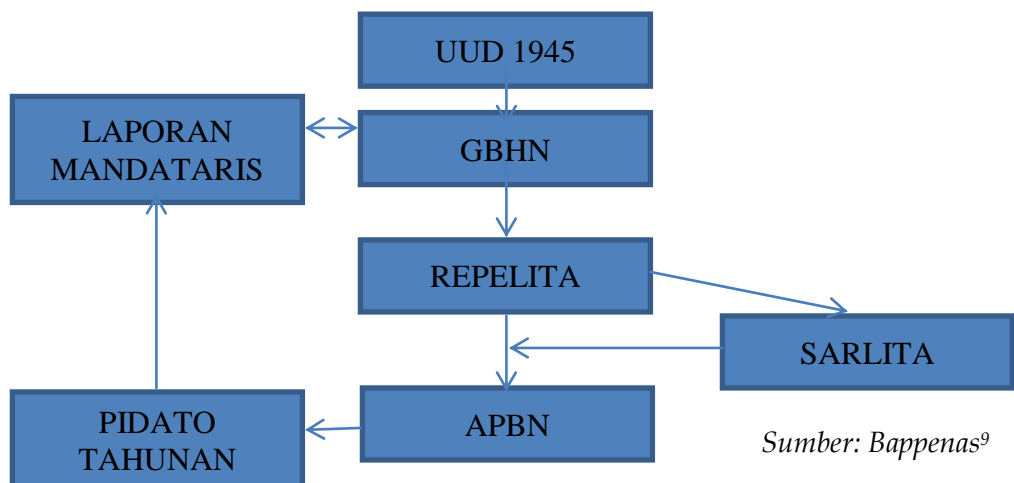
konstitusi. Bukan tanpa masalah, karakter proses perencanaan pembangunan yang tidak hanya sekedar persoalan teknis manajerial, tetapi juga menyangkut visi dan misi politis berbagai pihak, menimbulkan berbagai permasalahan pembangunan, baik adanya inkonsistensi dan ketidak adanya sinergi antara RPJPN dengan dokumen perencanaan turunannya.

Pendekatan komparasi antara model perencanaan yang terdapat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara dengan model perencanaan pembangunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, kiranya Penulis akan uraikan dalam pembahasan ini, untuk mendeskripsikan problematika-problematika yang ada.

Garis-garis Besar Haluan Negara dalam praktiknya, telah dibuat sebanyak 6 (enam) kali yaitu pada tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998, yang berarti Majelis Permusyawaratan Rakyat sejak tahun 1973 senantiasa melakukan tugas rutinnya (5 (lima) tahun sekali) dalam menyusun Garis-garis Besar Haluan Negara untuk dimandatkan pelaksanaannya kepada Presiden.

Dalam melaksanakan Garis-baris Besar Haluan Negara yang bersifat lima tahunan, rezim pemerintahan sebelum amandemen Undang-undang Dasar 1945 membuat REPELITA yang didalamnya memuat rencana teknis pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara yang penyusunan programnya ditugaskan kepada BAPPENAS, sebagai berikut:

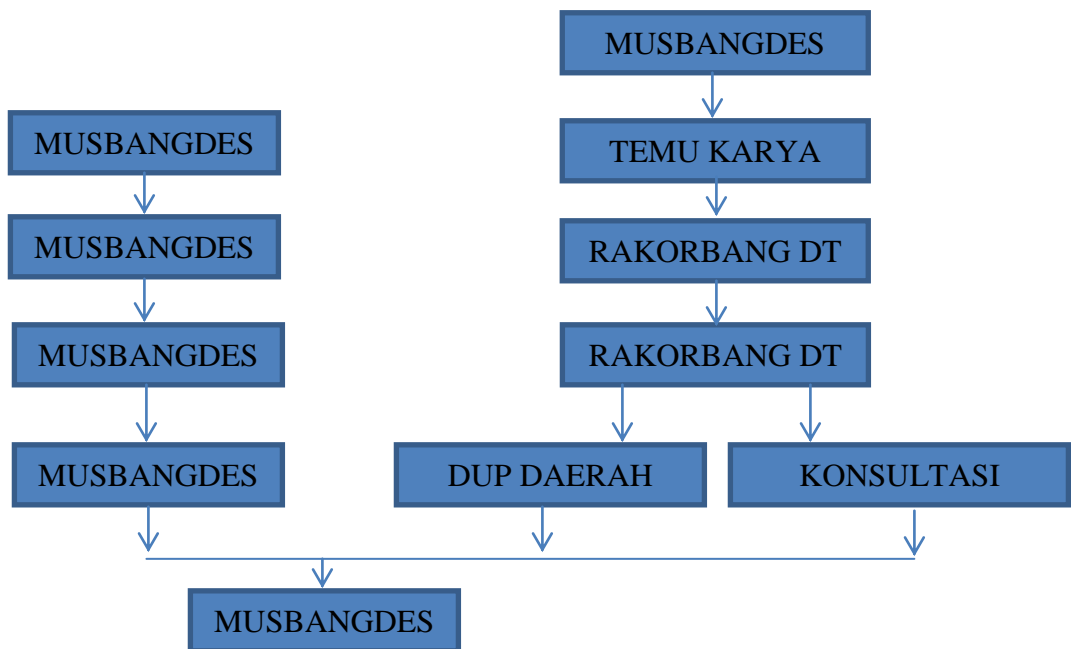
### Siklus Perencanaan Pembangunan Nasional 1969-1998



Sumber: Bappenas<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Cholid Mahmud, *Reformulasi Model GBHN:Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*, (Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 6 September 2012), 3

Siklus diatas menggambarkan bahwa Garis-garis Besar Haluan Negara yang merupakan produk Majelis Permusyawaratan Rakyat disamping berfungsi sebagai arahan juga sekaligus menjadi pedoman evaluasi terhadap presiden sebagai mandataris MPR dalam melaksanakan tugasnya, dimana berhasil atau tidaknya Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara, dapat dilihat dari sejauh mana Presiden mampu melaksanakan amanat yang tertuang dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. dan agar materi yang tertuang dalam Garis-garis Besar Haluan Negara menjangkau kondisi dan aspirasi masyarakat dalam mekanismenya, penyusunannya dibuat sebagaimana tabel berikut:<sup>10</sup>



Sumber: Bappenas

Keterangan:

Karwil: Kantor Wilayah

DPU: Daftar Usulan Proyek

Dengan berbagai cacatan sejarah politik otoriter rezim orde baru (Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen), Garis-garis Besar Haluan Negara mampu memberikan kondisi stabil yang keberadaannya cukup krusial sebagai pedoman haluan dalam pelaksanaan pembangunan.

<sup>10</sup> Ibid., 4

dan kemudian hilang dari sistem pembangunan nasional oleh semangat reformasi yang memunculkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang sebagai penggantinya.

RPJPN, bukan tanpa permasalahan, dimana bentuk dokumen perencanaan pembangunan pasca amandemen tersebut berbentuk Undang-undang yang dinilai mempunyai kedudukan yang lemah dibandingkan dengan Garis-garis Besar Haluan Negara yang berbentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR). Status tersebut, menjadikan RPJPN diyakini tidak akan menjadi dokumen yang *powerfull* untuk menjadi rujukan utama dalam perencanaan pembangunan nasional. Dengan proses penyusunannya yang dapat dicermati dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 13 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), sebagai berikut:



Bentuk dokumen perencanaan pembangunan RPJPN dalam bentuk Undang-undang, yang dalam proses penyusunannya melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan mekanisme tahapan pembahasan yang berlaku di DPR, dapat disimpulkan bahwa dalam penyusunan RPJPN telah melalui proses politik yang rumit. Artinya, ketika Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 resmi diundangkan, secara teori, telah terakomodasi didalamnya semua kepentingan dari keseluruhan komponen politik bangsa, bandingkan dengan Garis-garis Besar Haluan Negara yang dibahas oleh MPR yang secara keanggotaan terdiri dari wakil-wakil partai dan daerah.

Selanjutnya, adanya inkonsistensi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan baik pemerintahan pusat maupun daerah, dikarenakan oleh salah satu tujuan dari Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Pasal 2

ayat (4), huruf (a): “mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan”, dimana dimaksudkan dalam norma tersebut bahwasannya perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dilaksanakan melalui upaya koordinasi diantara elemen-elemen stakeholderd pembangunan, baik dipusat maupun didaerah yang setiap periode jabatannya mempunyai visi dan misi yang berbeda-beda.

Uraian yang telah Penulis sampaikan diatas, menjadi latar belakang yang rasional banyak timbulnya wacana dari kalangan akademisi, masyarakat, dan praktisi untuk menetapkan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai pedoman pembangunan nasional Indonesia.

## PENUTUP

Pesimisme bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dapat *mereplace* model rencana pembangunan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), melatarbelakangi Pembahasan ini. Akan tetapi, perlu diingat bahwasannya keduanya mempunyai eksistensi pada masa, situasi dan kondisi yang berbeda.

Masa sebelum amandemen, yang lebih dikenal dengan masa Orde Baru, dimana GBHN eksis didalamnya sebagai pedoman rujukan pembangunan nasional, mempunyai beberapa ciri pemerintahan yang khas, yaitu politik pemerintah yang otoriter, sistem pemerintahan bersifat sentralistik, dan tanpa adanya pilpres dan pilkada langsung. Sedangkan, Saat ini, di era reformasi, mempunyai situasi dan kondisi yang sudah sedemikian berubah dengan terbukanya demokrasi dan keterbukaan berpendapat. Situasi ini membawa konsekuensi kepada banyaknya perubahan mekanisme dan prosedur dalam tata cara berbangsa Negara Indonesia, seperti sistem desentralisasi pemerintahan, adanya pilpres dan pilkada yang berlangsung melalui mekanisme pilihan rakyat langsung.

Dengan kata lain, wacana menetapkan kembali GBHN perlu mendapatkan titik berat, apakah sekedar menyusun kembali naskah yang diatur didalamnya atau menghidupkan kembali kekuasaan yang efektif. Karena, pada masanya (sebelum amandemen) sistem kekuasaan dibalik naskah yang terkandung dalam GBHN tersebutlah yang menentukan berlakunya GBHN. Tentu bukanlah GBHN dalam konteks rangkaian kebelakang, melainkan berupa visi besar yang menjawab tantangan ke depan.

Menjawab situasi dilematis sebagaimana yang telah Penulis uraikan sebelumnya, solusi alternatif yang layak dipertimbangkan adalah dengan mengangkat status RPJPN dari status yuridisnya sebagai Undang-undang (UU) menjadi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) yang

secara hierarki peraturan perundang-undang mempunyai kekuatan hukum dibawah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD RI 1945) dan diatas Undang-undang (UU). Solusi alternatif ini, juga akan membawa konsekuensi perubahan beberapa peraturan yang sebelumnya telah diatur:

1. Mengubah penjelasan Pasal 7 huruf (b) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan atas dimasukkannya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia;
2. Menambahkan substansi teknik penyusunan TAP MPR dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Memperjelas kepastian hukum atas kekuasaan kehakiman manakah yang mempunyai kewenangan dalam uji materi TAP MPR.

#### DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.

\_\_\_\_\_, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Rajagrafindo, 2009.

Indrayana, Denny, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, 2008.

Isra, Sadli, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Trikameral di Tengah Supremasi DPR*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004.

Mahmud, Cholid, *Reformulasi Model GBHN:Upaya Mewujudkan Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*, Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI,6 September 2012.

Samidjo, *Ilmu Hukum, Cet.I*, Jakarta: Armico, 1989.

Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kecana, 2010.