

**REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
DENGAN MODEL GBHN SEBAGAI HALUAN NEGARA**
*REFORMULATION OF NATIONAL DEVELOPMENT PLANNING SYSTEM
WITH THE GBHN MODEL AS A STATE OF COUNTRY*

Otto Trengginas Setiawan¹

Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia,
Komplek Parlemen MPR/DPR/DPD RI, Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 6 Jakarta Pusat, Indonesia,
Kode Pos 10270

Email: otto.trengginas@setjen.mpr.go.id

Abstrak

Perubahan status MPR dari Lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Negara, telah menghilangkan peran MPR dalam menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Reformasi memang memberikan semangat politik dan cara pandang baru sebagaimana tercermin pada perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun dampak yang ditimbulkan adalah hilangnya benang merah kesinambungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah, dan pada setiap pergantian Presiden. Hal ini tercermin dari visi, misi, dan program kerja Presiden terpilih (yang selanjutnya disusun sebagai RPJM Nasional/RPJMN) yang ternyata dalam beberapa hal (menyangkut materi dan arah pencapaian program) berbeda dengan visi, misi, dan program kerja Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) terpilih, dan tidak ada konsekuensi hukum apapun, karena tidak ada satupun norma yang mengaturnya. Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode riset politik yang berangkat dari analisis terhadap ide-ide politik, institusi politik, sikap dan perilaku politik, serta pembuat keputusan kebijakan dan jaringan politik. Tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan bentuk hukum apa yang paling tepat untuk menghadirkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga mana yang paling tepat untuk memproduksi GBHN tersebut, serta melalui mekanisme seperti apa yang paling tepat. Oleh karenanya, hasil telaah dalam tulisan ini adalah untuk menjamin keberlangsungan pembangunan di Indonesia masa kini, mendesak kiranya diperlukan kehadiran kembali mengenai Garis-garis Besar Haluan Negara dalam bentuk Ketetapan MPR yang dihasilkan oleh MPR melalui mekanisme perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Kata kunci: Perubahan Status MPR, Hilangnya GBHN, Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Ketidaksinambungan pembangunan, Ketetapan MPR.

Abstract

The change in the status of the MPR from the highest state institution to a state institution has eliminated the role of the MPR in setting outlines for state policy. Reformation does provide a political spirit and a new perspective as reflected in the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, but the resulting impact is the loss of the continuity between the government and regional governments, and at every change of President. This is reflected in the vision, mission, and work program of the elected President (which is further formulated as the National RPJM / RPJMN) which turns out that in several ways (regarding the material and direction of program achievement) it is different from the vision, mission and work program of the Regional Head (Governor, Regent and Mayor) are elected, and there is no legal consequence whatsoever, because there is no single norm that regulates it. The method used in this paper is a political research method that departs from an analysis of political ideas, political institutions, political attitudes and behavior, as well as policy decision makers and political networks. The purpose of this research is to find out what form of law is most appropriate for bringing back GBHN in the Indonesian constitutional system, which institution is most appropriate for producing the GBHN, and through what kind of mechanism is the most appropriate. Therefore, the results of the analysis in this paper are to ensure the continuity of development in Indonesia today, urging the need to re-attend the State Policy Guidelines in the form of MPR Decrees produced by the MPR through the amendment mechanism of the 1945 NRI Constitution.

Keywords: MPR Status Change, Loss of GBHN Amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Developmental Disadvantages, MPR Policy.

PENDAHULUAN

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), merupakan suatu lembaga negara yang unik dan khas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dapat dikatakan demikian, karena sebelum dilakukan perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dalam 4 (empat) tahap pengambilan keputusan, yang meliputi: Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat dalam rentang waktu dari tahun 1999 – 2002, tersemat status Lembaga Tertinggi Negara. Dalam hal ini, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang semula berbunyi, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR*” berubah menjadi, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”¹. Selanjutnya, Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang semula berbunyi, “*MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan*”, berubah menjadi “*MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*”. Kemudian, Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang semula berbunyi, “*MPR berwenang menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara*”, berubah menjadi “*MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD*”². Secara historis pada saat pembentukan negara, kedudukan MPR di desain sebagai lembaga yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berbeda dengan lembaga negara lainnya³. Dengan kedudukan tersebut, memposisikan lembaga MPR sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar dan kebijakan nasional negara melalui garis-garis besar haluan negara (GBHN) serta menempatkan Presiden sebagai mandataris MPR⁴. Pada pemahaman ini, maka level kekuasaan tertinggi ketatanegaraan Indonesia ada di MPR.

Sejalan dengan hilangnya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui MPR, penelitian yang dilakukan oleh Mei Susanto (2017)⁵, A. Aco, dkk (2016)⁶, M. Hasbi Arbi (2013)⁷, Triandi Bimankalid (2017)⁸, Siti Marwijah (2014)⁹, dan Muharsono¹⁰, sepakat menyatakan bahwa

¹ MPR RI, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

² MPR RI.

³ Figure, *Buku BPUPKI*.

⁴ Figure.

⁵ Susanto, “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia.”

⁶ A. Aco Agus, Sangkala Ibsik, “Aspirasi Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar Tentang Wacana GBHN Ditinjau Dalam Perspektif Ideologi Pembangunan.”

⁷ M. Hasbi Arbi, “UUD 1945 Dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dan Politis Dalam Pembangunan Nasional.”

⁸ Bimankalid, “Analisis Yuridis Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amendemen.”

⁹ Siti Marwijah, “Garis-Garis Besar Haluan Negara Sebagai Penentu Arah Dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia Siti.”

¹⁰ Muharsono, “Pentingnya GBHN.”

dengan hilangnya GBHN, terdapat fakta akan kelemahan bahkan ancaman terjadinya diskontinuitas pembangunan nasional ketika terjadi pergantian pemimpin negara. Penelitian yang dilakukan oleh Mei Susanto (2017), bahkan menyebutkan bahwa menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tidak selalu bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut¹¹.

Sementara itu, di sisi lain, penelitian yang dilakukan oleh Triandi Bimankalid (2013), justru menyatakan bahwa sejak GBHN dihilangkan melalui perubahan konstitusi, fungsi GBHN tersebut digantikan oleh UU SPPN (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional). Oleh sebab itu, kini tidak perlu lagi dimasukkan rekomendasi pemberlakuan kembali GBHN dalam rencana perubahan konstitusi, namun cukup dengan strategi sosialisasi UU SPPN dengan sangat gencar dan pengawasan pembangunan yang ketat¹².

Berdasarkan hasil dari penelitian yang sudah dilakukan, penelitian ini sesungguhnya ingin membahas:

1. Payung hukum apa yang paling tepat seandainya GBHN diberlakukan kembali?
2. Lembaga mana yang paling tepat untuk memproduksi kembali GBHN?
3. Melalui mekanisme seperti apa yang paling tepat untuk memproduksi kembali GBHN ?

Pada kurun waktu 1969–1997, bangsa Indonesia sesungguhnya telah berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Pembangunan tersebut merupakan penjabaran dari Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tahapan pembangunan yang disusun pada masa itu telah meletakkan dasar-dasar bagi suatu proses pembangunan berkelanjutan dan berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat, seperti tercermin dalam berbagai indikator ekonomi dan sosial. Proses pembangunan pada kurun waktu tersebut sangat berorientasi pada output dan hasil akhir.

Salah satu haluan yang ditetapkan oleh MPR adalah tentang arah dan strategi pembangunan nasional yang disebut Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pemahaman tersebut menjadi semakin jelas setelah MPRS, yang dibentuk sebagai tindak lanjut berlakunya kembali Undang-

¹¹ Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia."

¹² Bimankalid, "Analisis Yuridis Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amendemen."

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, menetapkan tiga ketetapan MPRS, yaitu:

- a. Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara;
- b. Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana tahap pertama 1961-1969;
- c. Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Dari tiga Ketetapan MPRS tersebut, yang ditetapkan dalam satu masa persidangan (1960-1963) sudah dapat disimpulkan bahwa pengertian frasa “garis-garis besar daripada haluan negara” itu dapat berbentuk lebih dari satu Ketetapan MPRS. Salah satunya bernama “Garis-Garis Besar Haluan Negara” dalam huruf besar (kapital) yang merupakan nama (nomenklatur) yang kemudian dikenal sebagai “GBHN”. Dengan demikian, pengertian “garis-garis besar daripada haluan negara” adalah sejumlah ketetapan MPRS/MPR yang meliputi GBHN dan Ketetapan MPR lainnya sebagai perwujudan dinamika masyarakat setiap lima tahun.

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak memiliki wewenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Sehubungan dengan itu, sesuai dengan Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003. Pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003 diputuskan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR-RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Dari hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum tersebut terdapat Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang dinyatakan masih tetap berlaku, baik berlaku dengan Ketentuan maupun tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang¹³, yaitu:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis

¹³ RI, *Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan MPR RI Tahun 1960 Sd Tahun 2002*.

- Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme Leninisme;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
 3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur;
 4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampora;
 5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
 6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
 8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;
 9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
 12. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
 13. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; dan
 14. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Ketersebaran panduan arah pembangunan tersebut menimbulkan kerancuan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Untuk mencegah kerancuan di satu sisi, dan agar pelaksanaan pembangunan tersebut terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik pada sisi lainnya, serta untuk menyelesaikan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut diperlukan penataan ke dalam satu naskah haluan negara yang utuh dan komprehensif.

Selain itu, dengan dihapuskannya wewenang MPR untuk menetapkan GBHN, maka sistem perencanaan pembangunan nasional tidak berlandaskan pada Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tetapi berlandaskan pada Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang disusun berdasarkan Visi dan Misi calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ke masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berikutnya.

Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya serta antara pembangunan daerah dan pembangunan secara nasional.

Selain sangat eksekutif sentris, dengan model sistem perencanaan pembangunan nasional yang demikian memungkinkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dilaksanakan secara tidak konsisten dalam setiap periode pemerintahan mengingat implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) didasarkan kepada visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan umum, yang masing-masing dapat memiliki visi dan misi yang berbeda dalam setiap periode pemerintahan. Demikian pula antara sistem perencanaan pembangunan nasional dan sistem perencanaan pembangunan daerah, kemungkinan berpotensi terjadi ketidakselarasan pembangunan mengingat sistem perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) tidak terikat untuk mengacu pada sistem perencanaan pembangunan menengah nasional (RPJMN) mengingat visi dan misi Gubernur/Bupati/Walikota yang mungkin dapat berbeda dengan Visi dan Misi Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih, demikian juga dengan Visi dan Misi Gubernur/Bupati/Walikota di daerah-daerah lainnya.

Inkonsistensi arah dan kebijakan pembangunan antara jenjang nasional dan daerah berpotensi menghasilkan program-program pembangunan yang bukan saja tidak saling mendukung, tetapi juga

bisa saling menegasikan satu sama lain. Hal ini berakibat inefisiensi penggunaan sumber daya pembangunan nasional.

Berikut dipaparkan perbandingan antara Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (HPNSB – Manifesto Politik RI era Orde Lama), GBHN, dan RPJPN/RPJMN yang pernah eksis dan berlaku di Indonesia:

Keterangan	Manifesto Politik RI/HPNSB	GBHN	RPJPN/RPJMN
Hirarki Perundangan	Penetapan Presiden dan TAP MPRS	TAP MPR	UU
Efektivitas	Kurang	Tinggi	Kurang
Penyusunan	Lebih Teknokratis sebab diinisiasi oleh Eksekutif (Pidato Presiden Soekarno)	Lebih Politis sebab disusun oleh Lembaga Tertinggi Negara (MPR)	Lebih Teknokratis sebab diinisiasi oleh eksekutif (Presiden-sentris)
Substansi	Plan Produksi	Haluan Negara dan Pelita	Arah Pembangunan Jangka Panjang dan Tahapan Pembangunan Jangka Menengah
Perencanaan Pembangunan		Memiliki pranata evaluasi setiap 5 tahun, hasil evaluasi menjadi rekomendasi bagi penyusunan GBHN selanjutnya	Pasal 4 ayat (2) UU SPPN memang menentukan bahwa RPJMN berpedoman pada RPJP, namun tidak ada satu pun mekanisme hukum yang dapat memastikan kesesuaian tersebut terjadi.

Dengan demikian, GBHN sangat diperlukan sekurang-kurangnya dengan 2 (dua) pertimbangan, yakni:

1. Untuk memberikan jaminan bagi kesinambungan visi dan misi kepemimpinan nasional; dan
2. Menyelesaikan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI yang telah dihasilkan sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

Sehingga, demi mencapai cita-cita bangsa sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, perlu dilakukan penyempurnaan kembali UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan ketentuan Pasal 37 dengan ketentuan menghadirkan kembali GBHN sebagai Haluan Negara dalam bentuk Ketetapan MPR. Ini adalah langkah yang sangat final dan urgen menurut penulis.

METODE

Penelitian ini bersifat kajian kebijakan (*policy research*) yang dirancang untuk memahami satu atau lebih aspek yang berhubungan dengan proses kebijakan dalam penyelenggaraan negara, termasuk pembuatan keputusan (*decision making*), formulasi kebijakan, dan implementasi kebijakan. Kajian ini menitikberatkan pada metode riset politik yang fokus terhadap proses pengambilan dan penilaian informasi berdasarkan perspektif periset politik yakni riset politik empiris. Ide-ide politik, institusi politik, sikap dan perilaku politik, pembuat putusan kebijakan dan jaringan politik menjadi hal yang dikaji dalam tulisan ini. Adapun data studi literatur diperoleh secara mandiri dan terkini yaitu hasil-hasil dari berbagai varian metode pengkajian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR dan Lembaga Pengkajian MPR. Hasil kajian dilaksanakan secara mandiri oleh Badan Pengkajian MPR dan Lembaga Pengkajian MPR maupun dengan institusi strategis lainnya yaitu Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Jember dan Pusat Studi Pancasila Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Terlepas dari banyaknya aspek perubahan dalam Undang-Undang Dasar sebelumnya pada perubahan UUD NRI Tahun 1945, yang akan dikaji dalam penelitian ini, dikhususkan pada keberadaan haluan negara model GBHN yang ditiadakan. Secara gramatikal, haluan negara berarti arah, tujuan, pedoman, atau petunjuk resmi politik suatu negara¹⁴. Dalam pembahasan baik dari unsur hukum tata negara, perlu dimaknai kembali mengenai teori kedaulatan rakyat dimana pemegang kekuasaan tertinggi suatu negara berada di tangan rakyat. Dari sudut pandang teori ini, haluan negara dengan model GBHN dimaksudkan sebagai upaya pengejawantahan dan pelibatan rakyat Indonesia dalam pemerintahan. Dalam hal ini MPR sebagai miniatur Indonesia.

Sementara itu dari segi politis, suasana kebatinan tatkala penyusunan UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN dan RPJPN tidak dimaksudkan agar RPJP menjadi Haluan Negara¹⁵. Ini sangat disadari

¹⁴ "1 KAJIAN HALUAN NEGARA MODEL GBHN, JEMBER."

¹⁵ Prijambodo, Bambang, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Dengan Model GBHN Sebagai Haluan Penyelenggaraan Negara."

pada saat itu, bahwa untuk menyusun haluan negara, proses penyusunannya harus dilakukan dalam lingkungan politis dan oleh lembaga tinggi negara yang merepresentasikan semua kekuatan bangsa¹⁶. Dalam hal ini, BAPPENAS RI merujuk kepada MPR RI.

Karena sesungguhnya, perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilaksanakan pada tahun 1999-2002 mengakibatkan terjadinya perubahan kebijakan pembangunan, diantaranya:

1. Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
2. Dihilangkannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional; dan
3. Diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁷.

Adapun, beberapa alasan perubahan sistem ketatanegaraan menjadikan GBHN ditiadakan dalam UUD NRI Tahun 1945, yakni:

1. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan;
2. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah¹⁸.

Dengan demikian, GBHN yang sebelumnya berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan nasional, ditiadakan. Kemudian, dibentuklah UU yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yaitu dengan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN), yang ditindaklanjuti dengan:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D), yang kemudian sudah ditetapkan melalui UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional Tahun 2005-2025;
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D), ditetapkan melalui Peraturan Presiden;
3. Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D), ditetapkan melalui Peraturan Presiden.

¹⁶ Prijambodo, Bambang.

¹⁷ "1 KAJIAN HALUAN NEGARA MODEL GBHN, JEMBER."

¹⁸ "1 KAJIAN HALUAN NEGARA MODEL GBHN, JEMBER."

Akan tetapi, terdapat fakta bahwa visi, misi, dan program kerja Presiden terpilih (yang selanjutnya disusun sebagai RPJM Nasional/RPJMN) ternyata dalam beberapa hal (menyangkut materi dan arah pencapaian program) berbeda dengan visi, misi, dan program kerja Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) terpilih, dan tidak ada konsekuensi hukum apapun, karena tidak ada satupun norma yang mengaturnya. Ditambah dengan data saat ini, menunjukkan adanya 415 kabupaten, 93 kota, dan 34 Provinsi di Indonesia. Menjadi lebih ironis, ketika masing-masing kepala daerah ditingkat kabupaten/kota berbeda warna partai dengan kepala daerah Provinsi dan Presiden. Karena egonya, masing-masing kepala daerah dapat terjadi perbedaan dalam menetapkan RPJMD. Dengan demikian, dampak negatif apabila RPJMN tidak sesuai dengan RPJPN, begitu juga dengan RPJMD tidak sesuai dengan RPJMN, maka tidak akan ada pemerataan pembangunan dan menunjukkan tidak adanya pembangunan yang berkelanjutan.

Berdasarkan hal tersebut, kini telah berkembang pesat pendapat yang antara lain mengatakan bahwa tanpa diberikannya GBHN kepada Presiden dan Wakil Presiden terpilih, seolah-olah sistem demokrasi hanya memberikan jalan untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan yang berjalan sendiri (autopilot)¹⁹. Demikian pula, timbulnya persoalan kehidupan berbangsa dan bernegara dewasa ini yang terus menerus berlangsung menunjukkan betapa mandat rakyat dalam sistem demokrasi menjadi tergerus sia-sia, tanpa parameter yang jelas kepada lembaga-lembaga demokrasi lain, termasuk badan-badan perwakilan untuk menjalankan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah²⁰.

Setelah beberapa tahun era reformasi, kajian ulang mengenai pentingnya keberadaan GBHN menjadi diskursus publik yang sangat luas, disebabkan oleh semakin berkembangnya berbagai pemikiran alternatif dan korektif atas dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara dalam mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Diskursus publik untuk melakukan reformulasi GBHN pun sudah digulirkan melalui pernyataan politik Ketua Umum PDI Perjuangan yang juga Presiden Ke-5 Republik Indonesia, Ibu Megawati Soekarnoputri, dalam Rakernas PDI Perjuangan tanggal 10-12 Januari 2016. Dinyatakan bahwa Indonesia memang sudah seharusnya mulai serius memikirkan rencana pembangunan jangka panjang. Saat inilah waktunya bagi Indonesia untuk mulai memikirkan akan dibuat seperti apa Indonesia dalam 100 tahun mendatang. Menurut Ibu Megawati, ketika amandemen UUD 1945 dilakukan (2000-2002), seluruh mata batin kenegaraan seolah dikaburkan oleh euforia demokrasi. Kekuasaan otoriter yang mendadak dihilangkan, tidak memberi kesempatan untuk melihat sejarah

¹⁹ Forum Rektor Indonesia, *Naskah Akademik Mengembalikan Kedaulatan Rakyat Melalui Penyusunan GBHN Kepada Penyelenggara Negara*.

²⁰ Forum Rektor Indonesia.

dari sumber primer, khususnya keseluruhan gagasan ideal mengenai negara merdeka. Untuk lebih meningkatkan koordinasi antarlembaga negara, ia meminta seluruh elemen bangsa memikirkan kembali posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Alasannya, kewenangan MPR sangat penting di saat negara harus memutuskan sesuatu dalam kondisi genting²¹. Ibu Megawati juga menegaskan bahwa para pendiri bangsa memang ingin membangun sistem ketatanegaraan yang berbeda dengan sistem yang sudah ada, antara lain yang menganut sistem pemisahan kekuasaan, termasuk mengatur kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia.

Berbagai reaksi kemudian muncul setelah wacana publik tersebut muncul, yakni pertama, apakah jika MPR diberi kewenangan lagi untuk menetapkan GBHN, berarti mengukuhkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara? Dampaknya, apakah Presiden akan kembali menjadi mandataris MPR atau bahkan ada kemungkinan MPR juga diberi kewenangan memilih Presiden dan Wakil Presiden lagi?²²

Adanya UU RPJPN Tahun 2005-2025 (UU No. 17 Tahun 2007) sesungguhnya tidak dapat dianggap sebagai ‘haluan’ karena lebih mencerminkan visi personal presiden yang belum tentu mengarah kepada tujuan nasional. Apalagi, rakyat/parlemen tidak dapat memberikan sanksi apapun ketika dalam perjalanannya ditengarai presiden tidak menjalankan UU tersebut. Keberadaan ‘haluan’ ini semakin penting guna menjaga kesinambungan pembangunan antar pemerintahan yang setelah amandemen UUD dibatasi hanya 2 (dua) periode/presiden. Haluan Pembangunan ini juga akan menjadi jawaban atas visi misi pemerintahan daerah dan propinsi yang sering tidak sejalan dengan arah pembangunan nasional/pusat.

Secara **filosofis**, GBHN adalah dokumen hukum bagi penyelenggara negara yang berbasis kedaulatan rakyat. Artinya, rakyatlah melalui lembaga MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang merancang dan menetapkannya. Dokumen haluan negara yang ditetapkan oleh MPR itu selanjutnya menjadi rujukan bagi Presiden dan lembaga negara lainnya dalam menyusun program-program pembangunan sesuai wewenangnya masing-masing. Inilah esensi dari Pokok-Pokok Haluan Negara yang berbasis pada prinsip kedaulatan rakyat.

Secara **ideologis**, keberadaan Pokok-Pokok Haluan Negara dipandang mendasar dan mendesak, mengingat tidak saja proses pembangunan nasional memerlukan panduan arah dan strategi baik dalam jangka pendek, menengah dan panjang, tetapi juga yang lebih mendasar adalah untuk memastikan bahwa proses pembangunan nasional merupakan manifestasi dan implementasi dari ideologi negara dan falsafah bangsa Pancasila.

²¹ Sadono, Bambang “Mencegah Bola Liar Amandemen UUD 1945.”

²² Sadono, Bambang.

Secara **yuridis**, dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, MPR tidak memiliki peran apa-apa. Padahal MPR adalah lembaga negara pembentuk konstitusi. MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat yang paling sempurna karena memiliki 2 (dua) unsur keanggotaan, yaitu anggota DPR dan anggota DPD. Jadi, dalam diri MPR itu tidak saja ada representasi rakyat Indonesia secara keseluruhan, tetapi juga ada representasi kepentingan daerah.

Secara **politik**, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tidak dapat dikatakan sebagai bagian dari kontrak politik antara Presiden dengan rakyatnya melalui lembaga-lembaga perwakilannya. Dokumen Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut juga tidak memiliki implikasi politik kepada Presiden dan atau Kepala Daerah apabila tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Juga dari aspek hukum, dokumen Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional itu tidak mengikat dalam implementasinya.

Agar Pokok-Pokok Haluan Negara memiliki posisi hukum yang kuat, serta mengingat saat ini berdasarkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak memiliki wewenang menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara, maka pilihan bentuk hukum ini memerlukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 **secara terbatas**, yakni menambahkan satu ayat pada Pasal 3, sehingga menjadi:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Haluan Negara.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Apabila perubahan terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945 tersebut dapat disepakati, maka hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjadi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan MPR tentang Haluan Negara.
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah Provinsi.
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebagai sebuah bangsa, Indonesia memiliki cita-cita dan tujuan nasional yang secara jelas tertuang dalam konstitusi yakni termaktub dalam alinea ke-2 dan ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Merujuk alinea kedua Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut bangsa Indonesia memiliki cita-cita “..... *Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur*”. Selanjutnya merujuk kepada alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 bangsa Indonesia mempunyai empat tujuan yang ingin dicapai yaitu pertama, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah Indonesia, kedua, mencerdaskan kehidupan bangsa, ketiga, meningkatkan kesejahteraan umum, dan keempat, ikut serta menciptakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial²³.

Oleh karenanya, demi tercapainya cita-cita dan tujuan itu, pemerintah dan seluruh rakyat harus bekerja cerdas, berpikir keras, dalam menggarap seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, lingkungan, pertahanan dan keamanan. Tiada jalan terbaik untuk menata bangsa ini selain merumuskan panduan perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang pada akhir-akhir ini mencuat kembali pentingnya akan hal tersebut. Kesemuanya menginginkan kembali adanya garis besar haluan negara atau *state guide lines policy/development*.

Sejalan dengan hal tersebut, MPR dalam Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014, salah satu keputusannya adalah “*Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara*”. Alasannya adalah dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah, maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan berwenang untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika. Pemanduan tersebut dilaksanakan untuk memberikan arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya.

²³ MPR RI, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

LANDASAN TEORI

Teori Negara Hukum

Negara dengan sistem hukum *common law* mengidentikkan negara hukum dengan konsep “*rule of law*”, yang oleh Albert Van Dicey, bercirikan 3 (tiga) unsur, diantaranya (1) *supremacy of law*, (2) *equality before the law*, (3) *the constitution based on individual right*²⁴. Lebih lanjut, Albert Van Dicey menguraikan 3 (tiga) ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*” sebagai berikut:

1. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenang, prerogatif, atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah;
2. Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, tidak ada peradilan administrasi negara;
3. Konstitusi adalah hasil dari *authority law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh pengadilan.

The Rule of Law, memiliki dimensi universalitas sekaligus relativitas. Dimensi universalitasnya ialah gagasan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam masyarakat harus tunduk kepada hukum, dan hal ini memiliki implikasi normatif, yaitu:

1. Memiliki nilai yang berspektif kerakyatan, yaitu melindungi warga negara terhadap pemerintah dan yang lemah serta miskin terhadap yang kuat serta kaya dari sudut pandang warga negara yang lemah serta miskin;
2. Penggunaan pendekatan konfliktual, bukan untuk melawan harmoni dan konsensus palsu, yang pasti dianut pandangan kepatuhan kondisional atas hukum dan otoritas sehingga memberi ruang untuk beda pendapat dan beda penafsiran, serta kritik atas otoritas yang tidak ditindas.

Dalam kaitannya dengan sistem hukum di Indonesia, adalah hubungan antara negara hukum dan negara demokrasi seperti di Indonesia dalam era modern saat ini ibarat dua sisi mata uang, menyatu dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Negara demokrasi tanpa hukum akan menjelma menjadi suatu anarkisme, sementara negara hukum tanpa demokrasi akan menjelma menjadi negara yang

²⁴ Walters, “Dicey on Writing the Law of the Constitution.”

tirani dan otoriter. Prinsip negara hukum dan negara demokrasi memiliki satu tujuan yang selaras, yaitu terciptanya sistem penyelenggaraan negara yang bergerak atas aspirasi rakyat serta menjunjung tinggi supremasi hukum. Posisi GBHN, menurut penulis adalah pada posisi himpunan dari seluruh aspirasi rakyat. Dengan bangsa Indonesia memiliki Haluan Negara dalam praktik ketatanegaraanya, maka dapat disebut sebagai sistem penyelenggaraan negara yang memenuhi dimensi legitimasi (kehendak rakyat) dan legalitas.

Teori Demokrasi, Arend Lijphart (1999):

Majoritarian Democracy dan Consensus Democracy

Dari berbagai arus pendapat yang berkembang mengenai Haluan Negara, ada satu dimensi penting yang luput dari perhatian, yakni dimensi sosial sebagai anteseden tentang perlu atau tidaknya GBHN bagi bangsa Indonesia. Pilihan-pilihan hukum ketatanegaraan dan kebijakan itu sesungguhnya harus mempertimbangkan faktor-faktor sosiologis, yang justru sering diabaikan para pemerhati dan pengambil keputusan. Konsepsi yang menyerahkan rencana kebijakan pembangunan kepada Presiden sesungguhnya bermula dari tradisi demokrasi majoritarian²⁵. Dalam pandangan Arend Lijphart (1999), pola demokrasi secara garis besarnya dapat dibedakan dalam dua model, yakni *majoritarian democracy* (demokrasi yang lebih mengutamakan suara mayoritas) dan *consensus democracy* (demokrasi yang lebih mengutamakan konsensus)²⁶. Alangkah mengejutkan jika dalam ilmu politik terdapat kecenderungan kuat untuk menyamakan demokrasi dengan *majoritarian democracy*, yang ternyata gagal mengakui *consensus democracy* sebagai alternatif yang sama absahnya. Dalam kenyataannya Lijphart menunjukkan fakta bahwa jarang sekali negara yang menjalankan model *majoritarian democracy* secara murni, boleh dibilang hanya Inggris Raya, Selandia Baru (hingga 1996), bekas koloni Inggris di wilayah Karibia, dan dalam taraf yang berbeda juga Amerika Serikat. Kebanyakan pemerintahan demokratis lebih menganut model konsensus.

Lebih dari itu, Lijphart menilai bahwa *consensus democracy* jauh lebih demokratis ketimbang *majoritarian democracy* dalam banyak hal²⁷. Lijphart menunjukkan bahwa penekanan model *majoritarian* pada *majority rule* serta pola pemerintah versus oposisi dalam politik dapat ditafsirkan tidak demokratis karena mengandung prinsip-prinsip pengucilan²⁸. Perlu diingat, bahwa pengertian pertama demokrasi adalah bahwa semua yang terpengaruh oleh suatu keputusan harus memiliki

²⁵ Latif, Yudi, "Basis Sosial GBHN."

²⁶ Lijphart, Arend "Société Québécoise de Science Politique Review Reviewed Work (s): Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries by Arend Lijphart Review by : Grant Amyot Source : Canadian Journal of Political Science / Revue Ca."

²⁷ Lijphart, Arend.

²⁸ Lijphart, Arend.

peluang untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun melalui perwakilan. Pengertian kedua adalah bahwa kehendak mayoritas harus menang. Jika hal ini berarti bahwa partai pemenang boleh membuat seluruh kebijakan pemerintah dan rencana pembangunan, dan yang kalah boleh mengkritik tapi tak boleh ikut memerintah, maka kedua pengertian itu, menurut Lijphart, tidaklah kompatibel.

Sementara itu, masyarakat plural sebagaimana di Indonesia adalah ditandai dengan pembelahan masyarakat secara tajam menurut garis keagamaan, ideologi, bahasa, budaya, etnis, dan ras, hingga membentuk sub-sub masyarakat yang berafiliasi dengan partai politik, kepentingan politik, dan media komunikasinya masing-masing. Di bawah kondisi seperti itu, fleksibilitas untuk *majoritarian democracy* tidak tersedia. Dengan demikian, model *majoritarian democracy* bukan hanya tidak demokratis, tetapi juga berbahaya karena kekuatan-kekuatan minoritas akan terus terhalang aksesnya ke dalam kekuasaan dan kebijakan pembangunan sehingga merasa terkucilkan dan terdiskriminasi yang akan menghilangkan kesetiaannya pada rezim pemerintahan, bahkan pada negara.

Orde reformasi tampaknya cenderung hendak meniru sistem Amerika Serikat, tetapi salah arah karena tidak mengadopsinya secara konsisten²⁹. Hal ini senada dengan pemikiran dari Ibu Megawati yang sudah disampaikan pada bagian sebelumnya. Di Amerika Serikat, meskipun Presiden diberikan wewenang untuk menetapkan platform kebijakannya, fungsi Kongres (MPR) dalam menentukan anggaran lebih kuat. Sesuai sistem pemisahan kekuasaan, baik Senat maupun DPR di AS harus sama-sama menyetujui anggaran, kemudian ditandatangani oleh Presiden AS. Jika Presiden tidak setuju terhadap rancangan anggaran tersebut, Presiden dapat memvetonya dan dikembalikan ke Kongres. Di dalam Kongres, veto tersebut dapat batal dengan dukungan dua pertiga suara yang menolak. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kendali tetap ada di Kongres untuk kebijakan rencana pembangunan.

Dalam konteks Indonesia, idealisasi para pendiri bangsa atas pilihan model demokrasi konsensus (demokrasi permusyawaratan) merupakan model yang tepat guna. Indonesia adalah masyarakat plural dengan kecenderungan sistem multipartai yang kuat. Dalam kondisi seperti itu, model *majoritarian democracy* sulit dibumikan bahkan akan menimbulkan banyak masalah dalam proses *national building*, misalnya terhalangnya suara kaum minoritas dalam demokrasi dan kebijakan sehingga akan menghilangkan kesetiaan pada pemerintah.

²⁹ Latif, Yudi, "Basis Sosial GBHN."

Sejarah Pemberlakuan GBHN

GBHN paling tidak sudah diterapkan ketika pada masa pemerintahan Orde Lama. MPRS kala itu menetapkan sedikitnya 3 (tiga) TAP MPRS yaitu 1) TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai GBHN, 2) TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana, dan 3) TAP MPRS Nomor IV/MPRS/1960 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. Pola inilah yang kemudian dilanjutkan oleh Pemerintahan Orde Baru dalam merumuskan perencanaan pembangunan.

Gagasan utama dalam GBHN selama masa rezim pemerintahan Orde Baru sejak pertama kali dirumuskan dalam GBHN tahun 1973, disusul kemudian dengan GBHN 1978, GBHN 1983, GBHN 1988, GBHN 1993, hingga jatuhnya rezim pada 1998 adalah diberikannya pedoman dan landasan yang harus dilaksanakan dan yang harus dihindari dengan memberikan rincian indikator positif dan indikator negatif, yang mana secara umum GBHN pada masa Orde Baru memberikan 8 (delapan) indikator positif negara sebagai landasan kebijakan yang harus diikuti dan 3 (tiga) indikator negatif yang harus dihindari³⁰. Kedelapan indikator positif yang harus diikuti adalah :

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
3. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Sumber-sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan Lembaga-Lembaga Perwakilan Rakyat, serta pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada Lembaga-Lembaga Perwakilan Rakyat pula;
5. Warga Negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta memiliki hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak;
6. Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat;
7. Potensi, inisiatif, dan daya kreasi setiap warga negara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum;
8. Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara;

Sedangkan tiga indikator negatif yang harus dihindari adalah³¹ :

³⁰ MPR RI, *Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002*.

³¹ MPR RI.

1. Sistem "*free fight liberalism*" yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia;
2. Sistem etatisme dalam mana negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan serta mendesak/mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara;
3. Monopoli yang merugikan masyarakat. Pergantian GBHN terjadi ketika pada tahun 1999, MPR mengesahkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999 – 2004. Dalam Ketetapan ini, MPR menugaskan Presiden dan DPR untuk secara bersama-sama menjabarkannya dalam bentuk Program Pembangunan Nasional (Propenas) dan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) yang memuat APBN. Sebagai realisasi Ketetapan tersebut, Presiden dan DPR membentuk Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004.

Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan pangkal perubahan sistem ketatanegaraan kita yang tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi dan tidak lagi sebagai pemegang dan pelaku kedaulatan rakyat. Dengan demikian, mengakibatkan MPR tidak lagi menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Hal itu merubah pula kewajiban Presiden untuk berpidato mempertanggungjawabkan pelaksanaan mandat yang diberikan kepadanya dalam bentuk progress hasil pembangunan yang disampaikan sebagai *state of the nation* di depan Sidang Tahunan MPR.

Presiden terpilih sama halnya dengan Gubernur, Bupati, Walikota, yang dipilih langsung oleh rakyat, yang merupakan sistem baru hasil amandemen konstitusi. Dengan demikian, para Pemimpin terpilih tersebut hanya menjalankan janji-janji politiknya yang tertuang dalam dokumen visi dan misi seperti yang ditawarkan pada saat kampanye. Mereka bekerja melaksanakan pembangunan tidak didasari oleh suatu pedoman yang mengikat secara nasional, karena tidak adanya pedoman atau garis-garis besar daripada haluan negara. Dengan demikian, maka rencana pembangunan masing-masing daerah Kabupaten, Kota, dan Provinsi hingga Nasional tidak terkoordinasikan dan tidak ada lagi ikatan untuk saling berkontribusi dalam rangka mendekati kepada cita-cita dan tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sinergi dan sinkronisasi antara program serta anggaran tidak terjadi. Walaupun terdapat UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Nomor 17 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, namun tidak selalu menjadi acuan dalam perencanaan pembangunan. Daya rekat dari UU tersebut lemah karena sistem ketatanegaraan kita sudah berubah.

Merespons betapa pentingnya *road map* pembangunan/perencanaan pembangunan semesta berencana atau apapun namanya memang menjadi pekerjaan rumah para elite. Pembangunan/perencanaan pembangunan semesta berencana merupakan pedoman dan strategi pembangunan yang merupakan komitmen nasional yang dirumuskan melalui musyawarah mufakat di Lembaga Permusyawaratan Rakyat. Rumusannya harus menjadi acuan bagi setiap kabinet untuk merumuskan program pemerintahannya dalam setiap periode, sehingga pada setiap periode pemerintahan, melanjutkan hal-hal yang baik dari pemerintah sebelumnya dan mengambil langkah-langkah baru yang lebih baik untuk menggenapkan upaya meraih capaian masa lalu. Secara filosofis *road map* GBHN atau pembangunan semesta berencana menjadi koridor perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam mewujudkan cita-cita. Perjalanan yang diharapkan dapat berjalan secara tertib, teratur, berkesinambungan dan efisien. Dengan demikian, garis besar haluan negara berfungsi sebagai lorong atau koridor yang menghubungkan program-program pembangunan jangka pendek, menengah dan jangka panjang berkali-kali sampai terciptanya cita-cita bangsa. Dari sisi dimensi waktu hendaknya GBHN atau pembangunan semesta berencana memiliki dimensi waktu yang panjang yaitu 25 sampai dengan 100 tahun kemudian.

Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014: Sebuah Kemajuan dalam Proses Haluan Negara

Sesungguhnya, dalam arah perkembangan menuju perbaikan sistem ketatanegaraan kita, patut kita syukuri bahwa MPR telah mengeluarkan “Keputusan” mengenai salah satu upaya bagaimana menata sistem ketatanegaraan kita selama ini. Hal ini patut kita banggakan, bahwa MPR 2009-2014 telah melakukan pengkajian sangat mendalam terhadap dinamika politik dan tatanan kenegaraan yang kesemuanya pasti memiliki kelemahan. Memang dalam Keputusan tersebut bukan berarti hal yang direkomendasikan tersebut semuanya memiliki kesalahan, akan tetapi merupakan upaya ikhtiar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang kesemuanya ingin menuju tatanan yang adil dan lebih baik.

Berikut isi dari Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009-2014³² :

1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap

³² Iiydonesia et al., “Hasil Kajian.”

- mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara amendemen;
2. Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara;
 3. Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;
 4. Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya;
 5. Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI;
 6. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara;
 7. Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Dalam isi dari Keputusan tersebut memang sejatinya tatanan ketatanegaraan kita mutlak untuk diperbaiki bersama. Oleh karenanya langkah baiknya, jika Rekomendasi ini menjadi hal yang baik untuk didiskusikan dengan kalangan pimpinan lembaga negara, kalangan Universitas di seluruh Indonesia, para pengamat, dosen-dosen, para kaum pendidik, kaum cendekiawan, dan seluruh rakyat Indonesia. Bagaimana kita menyikapi putusan-putusan dalam Rekomendasi tersebut, mencatat, menata, dan memperbaiki konsitusi kita. Persoalan GBHN, disinggung dalam poin nomor 2, yang menandakan bahwa GBHN amat kita perlukan dalam kondisi saat ini. Jadi dapat dikatakan bahwa memang GBHN perlu dihadirkan kembali dalam tatanan bernegara kita. Pasca reformasi sesungguhnya menghendaki kembalinya GBHN dalam konsitusi kita. Dan MPR, tentu saja merespons dinamika persoalan GBHN dengan merekomendasikan Keputusan Nomor 4 tersebut dan tercermin pula dalam Tata Tertib Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR.

Pendapat Fraksi dan Kelompok DPD dalam Rapat Gabungan dengan Pimpinan MPR

Sesuai dengan pendapat Fraksi dan Kelompok DPD yang telah disampaikan secara tertulis pada Rapat Gabungan tanggal 25 Januari 2017 di Ruang GBHN MPR RI, pendapat mengenai Reformulasi

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Haluan Negara dapat disimpulkan sebagai berikut³³ :

1. Seluruh Fraksi dan Kelompok DPD menyatakan pendapat setuju apabila dilakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara. Fraksi Partai Hanura Belum menyatakan pendapatnya;
2. Terhadap bentuk hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN, pendapat yang disampaikan adalah sebagai berikut:
 - a. Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi PAN, Fraksi PKB, Fraksi Nasdem, dan Kelompok DPD berpendapat bahwa bentuk hukum untuk sistem perencanaan pembangunan adalah Ketetapan MPR;
 - b. Fraksi Partai Demokrat berpendapat bahwa bentuk hukumnya adalah Undang-Undang, yaitu dengan menyempurnakan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional;
 - c. Fraksi Partai Golkar berpendapat, apakah dalam bentuk UU atau dengan Tap MPR. Jika dalam bentuk UU, bagaimana efektifitasnya? Jika dengan Tap MPR, bagaimana konsekuensi hukumnya, mengingat MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan mempunyai wewenang untuk menetapkan GBHN.
 - d. Fraksi Partai Gerindra berpendapat bahwa sebelum menghidupkan kembali GBHN dalam konstitusi, beberapa hal yang perlu dilakukan adalah merevisi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007, yaitu untuk menegaskan kewajiban adanya integrasi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, serta merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu untuk menegaskan bahwa Ketetapan MPR adalah produk hukum yang ada diatas Undang-Undang. Jika sudah direvisi, maka MPR memperbaiki Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan atau membuat Ketetapan MPR yang baru sebagaimana yang dimaksud dengan GBHN. Apabila diperlukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka perlu dilakukan secara holistik dan komprehensif.
 - e. Fraksi PKS berpendapat, Apabila dipandang perlu payung hukum berupa UU dan apabila dalam bentuk UU dianggap rentan judicial review maka dapat dipertimbangkan menjadi usulan perubahan UUD. Apabila ditetapkan dalam sebuah UU, Fraksi PKS memandang agar Presiden dengan DPR dan DPD perlu membahasnya dengan melibatkan lembaga negara lainnya yaitu MPR, BPK, MK, MA, KY, dan *stakeholder* lainnya. Apabila UU dianggap

³³ Sumber : Surat Tertulis dari masing-masing Fraksi dan Kelompok DPD

- rentan atas *judicial review*, maka dapat dipertimbangkan untuk menjadi usulan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Apabila diatur dalam Undang-Undang Dasar, secara implisit merupakan pintu masuk untuk ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR.
- f. Fraksi PPP berpendapat, mempertimbangkan proporsionalitas secara legitimasi hukum, apakah dalam UUD, Tap MPR, atau UU.
3. Sehubungan dengan konsekuensi hukum akibat adanya GBHN, Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi Nasdem, Fraksi PAN, dan Fraksi PKS berpendapat tidak perlu ada konsekuensi hukum. Fraksi lain dan Kelompok DPD belum menyampaikan pendapatnya.
 4. Apabila dengan adanya GBHN ditempuh melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945, pendapat yang berkembang sehubungan dengan materi perubahan adalah sebagai berikut:
 - a. Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi PAN, Fraksi PPP, dan Fraksi Nasdem dan berpendapat bahwa perubahan dilakukan terbatas hanya untuk materi GBHN saja;
 - b. Fraksi Partai Golkar, Fraksi PKS, dan Fraksi PPP berpendapat, apabila dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebut batasan materi dan secara khusus. Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PKS mensyaratkan untuk mengikuti prosedur Pasal 37.
 - c. Fraksi Partai Gerindra berpendapat, apabila harus melalui perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka perlu dilakukan secara holistik dan komprehensif karena yang menjadi persoalan bukan hanya GBHN saja tetapi juga di berbagai pasal. Misalnya, pasal tentang persyaratan calon Presiden dan calon Wakil Presiden, pasal tentang Hak Asasi Manusia, pasal tentang kedaulatan rakyat dalam perekonomian, penataan kewenangan lembaga-lembaga negara, dan pasal lain yang pernah disuarakan oleh berbagai kalangan untuk diubah.
Dalam pandangan fraksi secara lisan, menyampaikan sikap sekaligus mengembalikan UUD 1945 yang asli (sebelum perubahan) untuk diberlakukan kembali;
 - d. Kelompok DPD berpendapat, Tidak hanya menyangkut materi pokok “sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN” saja tetapi juga perlu mengangkat materi Penataan kewenangan MPR dan Penataan kewenangan DPD;
 5. Fraksi PAN, Fraksi Nasdem, dan Fraksi Hanura belum menyerahkan pendapat tertulis.
 6. Fraksi PKS mengusulkan agar dipertimbangkan untuk dibentuk Panitia Khusus seperti Panitia Ad Hoc guna menindaklanjuti dan mendalami hasil-hasil kajian Badan Pengkajian dan hasil kajiannya dilaporkan ke Pimpinan MPR.
 7. Fraksi Golkar mengusulkan untuk melakukan diskusi yang fokus dan mendalam mengenai isu-isu pokok terkait Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN, yaitu:
 - (a) format/bentuk Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN, (b) bentuk hukum

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan (c) bagaimana hubungan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dengan sistem presidensiil.

Cerminan Perlunya GBHN Dalam Peraturan Tata Tertib MPR Nomor 1 Tahun 2014

Peraturan Tata Tertib MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR pada Paragraf 4 mengenai “Melaksanakan Pengelolaan Aspirasi Masyarakat dan Daerah dalam Rangka Penyusunan Pokok Haluan Penyelenggaraan Negara”, di dalam pasal 153 menyatakan sebagai berikut :

Ayat (1), MPR bertugas melaksanakan pengelolaan aspirasi masyarakat dan daerah dalam rangka penyusunan pokok haluan penyelenggaraan negara.

Ayat (2), Masyarakat berhak menyampaikan usulan mengenai pokok haluan penyelenggaraan negara kepada MPR.

Ayat (3), MPR menyusun hasil penyerapan aspirasi masyarakat dan daerah sebagai bahan penyusunan pokok haluan penyelenggaraan negara.

Ayat (4), Penyusunan hasil penyerapan aspirasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didukung oleh Badan Pengkajian.

Ayat (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menerima dan mempersiapkan bahan aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok haluan penyelenggaraan negara diatur dalam Rapat Gabungan.

Kemudian dalam Paragraf 5 mengenai “Menyampaikan Pokok Haluan Penyelenggaraan Negara Kepada Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, di dalam Pasal 154 menyatakan sebagai berikut :

Ayat (1), MPR bertugas menyampaikan pokok haluan penyelenggaraan negara kepada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ayat (2), Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menindaklanjuti pokok haluan penyelenggaraan negara sesuai dengan wewenang, tugas dan fungsinya.

Ayat (3), Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyampaian pokok haluan penyelenggaraan negara kepada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam Rapat Gabungan.

Reformulasi model GBHN dalam sistem perencanaan pembangunan nasional Indonesia ke depan menjadi wacana publik yang cukup kuat. Pertama, adalah haluan negara sebagai pemandu arah pelaksanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan; Kedua, integrasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah; Ketiga, sistem perencanaan pembangunan yang berbasis

kedaulatan rakyat; Keempat, aspek hukum dan politik sistem perencanaan pembangunan nasional; dan Kelima, Peran MPR dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Dengan dihapuskannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, maka sistem perencanaan pembangunan nasional tidak berlandaskan pada Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tetapi berlandaskan pada Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang disusun berdasarkan Visi dan Misi calon Presiden dan/ atau Wakil Presiden terpilih.

Dengan model sistem perencanaan pembangunan nasional yang demikian memungkinkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dilaksanakan secara tidak konsisten dalam setiap periode pemerintahan mengingat implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) didasarkan kepada visi dan misi Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih dalam pemilihan umum, yang masing-masing dapat memiliki visi dan misi yang berbeda dalam setiap periode pemerintahan. Demikian pula antara sistem perencanaan pembangunan nasional dan sistem perencanaan pembangunan daerah, kemungkinan berpotensi terjadi ketidakselarasan pembangunan mengingat sistem perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) tidak terikat untuk mengacu pada sistem perencanaan pembangunan menengah nasional (RPJMN) mengingat visi dan misi Gubernur/Bupati/Walikota yang mungkin dapat berbeda dengan Visi dan Misi Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih, demikian juga dengan Visi dan Misi Gubernur/Bupati/Walikota di daerah-daerah lainnya.

Kajian Perbandingan tentang Penerapan Dokumen Rencana Pembangunan di Negara Malaysia

Rencana pembangunan nasional pertama Malaysia dilakukan pada tahun 1957 dan berakhir pada tahun 1970³⁴. Rencana pembangunan tersebut dilaksanakan oleh pemerintah untuk seluruh Malaysia-Sabah, termasuk Sarawak. Tujuan dari rencana pembangunan pertama tersebut adalah untuk mempromosikan kesejahteraan semua warga negara dan memperbaiki kondisi kehidupan di daerah pedesaan, khususnya di kalangan kelompok berpenghasilan rendah³⁵.

Rencana tersebut berupaya meningkatkan akses terhadap fasilitas medis di daerah pedesaan melalui pembentukan dinas kesehatan pedesaan. Fasilitas rumah sakit kabupaten ditingkatkan untuk menangani rujukan dari klinik. Sesaat sebelum pelaksanaan pembangunan nasional tersebut dilaksanakan, Inggris, mengumumkan akan menarik komitmen pendanaan untuk pembangunan

³⁴ Ministry of Economic Affairs, "Economic History."

³⁵ Ministry of Economic Affairs.

pertahanan dan ekonomi Malaysia. Akibatnya, Pemerintah Malaysia meminta bantuan keuangan dari Amerika Serikat (AS) untuk menghindari rencana pembangunan nasional tersebut lumpuh karena kurangnya dana. Tawaran yang dilakukan oleh Malaysia kepada Amerika adalah dukungan untuk Perang Vietnam. Namun, Malaysia tidak pernah secara langsung memberikan dukungan militer untuk Amerika Serikat, sesuai dengan kebijakan netralitasnya, akibatnya Malaysia gagal mendapatkan bantuan ekonomi yang substansial dari Amerika Serikat.

Fokus dari rencana pembangunan nasional Malaysia pertama adalah mengatasi masalah pengangguran dengan mendorong pertumbuhan produk domestik bruto (PDB), meningkatkan lapangan kerja, serta mengatasi kesenjangan ekonomi antara pedesaan dan perkotaan. Selain itu, rencana pembangunan nasional pertama Malaysia juga dirancang untuk mengatasi masalah etnis dalam profesi tertentu, dengan orang-orang China mendominasi pasar, orang-orang Melayu mendominasi dinas sipil, dan orang-orang Indian yang lebih banyak bekerja di bidang hukum. Terkait hal tersebut, Pemerintah Malaysia menawarkan insentif untuk industrialisasi ekonomi Malaysia dengan mempromosikan kewiraswastaan Melayu dan meningkatkan kemampuan manajemen Melayu untuk usaha manufaktur.

Otoritas Pengembangan Industri Federal (*Federal Industrial Development Authority / FIDA*) yang didirikan pada tahun 1965 namun baru mulai beroperasi pada tahun 1967, berusaha mempercepat pengembangan industri lebih lanjut dan mengkoordinasikan pembangunan tersebut. Pada tahun 1968, peraturan baru ditetapkan yang menetapkan kuota untuk kepemilikan orang-orang Melayu terhadap perusahaan tertentu, dan mempekerjakan orang-orang Melayu di perusahaan manufaktur. Kebijakan tindakan afirmatif tersebut berlaku sesuai dengan Pasal 153 Konstitusi Malaysia. Industri baru yang memproduksi barang untuk pasar Malaysia diharuskan memiliki setidaknya 51% dari ekuitas mereka di tangan warga negara Malaysia, namun industri yang hanya akan barang ekspor diizinkan untuk tetap sepenuhnya berada di tangan asing.

Rencana pembangunan nasional Malaysia kedua bertujuan menerapkan Kebijakan Ekonomi Baru Malaysia (NEP). Kebijakan tersebut berlangsung dari tahun 1971 sampai 1975 dan bertujuan untuk "merestrukturisasi" masyarakat Melayu di bidang ekonomi dan mengurangi dominasi Cina dan asing Malaysia dalam perekonomian Malaysia sehingga dapat memperbaiki posisi ekonomi orang Melayu. sekaligus secara khusus menangani masalah kemiskinan di antara orang-orang Melayu.

Rencana pembangunan nasional Malaysia pertama gagal dalam mengatasi ketidakseimbangan ekonomi. Sebaliknya kebijakannya telah mengakibatkan ketidakpuasan di antara orang-orang non-Melayu. Sebagian besar mendukung partai-partai oposisi yang lebih memilih untuk mengurangi atau menghilangkan tindakan afirmatif untuk Bumiputra dalam pemilihan umum 1969. Tanggal 12 Mei

1969 terjadi demonstrasi yang dilakukan oleh kelompok pendukung oposisi untuk menentang kebijakan kebijakan afirmatif pada kelompok Bumiputera. Sehari kemudian pada 13 Mei oleh Organisasi Nasional Melayu Bersatu (UMNO), sebuah partai besar dalam koalisi aliansi pemerintahan, melakukan unjuk rasa tandingan. Sayangnya demonstrasi yang dilakukan oleh UMNO berubah menjadi kerusuhan rasial yang berlangsung dua hari. Setidaknya sekitar 200 orang meninggal dan ribuan orang kehilangan tempat tinggal, sebagian besar dari mereka orang China. Keadaan darurat diumumkan, dan Parlemen Malaysia dibubarkan. Dewan Operasi Nasional (NOC) memerintah sampai tahun 1971, sampai parlemen terbentuk kembali.

Rencana pembangunan nasional Malaysia kedua (1971-1975) dianggap berlebihan dalam semangatnya untuk meningkatkan partisipasi Melayu dalam ekonomi. Meskipun hal tersebut oleh sebagian kelompok masyarakat saat itu dipandang rasional karena meskipun orang-orang Melayu merupakan mayoritas penduduk Malaysia, namun kekuatan ekonominya tidak sepadan dengan non Melayu. Pada tahun 1970, Bumiputera hanya menguasai 1,9% dari ekonomi Malaysia, sementara orang-orang non-Melayu (kebanyakan orang Tionghoa) memegang 37,4%, dan sisanya di tangan asing. Akibat kesenjangan yang luas tersebut, pasal 153 Konstitusi Malaysia mensyaratkan pemerintah untuk menetapkan kuota untuk dispensasi beasiswa, pekerjaan di dinas sipil, dan lain-lain yang ditargetkan untuk memperbaiki status ekonomi orang Melayu.

Dengan alasan itulah, rencana pembangunan nasional Malaysia kedua (1971-1975) kedua masih terfokus pada upaya untuk meningkatkan kepentingan ekonomi Melayu, terutama di bidang manufaktur dan pertambangan. Namun untuk menghindari konflik secara langsung dari kelompok-kelompok yang berafiliasi dengan kepentingan ekonomi Tiongkok serta orang-orang non Bumiputera, maka rancangan pembangunan nasional kedua targetnya diperluas, tidak hanya terkait kepentingan ekonomi kelompok Melayu namun juga non-Melayu secara absolut, sekaligus meningkatkan pangsa masyarakat Melayu secara relatif juga.

Adapun rencana pembangunan nasional Malaysia kesepuluh disingkat '10MP', adalah cetak biru komprehensif yang disiapkan oleh Unit Perencanaan Ekonomi (EPU) dari kantor Perdana Menteri dan Kementerian Keuangan Malaysia dengan persetujuan dari Kabinet Malaysia. Malaysia mengalokasikan anggaran nasional dari tahun 2011 sampai 2015 ke semua sektor ekonomi di Malaysia. Cetak biru tersebut diumumkan pada tanggal 10 Juni 2010, yang diresmikan oleh Perdana Menteri Malaysia keenam, Datuk Seri Najib Tun Razak di Parlemen. 10MP menggarisbawahi lima dasar strategi untuk mencapai status negara berpenghasilan lebih tinggi karena tahun 2020. Kelima hal mendasar itu adalah³⁶:

³⁶ Ministry of Economic Affairs.

1. Meningkatkan nilai ekonomi negara.
2. Meningkatkan kemampuan dan inovasi pengetahuan, dan menanamkan pemikiran dunia pertama.
3. Menangani ketidaksetaraan sosial ekonomi secara terus-menerus.
4. Meningkatkan kemampuan kualitas hidup.
5. Memperkuat implementasi institusi dan negara.

Dari uraian di atas terlihat bahwa penyusunan rancangan pembangunan nasional dari berbagai negara sangat dinamis. Apa yang disusun selain berbasis pada kepentingan nasional masing-masing juga terkait dengan kondisi sosial budaya masing-masing negara. Daya respon yang cepat dalam menghadapi dinamika masyarakat juga menjadi catatan tersendiri. Malaysia yang menetapkan rancangan *affirmative action* di bidang ekonomi bagi kelompok Bumiputera adalah bagian tak terpisahkan dari upaya untuk memajukan kelompok Melayu yang terpinggirkan oleh usaha kelompok non Bumiputera maupun perusahaan-perusahaan asing yang beroperasi di negara tersebut. Berbagai paket kebijakan diberikan untuk mempermudah pertumbuhan ekonomi pada kelompok Bumiputera (Melayu) meskipun ditentang oleh kelompok non Melayu hingga menimbulkan kerusuhan rasial yang menewaskan setidaknya 200 orang pada tahun 1969. Meskipun rencana pembangunan nasional pertama Malaysia dianggap gagal, namun karena negara memandang adanya kesenjangan yang besar antara golongan Melayu dan Non Melayu dalam penguasaan ekonomi di Malaysia maka pada rencana pembangunan nasional kedua kebijakan *affirmative action* untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi kelompok Melayu tetap dilakukan.

Format Ideal Haluan Negara Indonesia

Keberadaan GBHN sesungguhnya sangat penting tatkala pembangunan bangsa Indonesia saat ini dihadapkan pada problem diskontinuitas dan diskonektivitas. Para pengambil keputusan politik sering terjebak pada kepentingan jangka pendek dan terfragmentasi menurut garis kepartaian dan kedaerahan. Dengan kondisi seperti itu, pilihan-pilihan kebijakan sering bersifat tambal sulam dan parsial, mengabaikan pilihan-pilihan strategis yang bersifat fundamental dan integral yang tentunya sangat memerlukan kesinambungan dan keterpaduan berjangka panjang.

Kesadaran untuk menghidupkan kembali GBHN sesungguhnya sudah disokong kuat oleh sebagian besar fraksi di MPR. Meski demikian, format dan isi GBHN tidaklah harus sama dan sebangun seperti versi dahulu. Kandungan GBHN cukuplah berisi pedoman-pedoman dasar (*guiding principles*) atau arahan-arahan dasar (*directive principles*) dan mengatur kinerja di antara lembaga-lembaga negara yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin dan terencana.

Kemungkinan Diterapkannya Haluan Negara Model GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dalam rangka melaksanakan kewajiban MPR, yaitu mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan serta melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah, MPR menyepakati akan menindaklanjuti seluruh hasil penyerapan aspirasi dan kajian serta rekomendasi MPR periode 2009-2014 untuk diambil putusan dalam Sidang MPR. Putusan dalam Rapat Gabungan MPR pada tanggal 24 Juli 2018, disepakati dibentuk 2 (dua) Panitia Ad Hoc yang diberi tugas untuk mempersiapkan materi dan rancangan Keputusan MPR, yaitu tentang Pokok-Pokok Haluan Negara, Rekomendasi MPR, serta Perubahan Tata Tertib MPR.

Pembahasan dalam Panitia Ad Hoc merupakan pembahasan dalam tingkatan kedua sebelum diambil keputusan dalam Sidang Paripurna MPR. Ini adalah langkah dan kemajuan yang sangat signifikan dalam hal pelaksanaan tugas dan wewenang MPR dalam rangka memberikan kontribusi untuk membuka peluang optimalisasi pelaksanaan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia.

Kebulatan putusan untuk menindaklanjuti dalam sebuah produk keputusan lembaga, menunjukkan seluruh anggota MPR memiliki pandangan dan pendapat yang sama bahwa terhadap hal-hal yang ditujukan untuk mencapai tujuan negara perlu dilakukan pengkajian dan pemikiran untuk maju secara terus menerus dan mengedepankan aspirasi serta kebutuhan bangsa dan negara.

KESIMPULAN

Pertama, dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah, maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan, berwenang untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika. Pemanduan tersebut dilaksanakan untuk memberikan arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya.

Kedua, Reformulasi model GBHN dalam sistem perencanaan pembangunan nasional Indonesia ke depan menjadi wacana publik yang cukup kuat. Harus dibedakan antara kewenangan dalam Pilpres dan menyusun GBHN. Sebab pilpres menyangkut suara rakyat. Sedangkan GBHN,

MPR dituntut untuk dapat menghadirkan panduan pembangunan. Pilpres langsung harus dipahami sebagai cara demokrasi untuk memilih pemimpin negara atau pemerintahan yang tidak ada kaitannya dengan GBHN. GBHN merupakan haluan negara yang memandu pelaksanaan kontinuitas pembangunan negara oleh seluruh cabang-cabang kekuasaan. Yang lebih fundamental, visi negara dalam UUD 1945 sebagai konstitusi perlu dijabarkan dan dijalankan oleh semua lembaga negara dan bukan hanya oleh Presiden. Maka, gagasan menghidupkan GBHN haruslah diletakkan dalam rangka semata-mata mengembalikan visi haluan negara dan tidak perlu serta merta diikuti dengan mengembalikan pemilihan Presiden oleh MPR.

Ketiga, MPR sesungguhnya telah merespons dinamika persoalan GBHN dengan memberi marwah pembentukan mengenai GBHN yang tercantum di dalam Peraturan Tata Tertib MPR Nomor 1 Tahun 2014 dan Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009-2014. Sehingga, MPR telah merespons mengenai wacana pembentukan GBHN dan telah melakukan pengkajian yang mendalam. Jadi dapat disimpulkan bahwa pasca reformasi, bangsa Indonesia tetap membutuhkan GBHN.

Keempat, agar sistem perencanaan pembangunan model GBHN mempunyai kekuatan hukum yang mengikat kepada seluruh penyelenggara negara dan masyarakat maka perlu dicantumkan dalam bentuk Ketetapan MPR melalui penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karenanya, penulis dalam penelitian ini ingin memberikan argumentasi penilaian bahwa Negara harus hadir dalam mewujudkan cita-cita pembangunan nasional sebagaimana terejawantahkan dalam Pancasila. Untuk membuktikan negara hadir, maka perlu kebijakan untuk menghadirkan kembali GBHN sebagai Haluan Negara bangsa Indonesia, dan itu melalui payung hukum Ketetapan MPR. Di samping itu, Haluan Negara yang hendak dirumuskan, harus setidaknya mengatur kinerja di antara lembaga-lembaga negara serta haluan bagi pembangunan nasional. Filsuf Frederich Nietzsche berpendapat bahwa ada dua kemampuan yang diperlukan dalam menghadapi sejarah, yaitu kemampuan mengingat dan kesanggupan melupakan. Tanpa ingatan, hidup tak terpiculkan karena segala sesuatu harus dipelajari dari awal dan dimulai kembali dari nol. Sebaliknya, tanpa melupakan, hidup juga terlalu berat oleh bertumpuknya beban ingatan yang menghalangi seseorang bergerak maju.

Dalam kasus bangsa Indonesia, serta dalam persoalan GBHN, risiko kita adalah kecenderungan mengingat apa yang patut dilupakan, dan kebiasaan melupakan apa yang patut diingat. Dalam konteks ini, GBHN haruslah menjadi produk yang demokratis, bukan sebagai alat rekayasa politik tertentu. GBHN harus menjadi produk legislasi yang secara *das sollen* maupun *das sein* memberikan manfaat bagi kepentingan bangsa dan Negara. Begitu pula dengan penataran P4 seperti yang dilakukan pada masa lalu, sesungguhnya harus hadir kembali demi mengatasi

kesenjangan akhlak, moral dan etika di kalangan remaja Indonesia, dengan bentuk yang sangat populer di era milenial sekarang ini dan yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Non-elektronik

Buku:

Forum Rektor Indonesia. *Naskah Akademik Mengembalikan Kedaulatan Rakyat Melalui Penyusunan GBHN Kepada Penyelenggara Negara*. 2014. Surakarta: UPT UNS Press.

Jember, Pusat Kajian Pancasila dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Jember. *Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis Garis Besar Haluan Negara*. 2017. Badan Pengkajian MPR RI,

Risalah Sidang BPUPKI. 1998. Sekretariat Negara Republik Indonesia, <https://doi.org/10.15713/ins.mmj.3>. Jakarta.

MPR RI. "Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014," 2014.

———. *Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002*. Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014.

———. *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014.

Jurnal:

"1 KAJIAN HALUAN NEGARA MODEL GBHN, JEMBER," n.d.

A. Aco Agus, Sangkala Ibsik, Firman Muin. "Aspirasi Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar Tentang Wacana GBHN Ditinjau Dalam Perspektif Ideologi Pembangunan." *Jurnal Ad'ministrare* 3, no. 2 (2017): 133–36.

Arend Lijphart. "Société Québécoise de Science Politique Review Reviewed Work (s): Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries by Arend Lijphart Review by : Grant Amyot Source : Canadian Journal of Political Science / Revue Ca." *Canadian Journal of Political Science* 18 (1985): 27–30.

Bambang Prijambodo. "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Dengan Model GBHN Sebagai Haluan Penyelenggaraan Negara." BAPPENAS RI, 2017.

Bambang Sadono. "Mencegah Bola Liar Amandemen UUD 1945." *Media Indonesia*. 2016.

Bimankalid, Triandi. "ANALISIS YURIDIS GAGASAN PEMBERLAKUAN KEMBALI GARIS BESAR HALUAN NEGARA (GBHN) SEBAGAI PANDUAN PEMBANGUNAN

- NASIONAL PASCA AMENDEMEMEN.” *JOM Fakultas Hukum IV*, no. 1 (2017): 1–15.
- Figure, Supplementary. *Buku BPUPKI*, n.d. <https://doi.org/10.15713/ins.mmj.3>.
- Forum Rektor Indonesia. *Naskah Akademik Mengembalikan Kedaulatan Rakyat Melalui Penyusunan GBHN Kepada Penyelenggara Negara*. Surakarta: UPT UNS Press, 2014.
- Iiyonesia, Reptiblik, M Ielis Permusya, Waratan Rakyat, Majelis Permu, Syawaratan Rakyat, Republik Ind, and O N E S Ia. “Hasil Kajian,” 2019.
- M. Hasbi Arbi. “UUD 1945 Dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dan Politis Dalam Pembangunan Nasional.” *Variasi* 4, no. 12 (2013): 10.
- Ministry of Economic Affairs, EPU. “Economic History.” malaysia, 2018.
- MPR RI. *Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002*. Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014.
- . *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014.
- Muharsono. “Pentingnya GBHN,” n.d., 192–200.
- RI, Sekretariat Jenderal MPR, ed. *Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan MPR RI Tahun 1960 Sd Tahun 2002*. Jakarta, 2007.
- Siti Marwijah. “Garis-Garis Besar Haluan Negara Sebagai Penentu Arah Dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia Siti.” *Rechtidee Jurnal Hukum* 9, no. c (2014): 88–103. <https://doi.org/10.15713/ins.mmj.3>.
- Susanto, Mei. “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensil Indonesia.” *Penelitian Hukum De Jure* 17, no. September (2017): 19.
- Walters, Mark D. “Dicey on Writing the Law of the Constitution.” *Oxford Journal of Legal Studies* 32, no. 1 (2012): 21–49. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqr031>.
- Yudi Latif. “Basis Sosial GBHN.” *Kompas*. 2016.