

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Gagasan reformulasi Garis-garis Besar Haluan Negara hanya dapat dilakukan dengan menghendaki perubahan (*amendment*) UUD 1945. *Amendment* UUD 1945 membuka peluang untuk mendapat penolakan dari banyak pihak, terutama para akademisi dan praktisi dengan disiplin ilmu hukum tata negara. Konstitusi negara harus mempunyai unsur kesepakatan (*resultante*) dalam konteks melakukan perubahan (*amendment*) atau pembaruan (*reform*).

UUD merupakan hasil produk politik yang luar biasa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. UUD saat pertama kali disahkan Presiden Sukarno dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 mendapatkan penolakan setelah 2 bulan berlaku. Sutan Syahrir dan kawan-kawan mengatakan UUD yang dibuat adalah produk fasisme<sup>1</sup>, sehingga keluar Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tanggal 16 Oktober 1945<sup>2</sup> dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945<sup>3</sup>.

Begitu juga dengan Konstitusi RIS yang berlaku tanggal 27 Desember 1949 berdasarkan hasil KMB untuk mendapatkan pengakuan

---

<sup>1</sup>Fasisme merupakan sebuah paham politik yang mengagungkan kekuasaan absolut tanpa demokrasi, dalam paham ini nasionalisme yang sangat fanatik dan otoriter yang sangat kentara.

<sup>2</sup>Maklumat Wakil Presiden yang diberi nomor X ini sebagai bukti bahwa Presiden Soekarno memiliki kekuasaan Presiden sangat besar (*executive heavy*) pada saat itu menjalankan tugas pemerintahan, sehingga harus ada peran lembaga legislatif untuk mengawasi Presiden, maka peran Komite Nasional Pusat (KNP) yang sebelumnya hanya sebagai pembantu Presiden berubah menjadi lembaga dengan peran legislatif menjelang terbentuknya MPR.

<sup>3</sup>Maklumat Pemerintah ini dikeluarkan untuk mengganti sistem pemerintahan negara dari sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan parlementer, (perdana menteri dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat).

internasional berkenaan dengan kemerdekaan negara Indonesia. Konstitusi RIS juga diprotes dengan adanya Mosi Integral Natsir<sup>4</sup> tanggal 3 April 1950 bahwa Indonesia harus kembali kepada negara kesatuan. Kemudian, dibuat UUD untuk negara kesatuan, namun sebelum disahkan sudah diprotes kembali, hingga akhirnya dibentuk UUD Sementara 1950 yang berlaku tanggal 17 Agustus 1950-5 Juli 1959. Karena konstituante belum mampu membuat UUD yang baru, maka Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden Sukarno 5 Juli 1959 untuk kembali kepada UUD 1945. Akhirnya, masa reformasi juga menghendaki perubahan UUD 1945 dan masih diprotes sehingga terjadi perubahan sebanyak empat kali.

Lebih lanjut, keinginan untuk mempunyai haluan negara adalah langkah yang bagus dalam sistem pembangunan sebuah negara. Karena tidak bisa suatu negara berjalan sendiri tanpa haluan dan perencanaan. Dalam teori pembangunan terdapat dua paradigma, yaitu: pertama, negara bisa berjalan sendiri tanpa *planning* dikenal dengan teori *grass root approach*, contohnya adalah masyarakat yang tumbuh dan berkembang sendiri secara mandiri dipelbagai negara dan Kedua, teori *central approach* yang mulai diterapkan pada 1947 dengan konsep *Master Plan* untuk membangun kembali negara pasca perang dunia kedua, maka negara harus mempunyai perencanaan pembangunan.

Rancangan sistem Perencanaan pembangunan di Indonesia telah dimulai saat pembuatan pertama kali UUD 1945. Pasal 3 UUD memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Undang-

---

<sup>4</sup>Mosi Integral Natsir ialah hasil keputusan parlemen mengenai bersatunya kembali bentuk negara Indonesia ke dalam bentuk negara kesatuan yang digagas oleh Moh. Natsir.

Undang Dasar dan Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara. Namun, pada era reformasi banyak interpretasi yang keliru terhadap pemahaman kalimat menetapkan Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara (GBDHN) yang menyamakan artinya dengan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Jika ditelisik lebih dalam, kalimat GBHN digunakan sebagai nama dalam sistem perencanaan pembangunan masa pemerintahan Presiden Soeharto 1973<sup>5</sup>. Masa pemerintahan Presiden Sukarno juga mempunyai sistem perencanaan pembangunan yang diberi nama Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahun 1961-1969<sup>6</sup>.

Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara bukanlah sebuah nama, melainkan akumulasi hasil produk ketetapan MPRS dan MPR yang dibuat dan bersifat *regeling* kala itu, termasuk ketetapan MPRS yang mengatur Pola Pembangunan Semesta Berencana dan ketetapan MPR tentang GBHN.

Pasca reformasi 1998, Indonesia telah mempunyai nama haluan negara. Nama haluan negara tersebut adalah Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional<sup>7</sup>, dipertegas lagi dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional<sup>8</sup> dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional<sup>9</sup> yang berdasarkan UUD 1945 dan salah satunya mengacu pada

---

<sup>5</sup>Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

<sup>6</sup>Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

<sup>7</sup>Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>8</sup>Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

<sup>9</sup>Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.

Pasal 33 UUD 1945. Antara GBHN dan SPPN mempunyai nama yang berbeda, namun mempunyai persamaan secara substansi.

Menilai persamaan substansi GBHN dengan SPPN dapat dilihat dari matrik berikut ini:

**Tabel 3.14**

GBHN	SPPN
Pola Dasar Pembangunan Nasional merupakan Landasan pelaksanaan pembangunan nasional disegala bidang adalah pancasila dan UUD 1945	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional merupakan tujuan dibentuknya pemerintahan Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945
Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang merupakan cita-cita nasional meliputi jangka waktu 25-30 tahun	Rencana Pembangunan Jangka Panjang merupakan dokumen perencanaan untuk 20 tahun
Pola Umum Pembangunan Lima Tahun (Pelita) merupakan program pemerintahan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun	Rencana Pembangunan Jangka Menengah merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun

Secara filosofis, GBHN dan SPPN hanya berbeda dasar hukum penetapannya. GBHN ditetapkan dengan Ketetapan MPR, sementara SPPN ditetapkan dengan UU. GBHN yang ditetapkan dengan Ketetapan MPR pada masa orde baru karena menganut sistem pemerintahan parlementer, masa reformasi mengubah sistem pemerintahan parlementer

menjadi sistem pemerintahan presidensial. Secara umum, sistem pemerintahan presidensial telah terjadi purifikasi lembaga negara dan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara lembaga negara. MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan presiden berdasarkan hasil pemilihan umum yang dipilih secara langsung oleh rakyat, tidak bertanggung jawab kepada MPR sebab presiden bukan mandataris MPR.

Sistem pemerintahan presidensial tidak membenarkan MPR menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*), melainkan hanya Ketetapan MPR yang bersifat keputusan (*beschikking*). Pemahaman tersebut sesuai dengan Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Mendambakan GBHN yang ditetapkan dengan Ketetapan MPR pada masa orde baru, tentu tidak tepat lagi dan bersinggungan dengan sistem pemerintahan presidensial yang sedang digunakan Indonesia saat ini. Upaya itu tentu akan mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia yang terdapat dalam UUD 1945 terutama terkait Pasal 24A dan Pasal 24C UUD 1945.

Reformulasi GBHN sebagai upaya mewujudkan Pasal 33 UUD 1945 tidak akan bisa dilakukan, meskipun GBHN pernah diberlakukan masa Presiden Soeharto dan Pembangunan Semesta Berencana masa Presiden Sukarno. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang *abstract* sehingga tidak dijabarkan secara detail dalam bentuk program untuk melaksanakan isi dari pasal tersebut. Dari zaman Presiden Sukarno hingga

Presiden Jowo Widodo, Pasal 33 UUD 1945 tidak bisa diimplementasikan secara konkrit dan menimbulkan kontroversi.<sup>10</sup>

Korelasi GBHN dengan SPPN hanya terletak pada penamaan, periode pemberlakuannya, dan substansi. Nama GBHN berlaku pada masa orde baru, sedangkan nama SPPN berlaku pada masa reformasi. Secara substansi antara GBHN dan SPPN sama, bahkan SPPN secara tegas mengatur kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam menyusun perencanaan pembangunan jangka panjang, menengah, dan tahunan. Bahkan, aturan Pasal 5<sup>11</sup> UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang RPJPN menjamin adanya asas kesinambungan perencanaan program pembangunan pemerintah presiden sekarang dengan periode pemerintahan presiden selanjutnya.

## **B. Saran**

### **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (DPR dan DPD)**

Reformulasi GBHN sebagai upaya mewujudkan Pasal 33 UUD 1945 dibolehkan dalam konstitusi Indonesia dengan cara melakukan perubahan (*amendment*) UUD 1945 sesuai dengan Pasal 37 UUD 1945. Berkenaan dengan hal itu, maka saran dari penulis untuk Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila ingin mengembalikan kewenangan MPR

---

<sup>10</sup> Lihat dalam Focus Group Discussion yang diselenggarakan oleh Fraksi PKS dengan judul “Relevankah GBHN Pasca Reformasi” <https://www.youtube.com/watch?v=IIFHkxwLDNs> .

<sup>11</sup> Pasal 5 Ayat (1) bahwa “Dalam rangka menjaga kesinambungan pembangunan dan untuk menghindarkan kekosongan rencana pembangunan nasional, Presiden yang sedang memerintah pada tahun terakhir pemerintahannya diwajibkan menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk tahun pertama periode pemerintahan Presiden berikutnya.”

menetapkan GBHN yaitu dengan mengubah sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan parlementer.

Sistem pemerintahan parlementer pernah digunakan negara Indonesia sebelum masa reformasi. Namun, Sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia pasca reformasi tidak menempatkan MPR untuk menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*), melainkan hanya menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat keputusan (*beschikking*).

Antara GBHN dan SPPN tidak ada perbedaan secara substansi, GBHN adalah nama sistem perencanaan pembangunan masa pemerintahan Presiden Soeharto, sedangkan SPPN ialah nama sistem perencanaan pembangunan masa Pemerintah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan dilanjutkan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Jika ingin mengembalikan nama GBHN ke dalam sistem pemerintahan presidensial, maka cukup diganti saja UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang SPPN menjadi UU tentang GBHN.

## **2. Pemerintahan Negara**

Saran untuk pemerintah negara Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial supaya dapat menyelaraskan perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan pembangunan daerah ialah dengan langkah menilai dan mempelajari kesinambungan (*continuity*) antara rencana pembangunan yang disusun oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), penyusunan Rencana

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) di Kementerian Keuangan, dan pembahasan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) di DPR.

Pada realita birokrasi di Indonesia, pembuatan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang disusun Bappenas akan mengalami pergeseran atau perubahan ketika disusun oleh Kementerian Keuangan dalam bentuk Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Hal ini terjadi karena Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disusun harus disesuaikan dengan kondisi keuangan negara tahun sebelumnya. Disamping itu, proses politik di DPR sangat rentan terjadi perubahan rencana anggaran secara signifikan dalam pembahasan dan pengesahan RAPBN. Begitu banyak tahapan yang harus dilalui hingga DPR bersama presiden menyetujui dan mengesahkan RAPBN menjadi UU tentang APBN, tentu RAPBN akan mengalami pemangkasan anggaran dan program.

Pasal 23 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945 mengatur tentang kewenangan DPR untuk membahas dan mengesahkan RAPBN, bahkan apabila RAPBN tidak disetujui, maka pemerintah menjalankan APBN tahun lalu. Sementara itu, fungsi legislasi DPR berdasarkan Pasal 20 UUD 1945 tidak membatasi DPR membuat legislasi APBN, utamanya dalam pembahasan RAPBN, maka fungsi DPR ini akan merusak perencanaan kerja pemerintah yang disusun sebagai dokumen perencanaan nasional untuk periode satu tahun.

Selanjutnya, pasangan calon presiden dan calon wakil presiden seharusnya tidak perlu membuat atau merancang visi yang baru. Visi calon sudah termaktub dalam pembukaan UUD 1945 sebagai haluan dan tujuan bernegara. Tugas pasangan calon presiden dan calon wakil presiden ialah bagaimana menjabarkan haluan dan tujuan bernegara menjadi misi sebagai janji politik kepada konstituennya.

Lebih lanjut, program pembangunan dari sektor ekonomi yang digagas pemerintah pusat untuk pemerintah daerah melalui dana perimbangan yang bersumber dari APBN, baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) yang disahkan dengan Peraturan Presiden maupun Dana Alokasi Khusus (DAK) yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan, harus sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019. Upaya itu dilakukan supaya program pembangunan pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan haluan negara dan *sustainable development goals*.

