

**PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DALAM SISTEM  
PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL**

*(Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan  
Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA MHS. : MOH. HUDI, S.H.**

**NO. POKOK MHS. :15912087**

**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2018**

**PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DALAM SISTEM  
PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL**

*(Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan  
Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA MHS. : MOH. HUDI, S.H.**

**NO. POKOK MHS. :15912087**

**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2018**



**PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DALAM SISTEM  
PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL**

*(Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan  
Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*

**OLEH:**

**NAMA MHS. : MOH. HUDI, S.H.**

**NO. POKOK MHS. : 15912087**

**BKU : HTN/HAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada tim  
penguji ujian akhir/tesis

Pembimbing



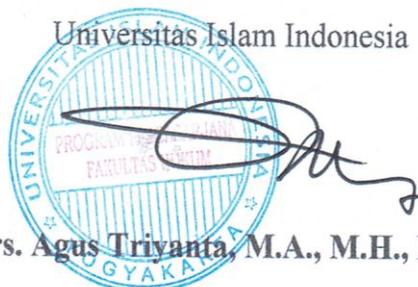
**Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, 24 September 2018

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.**



**PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DALAM SISTEM  
PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL**

*(Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan  
Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*

OLEH:

NAMA MHS : MOH. HUDI  
NO. POKOK MHS : 15912087  
BKU : MAGISTER HUKUM

Telah diajukan di hadapan Tim Penguji dalam ujian akhir/tesis dan dinyatakan **LULUS**  
pada hari Sabtu, 24 Februari 2018

**Pembimbing**

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, Februari 2018

**Penguji I**

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 27 Februari 2018

**Penguji II**

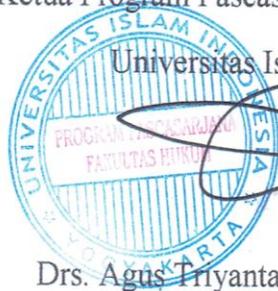
Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Yogyakarta, 26 Februari 2018

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

## MOTTO

خَيْرُ النَّاسِ أَنْفَعُهُمْ لِلنَّاسِ

Sebaik-baik manusia adalah yang bermanfaat bagi sesamanya (manusia). (HR. Ahmad Ath-Thabrani, Ad-Daruqutni: Shahihul Jami' No. 3289)

فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ

Barang siapa yang mengerjakan kebaikan seberat zarahpun, niscaya ia akan melihat balasannya. (Surah 99. Az-Zalzalah ayat (7))

وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ

Barang siapa yang mengerjakan kejahatan seberat zarahpun, niscaya ia akan melihat balasannya. (Surah 99. Az-Zalzalah ayat (8))

## PERSEMBAHAN

Tesis ini kupersembahkan untuk Bapak Muliadi dan Ibuku Aminah tersayang dan tercinta yang selalu mendo'akan, berusaha sekuat tenaga untuk selalu menyayangi dan mendukungku dalam mewujudkan cita-citaku, mengingatkanku dikala sedih dan susah, dan selalu memberikan motivasi dan inspirasi, serta keikhlasannya yang tak akan pernah mampu kubalas. Segala ucapan maaf yang tak terhingga karena sampai saat ini masih selalu merepotkan dan belum mampu meringankan beban-beban bapak dan ibu. Terimakasih atas semua yang telah bapak ibu perjuangkan dan korbankan. Semoga bapak ibu tetap diberikan kesehatan, umur panjang, dan dapat menyaksikan kesuksesanku. Amin.

Terimakasih kepada Mba' Aziroh dan Cak Rohim yang seringkali mengingatkan, meski caranya kurang kusuka, tapi paling tidak sudah mengerti tentang keadaanku sampai saat ini. Banyak membantu dalam komunikasi dengan orang tua, sehingga lebih memudahkanku jika menginginkan sesuatu. Tak lupa kuucapkan *I always miss you* untuk keponakanku luna yang tersayang, selalu memberikan hiburan di saat kita bertemu, dan juga keponakanku Iin yang biasa ngeyel ketika dikasih tahu, tapi tak apa karena memang itu awal dari sebuah proses, harapanku keponakan-keponakanku mampu mengalahkan pamannya. Amin.

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirrahmanirrahim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Moh. Hudi**

No. Mhs. : **15912087**

Adalah benar Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan karya tulis ilmiah (tugas akhir) berupa tesis dengan judul:

**PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL** (*Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*)

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pandadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan plagiasi karya ilmiah;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk menggunakan karya ilmiah.

Selanjutnya berkaitan dengan hal tersebut di atas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi apabila terbukti secara sah telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian surat ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sadar, dan sehat secara jasmani dan rohani, serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta  
Pada Tanggal 20 Januari 2018  
Yang membuat pernyataan

  
h. Hudi

## KATA PENGANTAR

ن يحرلا ي وحرلا ل لها ن سب

فرشاً نلع ملاسلاو ةلاصلاو, بيدلاو ايدلانا نلع بيعتس هبو, بيولاعلا بر لله دوحلا ناسحاب  
دعب اها : نهعتت يهو ييعباتلاو هباحصاو هلا يلعو نلسو هيلع للها نلص دوحه ايب, ييلسرولا  
إلي يىم الديي,

Segala puji bagi Allah, kepadanya kita meminta pertolongan atas urusan-urusan duniawi dan agama, teriring do'a serta keselamatan semoga tercurahkan kepada Rasul yang paling mulia, ialah Nabi kita Shallallahu'alaihi wassalam dan keluarganya, para sahabatnya, para tabi'in, dan siapa saja yang mengikuti mereka dengan baik sampai hari kiamat.

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini. Tanpa hidayah, kasih sayangnya, dan pertolongannya, niscaya penulis tidak akan mampu menyelesaikan tesis ini. Penulis menyadari bahwa sesungguhnya tesis ini jauh dari kata sempurna, akan tetapi seraya memohon kepada Allah semoga Tesis dengan judul “Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (*Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*)” Dapat memberikan manfaat kepada sesama dan memberikan keberkahan terhadap segalanya.

Selanjutnya saya ucapkan terima kasih kepada seluruhnya atas kerjasamanya yang berkaitan dengan keberhasilan penulis menyusun tesis ini. Tanpa bantuan, dorongan, dan do'a dari kalian semua, kemungkinan besar tesis ini belum selesai. Terimakasih sebanyak-banyaknya kepada seluruhnya atas bantuan dalam arti yang sangat luas sehingga tesis ini benar-benar terselesaikan. Tidak lupa ucapan terima kasih saya haturkan kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Bapak Nandang Sutrisno, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D.

2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Bapak Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum. beserta jajarannya.
3. Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. beserta jajarannya.
4. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku pembimbing yang dengan kesabarannya mampu membimbing, memberikan arahan dan motivasi, dan do'a kepada penulis, sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini.
5. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dan Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag selaku penguji yang telah meluangkan waktu untuk memberikan masukan dan arahan demi kebaikan tesis ini.
6. Bapak dan ibu dosen pascasarja Universitas Islam Indonesia yang dengan semangat dan keikhlasannya dalam mengamalkan ilmunya kepada penulis.
7. Semua karyawan, TU pascasarjana hukum Universitas Islam Indonesia yang selalu sabar dalam memberikan pelayanan kepada penulis.
8. Bapak dan ibu yang selalu berjuang dan berdo'a untuk kebaikan dan kesuksesan anaknya
9. Mba' Azirah dan Cak Rohim yang selalu memberi nasihat untuk kebaikan penulis.
10. Keponakan-keponakanku Luna dan Iin yang selalu memberikan suasana baru.
11. *Mbode* kastoya yang selalu mendo'akan untuk keberhasilan cucunya.
12. Seseorang yang mampu memberiku semangat dan inspirasi dalam menyelesaikan tesis ini.
13. Khasbi dan habib yang meluangkan waktu untuk menjenguk ke Jogja, sehingga menambah semangat penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
14. Seluruh keluarga besar penulis tanpa terkecuali yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.
15. Cak Habib Husain dan Mas Huda yang selalu jadi inspirasiku dalam menjalani hidup.
16. Seluruh sahabat-sahabat Himam D.I.Y tanpa terkecuali.

17. Bos Edy dan seluruh kru Bangsawan Liquid Malaysia Indonesia yang telah membantu penulis dalam menjalani kehidupan di Jogja sekaligus mampu memberikan banyak pengalaman.
18. Teman-teman Pascasarjana Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 35, Aman Susanto, S.H.I., M.H. Faisal Taufiqur Rahman, S.H. Anifa Sadida, S.H., M.H. Aini Rahmania, S.H., M.H. Ahmad Ridhowi, S.H.I. Suryo Hilal, S.H., M.H. Hari Setya Nugraha, S.H., M.H. M. Yasin, S.H., M.H. Rahmat Teguh Santoso Gobel, S.H., M.H. Ardi Wiranata Arsyad, S.H., M.H. Ardi Razaq, S.H., M.H. Husni Hakim, S.H., M.H. Indra Fatwa, S.H., M.H. dan seluruh angkatan 35 yang selalu kami banggakan. Kekompakan selama bersama-sama dalam menuntut ilmu di Pasca Hukum Universitas Islam Indonesia, kalian akan selalu penulis kenang.
19. Semua sahabat-sahabat penulis tanpa terkecuali dengan hormat saya ucapkan terimakasih sebanyak-banyaknya. Semoga kita selalu menjadi manusia yang bermanfaat, berkah, dan mampu menjadi panutan.
20. Seluruh guru-guru penulis tanpa terkecuali dari mulai pertama mengajarkan pada hamba sampai saat ini, terimakasih banyak atas ilmu-ilmu yang telah disampaikan kepada penulis. Semoga menjadi ilmu yang bermanfaat dan mampu memberikan keberkahan dalam hidup bersama baik di dunia maupun di akhirat. *Jazakumullahu Ahsanul jaza'... sukron katsiron....*

Tidak ada segala sesuatu yang sempurna, hanya Allah SWT-lah yang maha di atas maha segala kesempurnaan. Sehingga dalam penulisan tesis ini juga tidak menjamin adanya kesempurnaan. Akan tetapi penulis hanya memohon semoga tesis ini mampu memberikan tetesan kemanfaatan. Amin.

Yogyakarta, 25 Februari 2018

Penulis



Moh. Hudi

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	<b>vi</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xiii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>xiv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian .....	15
D. Tinjauan Pustaka.....	15
E. Kerangka Pemikiran Teoritik dan Konseptual .....	18
F. Metode Penelitian .....	31
G. Sistematika Pembahasan .....	34
<b>BAB II PERENCANAAN DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL</b> .....	<b>36</b>
A. Arti Penting Perencanaan dalam Pembangunan .....	36
B. Fungsi Hukum dalam Pembangunan Nasional .....	48
C. GBHN dalam Pembangunan Nasional .....	59
D. SPPN dalam Pembangunan Nasional .....	76

<b>BAB III KEDUDUKAN PRESIDEN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN</b>	<b>90</b>
A. Sistem Pemerintahan dalam Suatu Negara.....	90
B. Sistem Pemerintahan menurut UUD 1945 Sebelum Perubahan...	103
C. Sistem Pemerintahan menurut UUD 1945 Pasca Perubahan.....	111
D. Kedudukan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil....	116
E. Tanggungjawab Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil.....	128
 <b>BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA.....</b>	 <b>138</b>
A. Deskripsi Data.....	138
B. Perbandingan GBHN dan SPPN dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil.....	143
C. Kelebihan dan Kekurangan GBHN dan SPPN.....	154
 <b>BAB V PENUTUP .....</b>	 <b>161</b>
A. Kesimpulan.....	161
B. Saran.....	172
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	 <b>174</b>
 <b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b>	 <b>.....</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Perbandingan sistem Pemerintahan Presidensiil dan Parlemerter....	102
Table 2	perbedaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.....	151

## ABSTRAK

Pembangunan dalam suatu negara tentu menjadi hal yang sangat penting, hampir seluruh negara di dunia telah memiliki. Negara tanpa adanya pembangunan akan stagnan, karena negara akan berhenti pada satu titik, sedangkan perubahan selalu berubah dan bergulir seiring dengan perkembangan zaman. Agar pembangunan dapat berjalan dengan baik, maka dibutuhkan suatu perencanaan pembangunan yang baik. Tanpa adanya perencanaan pembangunan yang baik, hampir dapat dipastikan pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik. Dengan demikian Indonesia juga membutuhkan perencanaan pembangunan yang baik, sehingga tidak mengherankan semenjak negara Indonesia merdeka telah memiliki perencanaan pembangunan, meskipun pada saat itu belum terbentuk perencanaan yang begitu baik, hingga pada tahun 1960 baru terbentuk perencanaan pembangunan yang lebih baik, yang dikenal dengan sebutan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN hanya berlaku pada era orde lama, orde baru, dan reformasi. Setelah reformasi GBHN tidak dikenal lagi dalam UUD 1945. Ketiadaan GBHN pasca reformasi untuk mengantisipasi kekosongan hukum dalam acuan dasar pembangunan nasional dibentuklah UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Namun sampai saat ini masih banyak yang pro kontra terhadap acuan dasar atau pedoman dalam pembangunan nasional. Terdapat yang pro GBHN menginginkan dihidupkan kembali sebagai jaminan pembangunan yang berkelanjutan dan kontinuitas, sedangkan yang pro SPPN menganggap untuk saat ini yang paling sesuai dan relevan adalah SPPN karena sudah sesuai dengan tuntutan reformasi, demokrasi dan otonomi luas yang menjadi dalihnya. Berdasarkan keadaan tersebut penulis mengkaji dan meneliti, mengapa GBHN tidak lagi dijadikan acuan dasar dalam pembangunan pasca reformasi, apakah materi muatan SPPN dapat dijadikan sebagai acuan dasar dalam perencanaan pembangunan sebagai pengganti GBHN, dan apa kelebihan dan kekurangan GBHN dan SPPN?.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian dengan jenis dan pendekatan yang bersifat kualitatif dengan metode normatif komparatif. Objek penelitian ini adalah UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan, Tap MPR Tentang GBHN, UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan UU No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Kerangka berpikir yang digunakan adalah kerangka berpikir secara deduktif. Penelitian ini menggunakan data primer yang diperoleh secara langsung dari UUD, GBHN, UU SPPN, dan UU RPJPN. Menggunakan data sekunder yang diperoleh dengan menelusuri peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen-dokumen, penelitian, jurnal, dll. Serta menggunakan data tersier yang menunjang bahan hukum primer dan data sekunder seperti kamus besar bahasa indonesia, kamus hukum, ensiklopedia, dll.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketiadaan GBHN dalam UUD sebagai konsekuensi dari tidak adanya lembaga tertinggi negara. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sehingga menjadi hal yang lazim apabila MPR menjadi lembaga tertinggi negara. Sebagai konsekuensinya presiden dan wakil presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR, namun setelah reformasi keadaan tersebut berbeda. Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat sesuai dengan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945. Materi GBHN dan SPPN hampir sama, yang membedakan GBHN terkodifikasi dalam satu dokumen, sedangkan SPPN diturunkan lagi sebagai manifesto yakni UU RPJPN, Perpres dan/atau Perda yang dijabarkan dari visi-misi presiden dan kepala daerah pada masa pencalonan. Pada masa jabatan presiden hanya dijalankan maksimal sepuluh tahun, berbeda dengan era sebelum reformasi jabatan presiden dapat berlaku sampai puluhan tahun. Atas ketentuan tersebut maka acuan dasar dalam pembangunan nasional harus dikodifikasi dalam satu dokumen, dengan demikian pembangunan dapat dijalankan secara baik, kesinambungan, dan terarah.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan dalam suatu negara tentu menjadi hal yang sangat penting, Hampir seluruh negara di dunia ini telah memilikinya. Negara tanpa adanya pembangunan akan stagnan, karena negara tersebut akan berhenti dalam satu titik, sedangkan perubahan selalu terjadi seiring dengan perkembangan zaman dan sekaligus menuntut terwujudnya suatu pembangunan dalam suatu negara. Arif budiman menyatakan bahwa pembangunan semesta adalah pembangunan yang bersifat menyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Sebagai landasan dasar, pembangunan berencana tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik semata, tetapi juga pembangunan mental dan karakter bangsa.<sup>1</sup> Hal tersebut sesuai dengan cita bangsa yang telah dibuat oleh *founding fathers* kita. Pancasila merupakan landasan dasar yang sangat ideal dan netral. Dalam pembangunan nasional yang mengacu pada Pancasila, tentu memiliki pandangan dan nilai-nilai khas yang terkandung dan sesuai dengan kehidupan bangsa dan negara Indonesia, tidak mengikuti ajaran kapitalis, tidak pula mengikuti pembangunan yang bercirikan liberalis. Indonesia dibangun oleh karakter dan budaya keindonesiaan, sehingga dalam pembangunanpun harus bercirikan atau berkarakter keindonesiaan, hal tersebut sesuai dengan falsafah hidup Indonesia yakni Pancasila.

---

<sup>1</sup> Arif Budiman, *Pembangunan Semesta Berencana*, sindonews, Rabo, 29 Oktober 2014, Pukul 15:58.

Para *founding fathers* saat itu sangat memahami nilai-nilai yang terkandung dan dimiliki oleh bangsa Indonesia. Nilai yang dimaksud adalah *Bhineka tunggal ika* dan gotong royong, keduanya merupakan ciri atau karakteristik kebudayaan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia. Sehingga dalam program pembangunanpun harus mengacu pada karakter tersebut, hal tersebut dimaksudkan, disamping sebagai landasan karakter bangsa juga sebagai ciri khas program pembanguan bangsa yang telah diturunkan dan dapat berlaku secara turun temurun. Gotong royng bukan saja merupakan kekayaan sosio budaya, melainkan juga sebagai modal sosial yang hampir secara merata dapat dijumpai dalam setiap kultur masyarakat Indonesia. Dalam kelembagaan gotong royong terkandung unsur visi dan nilai kehidupan sosial, perjuangan kolektif, semangat saling menghargai, dan keorganisasian kerjasama yang konkrit terhadap kemajuan masyarakat dan bangsa Indonesia.<sup>2</sup>

Hakikat pembangunan nasional adalah harus selaras dengan tujuan pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sebagaimana tertuang dalam *Preamble* atau Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) alenia keempat, disebutkan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan perdamaian dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sebagai bangsa yang berbudaya dan berkarakter dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka tujuan nasional perlu diwujudkan oleh seluruh lapisan

---

<sup>2</sup> Tri Pranadji, Penguatan Kelembagaan Gotong Royong dalam Perspektif Sosio Budaya Bangsa: Suatu Upaya Revitalisasi Adat Istiadat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 27, No. 1, Juli 2009, hlm. 61.

bangsa dan negara tanpa terkecuali. Pemerintah sebagai penyelenggara negara adalah penggerak dan fasilitator, untuk mewujudkan tujuan nasional. Dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah bertindak mewakili kepentingan seluruh lapisan bangsa dan negara. Pembangunan harus dilaksanakan sebagai terobosan-terobosan melalui upaya yang harus ditaati dan dituruti secara nasional. Penyatuan dan persatuan asas, cara dan aturan adalah konsekuensi tekad untuk mengembangkan pembangunan hidup bernegara dan bermasyarakat.<sup>3</sup> Sehingga semua dapat terlibat dalam suatu pembangunan secara nasional.

Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan pembangunan yang ideal. Keduanya telah merumuskan dengan bijaksana konsep demokrasi dalam pembangunan sesuai dengan lingkungan sosial dan budaya Indonesia. Pada suatu negara demokrasi, pembangunan berlangsung sendiri berdasarkan kemauan, kebutuhan, dan kemampuan rakyat. Pembangunan dalam suatu negara tidak hanya sebatas menjalankan suatu program pembangunan yang hanya mengikuti tren atau gaya negara lain. Karena pembangunan dalam setiap negara tentu memiliki perbedaan, hal tersebut dikarenakan kebutuhan setiap negara tentu berbeda. Pembangunan dalam suatu negara yang sesungguhnya adalah pembangunan untuk memperbaiki kehidupan masyarakatnya. Sehingga dalam pembangunan terlebih dahulu diidentifikasi mana pembangunan yang dijalankan terlebih dahulu, karena pembangunan tersebut sangat urgen dan dibutuhkan oleh masyarakatnya, dan mana pembangunan yang akan dijalankan setelahnya. Dengan demikian dampak dari

---

<sup>3</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002, hlm. 286.

pembangunan tersebut dapat langsung dirasakan manfaatnya oleh masyarakat secara luas.

Untuk mewujudkan pembangunan tersebut dibutuhkan suatu rancangan perencanaan pembangunan yang mantap, terencana dan terarah. Tanpa adanya rancangan yang baik, maka pembangunan tidak akan dapat tercapai dengan baik pula. Dengan demikian untuk mewujudkan pembangunan yang mantap, terencana dan terarah tentu dibutuhkan waktu yang relatif panjang, apalagi dalam sejarah bangsa Indonesia keberuntangan kurang berpihak, sehingga upaya dan semangat harus lebih ditingkatkan. Banyak pekerjaan rumah yang harus dikerjakan oleh pemerintah, dan pekerjaan tersebut harus dikerjakan dengan serius agar pembangunan dapat diwujudkan dengan baik. Dalam menjalankan pekerjaan tersebut pemerintah tidak dapat menjalankan pembangunan sendiri, butuh bantuan dari seluruh lapisan masyarakat untuk turut serta dalam mewujudkan cita dan tujuan nasional tersebut.

Perencanaan pembangunan adalah suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis.<sup>4</sup> Konsep tersebut menunjukkan bahwa pembangunan membutuhkan waktu berkala atau bertahap. Apabila perencanaan pembangunan dilakukan di Indonesia dapat dijalankan dalam tiga kala atau tahapan, pertama dapat dilakukan tiap tahunan, kedua dapat dilakukan dengan lima tahunan, dan ketiga dapat dilakukan selama dua puluh sampai

---

<sup>4</sup> Budhi Setianingsih, Endah Setyowati, Siswidiyanto, Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda) (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang), *Jurnal*, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 1932-1933.

dua puluh lima tahunan.<sup>5</sup> Tujuannya adalah agar pembangunan tersebut dapat dijalankan sesuai dengan struktur yang telah dibuat dan dapat dikerjakan secara sistematis. Dalam menentukan perencanaan pembangunan jangka waktu, tentu perlu diidentifikasi lebih lanjut, karena perencanaan tersebut sangat mempengaruhi keberlangsungan hidup dalam masyarakat. Pembangunan mana yang masuk dalam kategori pembangunan jangka waktu tiap tahunan, pembangunan mana yang masuk kategori dalam jangka waktu menengah, dan pembangunan mana yang masuk dalam kategori pembangunan jangka panjang. Hal tersebut dimaksudkan supaya pembangunan benar-benar dapat merespon kebutuhan dan perubahan dalam perkembangan zaman. C.F. Strong menjelaskan dalam bukunya bahwa keberadaan negara adalah untuk keadilan, kemajuan, dan kesejahteraan masyarakat, serta bukan masyarakat yang ada untuk negara, tetapi negara yang ada untuk masyarakat.<sup>6</sup> Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa pembangunan sangat dipengaruhi oleh pemerintahan dalam suatu negara untuk memajukan bangsa dan negara. Semuanya berawal dari masyarakat, karena sebenarnya masyarakat tanpa adanya negarapun tetap hidup, berbeda dengan negara tidak dapat hidup tanpa adanya masyarakat, tetapi yang membedakan masyarakat tidak memiliki teritorial yang jelas berbeda dengan negara yang memiliki teritorial yang jelas. Dengan demikian seharusnya yang menggerakkan negara adalah pemerintahan yang dapat memenuhi dan mendahulukan kepentingan rakyat secara umum, bukan hanya kepentingan suatu kelompok atau golongan kecil. Seperti yang telah disinggung di atas bahwa pembangunan yang

---

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung, Nuansa dan Nusamedia, 2004, Hlm. 6.

dimaksud adalah pembangunan yang sesuai dengan cita dan tujuan Pancasila dan UUD 1945.

Sejarah pembangunan di Indonesia dimulai sejak bangsa ini merdeka, tepatnya pada tahun 1945 Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) diserahi tugas membantu presiden sebelum terbentuknya MPR dan DPR. KNIP mengusulkan kepada pemerintah agar komite itu diserahi kekuasaan legislatif guna menetapkan GBHN. Usulan tersebut disetujui oleh pemerintah yang diwakili oleh wakil presiden Mohammad Hatta dan didampingi oleh sekretaris negara AG Pringgodigdo dengan menerbitkan Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945.<sup>7</sup>

Setelah itu pada tahun 1947-1950 wakil presiden Mohammad Hatta telah merumuskan pokok-pokok dan kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan nasional yang disebutnya dengan istilah “Plan Produksi Tiga Tahun RI”, namun cukup disayangkan karena pada waktu itu program pembangunan yang direncanakan oleh Mohammad Hatta tidak dapat berjalan dengan baik karena Indonesia masih disibukkan dengan menghadapi agresi militer Belanda dan sekutu yang masuk ke Indonesia.<sup>8</sup> Dokumen GBHN benar-benar terbentuk untuk pertama kalinya pada tahun 1960 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 1 Tahun 1960 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dalam Perpres Pasal 1 disebutkan bahwa sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka manifesto politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus oleh Presiden Soekarno

---

<sup>7</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 41.

<sup>8</sup> Bahaudin, Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan, *Jurnal Keamanan Nasional Vol. III No. 1 Mei 2017*, hlm. 90.

atau panglima tertinggi angkatan perang adalah Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.<sup>9</sup> Setelah itu pada tahun 1963 melalui Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1963, Dewan Perancangan Nasional (Depernas) dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Tugas dari Bappenas ini adalah membuat rancangan pembangunan nasional semester berencana 8 (delapan) tahun mulai dari 1960-1969 melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960 Pada Tanggal 3 Desember Tahun 1960. Namun dalam kenyataannya bangsa Indonesia harus rela menelan pil pahit karena perencanaan pembangunan saat itu tidak dapat berjalan dengan baik. Faktor yang mempengaruhi tidak berjalannya perencanaan pembangunan dengan baik adalah dikarenakan saat itu perekonomian tidak berjalan dengan baik, bahkan ada yang mengatakan bahwa saat itu perekonomian telah lumpuh sehingga pembangunan tidak dapat di jalankan dengan baik.

Setelah jatuhnya Soekarno sebagai presiden kemudian diganti oleh Soeharto yang menjadi presiden untuk melanjutkan roda pemerintahan Indonesia. Pada kepemimpinan Presiden Soekarno dikenal dengan sebutan era orde lama, sedangkan pada kepemimpinan Presiden Soeharto dikenal dengan sebutan era orde baru. Soeharto yang menggantikan Soekarno sebagai presiden memiliki pekerjaan rumah yang berat karena harus bertanggung jawab untuk memulihkan kondisi perekonomian yang telah limbung. Setelah itu Soeharto bersama-sama dengan para ekonom membuat dan menyusun berbagai strategi rencana pembangunan untuk memulihkan kondisi perekonomian saat itu. Pada tahun 1967 Soeharto mengeluarkan Instruksi presidium Kabinet No. 15/EK/IN/1967 yang menugaskan Bappenas untuk membuat

---

<sup>9</sup>C.F. Strong, *Op Cit*, hlm. 6.

rencana pemulihan ekonomi. Kemudian setelah itu Bappenas mampu menghasilkan dokumen yang dinamakan dengan rencana pembangunan lima tahunan 1 (repelita 1) untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Di era repelita ini telah berlangsung dan berjalan sampai pada tahun 1998. Proses perencanaan pada pada era repelita selalu didasarkan kepada GBHN yang dihasilkan oleh MPR yang bersidang lima tahun sekali.<sup>10</sup> Namun setelah berlangsungnya repelita ke VI yang semestinya akan memasuki repelita ke VII ternyata tidak terwujud. Hal tersebut dikarenakan Indonesia mengalami krisis yang memudarkan semua impian rencana pembangunan nasional yang telah dibuat sejak awal era orde baru, saat itu juga ditandai dengan masuknya bangsa Indonesia kedalam era yang baru yakni reformasi.

Pada masa reformasi sempat terjadi kevakuman dalam pelaksanaan pembangunan karena adanya proses transisi politik pada tahun 1998-1999. TAP MPR No. II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang merupakan produk orde baru dicabut dengan TAP MPR No. IX/MPR/1998 dan diganti dengan TAP MPR No. X/MPR/1998 Tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pada pokok reformasi pembangunan ini berbeda dengan GBHN yang dilangsungkan atau diberlakukan pada era orde baru. TAP MPR No. X/MPR/1998 memang digunakan sebagai upaya penyelamatan dalam program pembangunan yang terjadi kevakuman ekonomi akibat krisis moneter. TAP MPR No. X/MPR/1998 Pasal 1 menjelaskan bahwa untuk dapat memperoleh kebulatan hubungan yang menyeluruh

---

<sup>10</sup> Imam Subkhan, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *Aspirasi Vol. 5 No. 2, Desember 2014*, hlm. 136.

maka sistematika pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai haluan negara, disusun sebagai: BAB I Pendahuluan, BAB II Kondisi Umum, BAB III, Tujuan Reformasi Pembangunan, BAB IV Kebijakan Reformasi Pembangunan, BAB V Pelaksanaan, dan BAB VI Penutup. TAP MPR ini mengukuhkan di era reformasi yang saat itu Habibie sebagai presidennya, Pasal 4 TAP MPR No. X/MPR/1998 Pasal 4 menyebutkan bahwa mengukuhkan kepada Presiden Republik Indonesia Saudara Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie untuk tetap melanjutkan dan memantapkan pembangunan yang sedang berlangsung dan melaksanakan pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai haluan negara dan mempertanggungjawabkan pada akhir jabatannya dalam sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 1999.

Pasca reformasi, selama kurun waktu 1999-2002, MPR melakukan kerja bersejarah yaitu mengamandemen UUD 1945. Pasal 3 MPR menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara diubah menjadi Pasal 3 ayat (1) yang menghapuskan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Sejak itu konsep dan istilah GBHN tidak ada lagi dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Jika dicermati, perdebatan tersebut dikarenakan adanya perubahan model pemilihan presiden dan wakil presiden yang tadinya dilakukan oleh MPR, kemudian diubah menjadi presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Untuk pertama kalinya pemerintah Indonesia tidak lagi mengacu pada GBHN yang sudah dihapus dalam perumusan rencana pembangunan nasional sejak tahun 2004. Pada tahun tersebut pemilihan langsung presiden dan wakil presiden diselenggarakan. Sebagai gantinya perencanaan pembangunan nasional mengacu pada undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dokumen SPPN ini menggantikan GBHN sebagai suatu perencanaan pembangunan nasional. Dokumen ini kemudian diturunkan kedalam rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan Undang-undang No. 17 Tahun 2007, rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) dan rencana pembangunan jangka pendek atau tahunan (RPJP).

Meskipun hasil perubahan UUD 1945 sudah meniadakan wewenang MPR dalam membuat GBHN, namun yang terjadi saat ini isu untuk menghidupkan kembali GBHN masih selalu terdengar. Isu tersebut selalu hangat untuk didiskusikan dan diperdebatkan secara ilmiah, baik oleh kalangan ilmuwan maupun masyarakat umum, khususnya bagi orang-orang hukum dan politik. Bagi mereka yang menginginkan GBHN dihidupkan kembali karena melihat pembangunan tidak dapat dijalankan secara keberlanjutan atau kesinambungan, atau bahasa lainnya pembangunan “jalan di tempat.” Setiap masa pencalonan Presiden selalu diiringi dengan pembuatan visi misi untuk pembangunan lima tahunan, hal tersebut dimaksudkan untuk menarik masyarakat supaya memilihnya. Namun yang terjadi justru banyak visi misi atau janji yang tidak dijalankan sesuai yang diucapkan sebelumnya. Pembangunan tersebut lebih mementingkan program lima tahunan daripada melanjutkan program

pembangunan untuk jangka panjang, sehingga tidak mengherankan jika pembangunan hanya tersekat dalam lima tahunan. Hal ini yang mengakibatkan negara Indonesia seringkali disalip oleh negara-negara tetangga yang notebenanya tidak memiliki kekayaan alam yang memadai seperti halnya yang dimiliki oleh Indonesia. Tidak ada lembaga negara yang kuat dan mampu melakukan kontrol terhadap seluruh proses perencanaan pembangunan di Indonesia. Kekuatan parlemen yang semakin dominan menyebabkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, meskipun dipilih langsung oleh rakyat, tidak dapat berbuat banyak. Sebagai akibatnya, hierarki kepemimpinan dari pemerintah pusat ke daerah menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan ini kelihatan manakala partai politik pengusung presiden yang menang berbeda dengan partai politik pengusung kepala daerah yang menang di tingkat provinsi/kota/kabupaten. Dalam kondisi seperti ini masyarakat akan lebih banyak dikorbankan karena formulasi kebijakan untuk memajukan pembangunan menjadi tidak lagi tunduk pada presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi lebih cenderung mengikuti dan mematuhi kemauan pemimpin partai politik masing-masing. Meskipun reformasi sudah berjalan selama kurang lebih tujuh belas tahun, namun nampaknya belum menunjukkan adanya perubahan yang signifikan dalam hal pembangunan untuk mencapai tujuan negara. Tidak ada arah yang jelas yang dapat dijalankan oleh pemerintah dalam membangun negara, justru tidak jarang berbenturan antara kewenangan pusat dan daerah. Belum lagi soal kesinambungan program-program pembangunan yang bisa jadi mengalami keterputusan ketika terjadi pergantian pemerintah. Perlunya GBHN ditetapkan dalam rangka keterpaduan, kebulatan, keutuhan, dan kesinambungan pembangunan nasional. Terlebih lagi untuk

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang dengan kebhinekaan di semua aspek. Kemudian dengan adanya GBHN dapat mencegah penyalahgunaan dan kewenangan serta mencegah pengelolaan pemerintahan berdasarkan selera dan kepentingan penguasa. Oleh karena jelas substansi akuntabilitasnya.

Bagi yang pro terhadap SPPN, tidak sedikit yang masih konsisten dalam pendiriannya untuk mempertahankan SPPN. Kelompok yang pro terhadap SPPN menganggap bahwa pembangunan yang ada saat ini adalah mirip atau bahkan sama dengan GBHN. Pro kontra dalam perencanaan pembangunan sebenarnya bukan karena tidak adanya panduan atau haluan pembangunan, namun lebih pada perubahan sistem kekuasaan negara yang tidak ada lagi lembaga negara yang tertinggi, namun kedudukan lembaga negara sama tinggi, karena untuk menjamin *check and balances*. Alasan lain, MPR tidak lagi berwenang membuat GBHN karena Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung, berbeda jika presiden dipilih oleh MPR. GBHN ditetapkan dalam TAP MPR, sedangkan SPPN dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk Undang-undang. Ada beberapa masalah yang terjadi apabila GBHN dihidupkan kembali, *pertama*, berdampak pada sistem pemerintahan yang dianut oleh negara Indonesia yakni dalam upaya memperkuat sistem presidensiil. Meski sampai saat ini sistem yang berada dalam konstitusi Indonesia masih campuran, artinya masih termuat ciri-ciri sistem parlementer, akan tetapi ada i'tikad baik atau keinginan untuk memurnikan sistem presidensiil, sehingga keinginan tersebut harus dapat diwujudkan. Dalam sistem presidensiil, kedudukan presiden adalah sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Dengan demikian presiden memiliki ruang yang cukup

terbuka lebar dibanding dengan sistem parlementer. *Kedua*, hubungan antar lembaga negara, seperti yang diketahui bersama bahwa setelah reformasi tidak ada lagi lembaga tertinggi negara, yang ada adalah lembaga tinggi negara. Karena itu tidak terdapat lagi lembaga tertinggi negara seperti MPR, yang ada adalah lembaga tinggi negara, antara lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif adalah setara atau seimbang. Hal tersebut adalah dimaksudkan untuk menjamin *check and balances*, diantara lembaga-lembaga negara dapat saling mengontrol atau mengawasaasi. *ketiga*, tugas dan fungsi lembaga negara, setelah masa reformasi tugas dan fungsi lembaga negara lebih jelas, karena secara konstitusional menganut sistem pemisahan atau pembagian kekuasaan. Sehingga tidak lagi terdapat tumpang tindih tugas dan fungsi diantara lembaga negara. Secara pengisian jabatan eksekutif tertinggi dalam negara, presiden dan wakil presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Perlu diketahui bahwa sebelum perubahan UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Dalam penjelasan UUD 1945, MPR merupakan penyelenggara negara yang tertinggi dan sekaligus pemegang kuasa negara tertinggi. Posisi tersebut tidak lepas dari posisi MPR yang dianggap sebagai penjelmaan kedaulatan negara. Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR merupakan lembaga yang berada dalam posisi yang sangat sentral, disamping sebagai lembaga tertinggi juga sebagai penjelmaan kedaulatan negara dan

rakyat. Dengan demikian tidak mengherankan jika MPR saat itu berwenang membuat arah kebijakan pembangunan, sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 3 yang menyatakan bahwa MPR menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara. Dalam penjelasan Pasal 3 tersebut dinyatakan, karena MPR memegang kedaulatan negara, kekuasaannya tidak terbatas.

Lebih lanjut posisi sentral atau strategis MPR, hubungannya dengan lembaga-lembaga negara bisa dilihat dari penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. MPR mengangkat kepala negara (presiden) dan wakil kepala negara (wakil presiden), dalam hal ini dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak sesuai dengan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan. Karena itu, maka presiden adalah sebagai mandataris MPR, dan sekaligus harus menjalankan GBHN yang telah dibuat oleh MPR dan bertanggungjawab kepada MPR. Kini, setelah perubahan empat kali dari tahun 1999-2002 terjadi perubahan yang signifikan. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tidak lagi meletakkan kedaulatan rakyat di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut UUD 1945. Karena perubahan tersebut MPR tidak lagi menempati sebagai lembaga tertinggi lagi dalam negara. Begitu juga dengan hubungan pengisian jabatan, MPR tidak lagi dapat berwenang memilih presiden dan wakil presiden.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Perbandingan GBHN dan SPPN dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil?
2. Apa Kelebihan dan Kekurangan GBHN dan SPPN ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana perbandingan GBHN dengan SPPN.
2. Untuk mengetahui dan memahami kelebihan dan kekurangan GBHN dan SPPN.

## **D. Tinjauan Pustaka**

Eksistensi peraturan kebijaksanaan dalam bidang perencanaan dan pelaksanaan rencana pembangunan di daerah serta dampaknya terhadap pembangunan materi hukum tertulis nasional, suatu study di Provinsi Kalimantan barat, pembangunan lima tahunan III, IV, dan V, dalam disertasi tersebut menjelaskan sistem perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan harus memenuhi beberapa kategori: a) Pancasila sebagai falsafah, ideologi, dan dasar negara yang menjadikan landasan ideal, b) UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis yang menjadi landasan konstitusional, c) GBHN negara sebagai operasional, d) wawasan nusantara sebagai landasan geo politik dan geo strategis Indonesia, dan e) ketahanan nasional sebagai cara pengaturan dan penyelenggaraan kesejahteraan dan keamanan nasional. Lebih lanjut GBHN merupakan aturan normatif yang memuat arah, kebijakan, tujuan dan

sasaran-sasaran yang hendak dicapai dalam pembangunan nasional. GBHN tersebut sebagai acuan normatif bagi para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan dan seluruh rakyat Indonesia ketika melaksanakan pembangunan nasional.

Dalam penelitiannya, Markus Lukman menghasilkan sejumlah peraturan kebijaksanaan dari tingkat ketetapan MPRS sampai keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Barat dengan klasifikasi, peraturan kebijaksanaan intra-legal, peraturan kebijaksanaan extra-legal, dan peraturan kebijaksanaan kontra-legal. Peraturan kebijakan intra-legal, dan peraturan kebijaksanaan kontra-legal yang berdasarkan pada kebebasan mempertimbangkan intra-legal, memiliki kekuatan yuridis yang sederajat dengan peraturan perundang-undangan. Eksistensi peraturan kebijaksanaan dalam bidang perencanaan dan pelaksanaan rencana pembangunan di daerah, memiliki fungsi yuridis yang sama pentingnya dengan peraturan perundang-undangan, yakni bersifat: direktif, integratif, stabilitatif, perfektif, dan kolektif bagi penyelenggara Pembangunan.<sup>11</sup>

Pengaturan Sistem Pemerintahan Indonesia Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (studi atas kekuasaan presiden). Dalam tesis tersebut disebutkan bahwa terdapat beberapa kelemahan dalam kekuasaan presiden sebelum amandemen, dan terdapat perbaikan setelah amandemen. Dalam tesis tersebut diberikan beberapa contohnya, Meskipun belum semua perbaikan itu sesuai dengan yang diharapkan.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Markus Lukman, Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional, Suatu Studi di Provinsi Kalimantan Barat Pembangunan Lima Tahunan, III, IV, V, *Disertasi*, Universitas Padjadjaran Bandung, 1996. hlm. 433.

<sup>12</sup> Andar Rujito, Pengaturan Sistem Pemerintahan Indonesia Sesudah Amandemen Undang-undang Dasar 1945 (study atas kekuasaan presiden), *Tesis*, program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011. Hlm. 97.

Masih banyak kekuasaan presiden yang belum sesuai dengan sistem presidensiil, yang dalam karakter sistem presidensiil, presiden memiliki kekuasaan yang kuat dan luas, karena presiden merupakan kepala pemerintahan dan kepala negara. Yang terjadi justru terjadi pergeseran, kekuasaan lebih besar di lembaga legislatif (DPR), sehingga kewenangan atau kebijakan presiden seringkali harus dibagi dengan DPR atau selalu meminta persetujuan DPR.

Berdasarkan hasil penelitian, kajian dan analisis sebelum amandemen UUD 1945 sangat kecil kemungkinan untuk terbentuknya kearah sistem pengawasan konstitusional antara legislaif, ekektif, dan yudikatif.<sup>13</sup> Karena sistem pemerintahan dan sistem pembagian kekuasaan kurang tegas dan tidak tuntas pengaturannya sebagai materi muatan konstitusi. Hal demikian sangat mempengaruhi bagaimana terciptanya hubungan dan mekanisme pengawasan baik eksternal maupun internal. Setelah amandemen UUD 1945 tidak lebih jelas sebelum diubah , sebelum dikenal dengan eksekutive heavy dan setelah amandemen menjadi legislative heavy. Ketentuan-ketentuan sebelum amandemen UUD 1945 yaitu:

1. Kedudukan UUD 1945 sebagai pokok-pokok kaidan yang fundamental sangat rentan terhadap tekanan politik, karena susunan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang sepenuhnya kedaulatan rakyat dan menetapkan UUD dan GBHN;
2. Paradigma pemerintah dan sistem pemerintahan tdak dirumuskan atas dasar atau prinsiium in iudiorum, sehingga menimbulkan berbgai penafsiran, mungkin secara

---

<sup>13</sup> Ibrahim R, Sistem Pengawasan Konstitusional antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945, *Disertasi*, Universitas Padjadjaran Bandung, 2003, hlm. 379-380.

teoritik benar, tapi konstitusi harus menentuka pilihan untuk suatu kepastian, seperti sistem pemerintahan dalam UUD 1945 bisa menganut sistem presidensiil atau semi presidensiil;

3. Pembagian pemerintahan sebelum amandemen UUD 1945, tidak dibagi menjadi cabang-cabang pemerintahan yang sederajat, karena hanya lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Ini berarti ada hubungan ini berarti terdapat lembaga yang bersifat vertikal dan bersifat horizontal, sehingga sistem pengawasan konstitusional menjadi sangat politis dan kurang normatif;
4. UUD 1945 sebelum diamandemen tidak menghasilkan sistem lembaga perwakilan yang representatif, sistem pemilihan umum proposional yang digunakan memberikan kekuasaan mutlak kepada pimpinan partai politik, tidak mampu menyederhanakan sistem kepartaian, justru memperbanyak partai, tidak memberikan kesadaran politik, tetapi makin paradoks dalam demokrasi dan memang demokrasi tersebut membawa gen paradoks; dan
5. Praktek kemerdekaan sejak awal kemerdekaan sampai sekarang terbiasa menyimpang dari konstitusi dan prakteknya tidak memperkuat sistem ketatanegaraan.

## **E. Kerangka Pemikiran Teoritik dan**

### **Konsepsional a. Perencanaan Pembangunan**

Perencanaan pembangunan merupakan hal yang sangat penting dalam suatu negara. Bahkan sebagian mengatakan bahwa dengan adanya perencanaan pembangunan memberikan keyakinan yang kuat dalam keberhasilannya. Perencanaan

pembangunan secara terpusat dipercaya oleh kalangan luas sebagai mekanisme kelembagaan dan organisasi yang penting, guna mengatasi berbagai rintangan utama dalam proses pembangunan serta menjamin tercapainya tingkat pertumbuhan yang baik. Untuk mengejar ketertinggalan tentu dibutuhkan suatu perencanaan pembangunan nasional secara komprehensif. Sebuah kerangka kebijakan pembangunan yang komprehensif dapat memainkan peran penting dalam memacu pertumbuhan dan mengurangi kemiskinan.<sup>14</sup>

Perencanaan pembangunan pada hakikatnya adalah upaya untuk mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera, berkeadilan yang selaras dengan tujuan yang tercantum dalam alenia keempat pembukaan UUD 1945, disebutkan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi.

Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan yang sangat ideal bagi pembangunan Indonesia. Keduanya telah merumuskan dengan bijaksana konsep demokrasi dalam arti pembangunan yang sesuai dengan lingkungan sosial dan budaya Indonesia. Pada suatu negara demokrasi, pembangunan berlangsung sendiri sesuai dengan kemauan, kebutuhan, dan kemampuan rakyat. Pembangunan dalam arti luas meliputi segala aspek kehidupan masyarakat dan tidak hanya dalam segi kehidupan ekonomi belaka. Pembangunan dapat dicirikan oleh perubahan bagaimana kita mendefinisikan pembangunan itu dan apapun ukuran yang kita pergunakan bagi masyarakat dalam pembangunan. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk

---

<sup>14</sup> Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Pembangunan Ekonomi: Jilid 2 Edisi Kesembilan*, Jakarta, Penerbit Erlangga, 2006, hlm. 3.

menjamin perubahan tersebut terjadi dengan cara yang teratur.<sup>15</sup> Perubahan yang dimaksud secara teratur tersebut dapat dibantu oleh peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan dan atau kombinasi dari keduanya.<sup>16</sup>

Mochtar Kusumaatmadja dalam pandangannya menjelaskan, mengapa teori hukum pembangunan tersebut banyak mengandung atensi, yang apabila dijabarkan terdapat beberapa aspek secara global.<sup>17</sup> *Pertama*, tolok ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia, maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik. Bahasa sederhana dari penulis adalah pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan bangsa dan negara Indonesia. *Kedua*, secara dimensional maka teori hukum pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup masyarakat, serta bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila. Dalam dimensi tersebut meliputi: struktur, kultur, dan substantif, sebagaimana yang pernah dikatakan oleh Lawrence M. Friedman. *Ketiga*, pada dasarnya teori hukum pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai sarana pembaharu masyarakat *law is a tool of social engeneering*, teori tersebut pertamakali diperkenalkan oleh Roscou Pound dengan mengartikan *tool* sebagai alat, sedangkan Mochtar Kusumaatmadja mengartikan *tool* sebagai sarana, sebenarnya keduanya tidak jauh berbeda, karena pada dasarnya hukum dipergunakan untuk

---

<sup>15</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit P.T Alumni, 2002, hlm. 19.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 20.

<sup>17</sup> Lilik Mulyadi, Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, *makalah*. Hlm. 1-2.

mengatur perencanaan pembangunan. Hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Fungsi hukum dalam pembangunan nasional tidak saja berkiprah untuk memelihara ketertiban dan ketenteraman, akan tetapi berfungsi juga sebagai sarana perubahan masyarakat atau sarana pembangunan. Fungsi hukum pembangunan menjadi acuan standar tentang arah, sarana dan kebijaksanaan pembangunan bidang hukum yang dirumuskan. Teori tersebut menekankan pentingnya peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk melakukan perubahan perilaku sosial yang sifatnya stagnan kearah perilaku sosial yang berwawasan pembangunan di berbagai sektor kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

## **b. Demokrasi**

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>18</sup> Prinsip demokrasi memiliki empat pilar utama yakni: *pertama*, lembaga legislatif atau parlemen sebagai tempat wakil rakyat, *kedua*, lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintah dalam arti sempit, *ketiga*, lembaga yudikatif sebagai tempat memberi putusan hukum dan keadilan dalam pelaksana undang-undang, dan *keempat*, pres sebagai alat kontrol masyarakat.<sup>19</sup> keempat pilar tersebut harus dapat dijalankan sesuai dengan peran dan

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 8.

<sup>19</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999, hlm. 2.

fungsinya. Sehingga keempat pilar tersebut mampu menciptakan *check and balances*. Adanya pengawasan diantara lembaga dan saling mengontrol satu sama lainnya. hal tersebut dapat mencegah adanya kecurangan dalam menjalankan fungsi dan perannya.

Ciri-ciri pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* yang dinamis sebagai berikut:<sup>20</sup>

- 1) Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- 2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- 3) Pemilihan umum yang bebas;
- 4) Kebebasan menyatakan pendapat;
- 5) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
- 6) Pendidikan kewarganegaraan.

*Pertama*, Dalam demokrasi harus menjamin ciri perlindungan terhadap konstitusional, konstitusi merupakan landasan dasar negara baik tertulis maupun tidak tertulis. Konstitusi didefinisikan oleh C.F Strong sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan. Negara konstitusional didefinisikan sebagai negara yang memiliki kekuasaan untuk memerintah, hak-hak pihak yang diperintah

---

<sup>20</sup> *Ibid*

(rakyat), dan hubungan diantara keduanya.<sup>21</sup> Artinya keduanya juga harus dijamin hal-hak konstitusionalnya. Konstitusi merupakan sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan, tujuan dari konstitusi adalah untuk mengatur jalannya kekuasaan dengan jalan membatasi melalui aturan untuk menghindari kesewenang-wenangan yang dilakukan penguasa terhadap rakyatnya serta memberikan arahan kepada penguasa untuk menjalankan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Fungsi konstitusi menurut Bagir Manan adalah mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara, sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara.<sup>22</sup> Kedua, Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, artinya hakim dalam menjalankan tugasnya dalam menegakkan hukum dan keadilan bebas dari tekanan dari pihak manapun dan dapat menjalankan sesuai dengan kewenangannya tanpa memihak, sehingga hakim dalam memberikan putusan dapat memberikan putusan yang adil. Selaras dengan pendapat Wahyu Affandi yang dikutip Rimdan dalam bukunya menegaskan bahwa karena hakim dalam menjalankan tugasnya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka harus bebas dari segala campur tangan dari pihak manapun juga, baik dari pihak intern maupun ekstern. Sehingga hakim dapat dengan tenang memberikan putusan yang seadil-adilnya.<sup>23</sup> Kekuasaan kehakiman yang merdeka telah termaktub dalam UUD 1945 Pasal 24 ayat (1) yang berbunyi Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan

---

<sup>21</sup> C.F. Strong, *Op Cit*, 21-22.

<sup>22</sup> A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2001, hlm. 10.

<sup>23</sup> Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012, hlm. 50.

hukum dan keadilan. Dengan demikian diharapkan dalam lembaga kehakiman mampu menjawab semua permasalahan hukum dengan putusan yang seadil-adilnya, karena hakim memperoleh kebebasan dan kemerdekaan dalam memutus suatu perkara tanpa adanya intervensi. *Ketiga*, Pemilihan umum yang bebas, artinya rakyat bebas memilih calon pemimpin sesuai dengan hati nuraninya tanpa adanya intervensi dari manapun. Karena rakyat berdaulat, sehingga dalam memilihpun harus merdeka tanpa adanya tekanan. Hal tersebut sesuai dengan konstitusi kita yang dapat dilihat dalam pasal 22E ayat (1) yang menyatakan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Dalam pemilu ini sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, sebagaimana yang dikatakan Linz dan Joseph yang dikutip oleh Leo Agustino dalam bukunya, ia berpendapat bahwa secara garis besar demokrasi merupakan bentuk pemerintahan di mana formulasi kebijakan secara langsung atau tidak langsung amat ditentukan oleh suara mayoritas warga masyarakat yang memiliki hak suara melalui wadah pemilihan.<sup>24</sup> *Keempat*, yang tak kalah penting dalam suatu negara yang demokrasi adalah dengan adanya jaminan untuk mebebaskan hak untuk berpendapat. Rakyat diberikan kemerdekaan untuk menyampaikan aspirasinya, hal tersebut dimaksudkan agar rakyat juga turut terlibat dalam penyelenggaraan negara. Karena rakyat juga berdaulat, sehingga rakyat juga harus diberikan ruang untuk bebas berpendapat. Hal tersebut telah diakui dalam UUD 1945 perubahan kedua Pasal 28E ayat (2) yang menyatakan bahwa setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan menyatakan pikiran dan sikap, sesuai

---

<sup>24</sup> Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 39.

dengan hati nuraninya. *Kelima*, kebebasan berserikat/berorganisasi dan berposisi. Hal ini telah dilindungi oleh UUD 1945 pasca perubahan kedua UUD 1945 Pasal 28E ayat (3) yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. *Keenam*, pendidikan kewarganegaraan. Dalam negara demokrasi pendidikan warga negara juga harus dijamin oleh pemerintah dan negara. Dengan demikian seluruh warga masyarakat dapat merasakan pendidikan yang sama dengan lainnya. tidak ada diskriminasi dalam menikmati pendidikan yang telah diberikan oleh pemerintah dan negara. Dengan demikian rakyat bersama-sama mampu merasakan dan menikmati pendidikan. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 31 ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Pasal tersebut sangat positif untuk diwujudkan oleh pemerintah dan dapat dirasakan oleh rakyat secara luas.

Demokrasi menurut Hendry B. Mayo yang dikutip Mahfud MD memberikan pengertian, sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>25</sup> Demokrasi dimaknai sebagai kehendak rakyat dan kebaikan bersama, seperti yang diungkap Schumpeter dalam bukunya Leo Agustino.<sup>26</sup> *Pertama*, demokrasi sebagai kehendak rakyat, demokrasi dapat diwujudkan apabila kehendak rakyat mayoritas dapat

---

<sup>25</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 2003, hlm. 19.

<sup>26</sup> Leo Agustino, *Op Cit*, hlm. 40-41.

dipenuhi oleh pemerintah yang berkuasa dengan baik. Pengertian ini menyatakan dari mana sumber demokrasi itu berasal, atau dari mana sumber kekuasaan itu berada. Definisi ini sesuai dengan makna secara teks yakni pemerintahan *kratos* oleh rakyat *demos*, definisi secara konteks mengartikan bahwa kekuasaan berasal dari rakyat (*the will of the people*). Artinya apabila kekuasaan tidak dijalankan sesuai dengan amanah rakyat atau melenceng dari kewenangannya, maka bukan tidak mungkin otoritas yang dimandatkan pada pemerintah yang berkuasa akan ditarik oleh pemilik daulat yang sejati, yaitu rakyat. *Kedua*, demokrasi sebagai kebaikan bersama, merujuk pada ide awal pembentukan negara dikatakan bahwa kebaikan bersama merupakan ujung dari kehendak bersama kolektif warga masyarakat. karena itu tujuan sistem demokratis adalah menciptakan kebaikan bersama yang ditetapkan melalui kontrak politik. Jalan menuju hal tersebut melewati kaedah yang demokratis, di mana di dalamnya terdapat mekanisme yang mampu menempatkan individu dalam memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan secara kolektif melalui perjuangan kompetisi demokrasi dalam rangka merengkuh suara-suara pemilih.

Demokrasi dipahami secara umum yakni pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat. Demokrasi yang dapat kita rasakan sampai saat ini tidak dapat dilepaskan dari dampak pasca perang dunia kedua. Hampir negara-negara seluruh dunia menyatakan bahwa negaranya adalah demokrasi. Hal tersebut dapat dilacak dalam penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 UUD negara-negara yang diperbandingkan,

terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat.<sup>27</sup> Meski dalam suatu negara tersebut memiliki ciri dan karakter yang berbeda, namun secara umum mereka menyebutkan bahwa negaranya adalah demokrasi. Selaras dengan dilema demokrasi dan integrasi yang ditulis oleh Mahfud MD dalam bukunya, bahwa setiap negara kebangsaan membutuhkan keduanya antara demokrasi dan integrasi. Apabila dimaknai keduanya, maka timbul watak yang berbeda. Demokrasi berwatak kebebasan, agar semua aspirasi rakyat mampu diakomodir atau disalurkan, sedangkan integrasi berwatak ingin membelenggu agar persatuan dan kesatuan tetap kokoh.<sup>28</sup> Kedua tersebut harus saling berhubungan satu sama lain. Tidak dapat membiarkan demokrasi secara bebas dan tidak dapat pula memberikan integrasi secara totalitas. Demokrasi jelas sangat dibutuhkan dalam suatu negara termasuk Indonesia. Indonesia dibangun atas keberagaman suku, bahasa, ras, daerah, agama, dan lain-lain. Hal tersebut menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara yang pluralistik. Agar semua itu dapat tersalurkan, maka dibutuhkan demokrasi. Di satu sisi jika semua diberikan kebebasan agar semua tersalurkan, maka integrasi tidak dapat dijalankan dengan baik. Dengan demikian butuh kehati-hatian dalam mengakomodirnya supaya demokrasi dan integrasi tidak saling bertentangan satu sama lain. Lebih lanjut Mahfud MD menjelaskan bahwa butuh mempertahankan satu monopoli administrasi terhadap suatu wilayah dengan batas-batas tertentu di mana kekuasaannya dijalankan melalui

---

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hlm. 140.

<sup>28</sup> Moh. Mahfud MD, *Knstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 34-35.

hukum serta kontrol langsung atas sarana-sarana kekuasaan internal dan eksternal. Karakter keduanya agar tidak saling menghilangkan dapat dirumuskan dalam empat karakter penting yaitu *pertama*, teritorialitas, *kedua*, kontrol atas sarana-sarana kekuasaan *ketiga*, struktur kekuasaan yang bersifat impersonal, dan *keempat* adalah adanya legitimasi politik.<sup>29</sup> Dengan demikian keduanya dapat berjalan dengan baik, meski terdapat bagian kecil yang harus dikorbankan. Karena demokrasi mutlak dibutuhkan dalam negara dan integrasi harus dijalankan, tanpa adanya integrasi maka negara akan hancur.

### c. Sistem Pemerintahan

Kata sistem berasal dari bahasa Yunani yang berarti “*systema*” yang memiliki arti: *pertama*, suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian, *Kedua*, hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur. Dengan demikian *systema* mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan.<sup>30</sup> Menurut kamus besar bahasa Indonesia, sistem berarti perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.<sup>31</sup> Pemerintahan adalah suatu perbuatan, cara atau hal yang berhubungan dengan memerintah.<sup>32</sup> Sistem

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 36.

<sup>30</sup> Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung, Nusa Media, 2010, hlm. 12.

<sup>31</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, *AppOnline*

<sup>32</sup> Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta, Bina Aksara, 1995, hlm. 3.

Pemerintahan menurut Sri Soemantri adalah suatu sistem yang berhubungan dengan kekuasaan antar lembaga negara.<sup>33</sup> Menurut Denny Indrayana terdapat lima model sistem pemerintahan, diantaranya yaitu: *pertama*, sistem pemerintahan presidensiil, *kedua*, sistem pemerintaran monarki, *ketiga*, sistem pemerintahan parlmenter, *keempat*, sistem pemerintahan campuran (*hibrid*) *kelima*, sistem pemerintahan kolegial.<sup>34</sup> Sedangkan Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat empat model sistem pemerintahan, yaitu:<sup>35</sup> sistem presidensiil yang diwakili oleh Amerika Serikat, sistem parlementer yang diwakili oleh Inggris, sistem campuran yang diwakili oleh Prancis, dan sistem kolegial yang diwakili oleh Swiss. Sri Soemantri membagi sistem pemerintahan menjadi tiga macam, *pertama*, sistem pemerintahan presidensiil, *kedua*, sistem pemerintahan parlementer, dn *ketiga*, sistem pemerintahan quasi. Sistem pemerintahan quasi diartikan oleh Sri Soemantri sebagai sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur yang terdapat sistem presidensiil maupun yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer.<sup>36</sup>

Secara umum atau populer, sistem pemerintahan terdapat dua macam, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil. Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan di mana parlemen memiliki peran yang

---

<sup>33</sup> Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung, Tarsito, 1976, hlm. 70.

<sup>34</sup> Denny Indrayana, Mendesain Presidensiil Yang Efektif Bukan Presiden Sial atau Presiden Sialan, *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 6, No. 3, 2007, hlm. 7.

<sup>35</sup> Cora Elly Noviati, Demokrasi dan Sistem Pemerintahan, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013, hlm. 338.

<sup>36</sup> Sri Soemantri, *Kedudukan, Kewenangan, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI dalam Komisi Yudisial, Bunga Rampai Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, Jakarta, Komisi Yudisial, 2006, hlm. 24-25.

penting. Dalam sistem ini, parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri, dan parlemen juga dapat menjatuhkan pemerintahan dengan mengeluarkan mosi tidak percaya.<sup>37</sup> Dalam sistem parlementer jabatan pemerintahan dan kepala negara dipisahkan. Pada umumnya, jabatan kepala negara dipegang oleh Presiden, Raja, Ratu atau sebutan lain, sedangkan jabatan kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri. Inggris, Thailand, dan Malaysia merupakan negara-negara yang menggunakan sistem parlementer dengan bentuk kerajaan. Ada beberapa ciri atau karakteristik dalam sistem pemerintahan parlementer ini, diantaranya yaitu: *pertama*, peran kepala negara hanya bersifat simbolis dan seremonial yang memiliki pengaruh politik yang terbatas atau lebih lemah, meskipun kepala negara tersebut mungkin saja seorang presiden, *kedua*, cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau konselir yang dibantu oleh kabinet yang dapat dipilih dan diberhentikan oleh parlemen, *ketiga*, parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, di mana ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau konselir.

Sistem presidensiil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Dalam sistem ini, badan eksekutif tidak bergantung pada badan legislatif. Ada beberapa ciri dalam sistem presidensiil, diantaranya: *pertama*, presiden sebagai kepala negara juga menjadi kepala pemerintah, *kedua*, pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen, *ketiga*, menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden, *keempat*, posisi eksekutif dan legislatif sama-

---

<sup>37</sup> Cora Elly Novianti, *Ibid*, hlm. 53.

sama kuat. *Kelima*, presiden tidak dapat membubarkan parlemen, *keenam*, pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat. *Ketujuh*, anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat kualitatif dengan metode normatif komparatif. Pilihan pendekatan ini dilakukan karena orientasi dari hasil penelitian adalah untuk memperoleh gambaran mengenai perbandingan perencanaan pembangunan antara pembangunan nasional yang terdapat dalam GBHN dan SPPN dan relevansinya terhadap UUD 1945, serta gambaran komparatif mengenai strategi hukum normatif sebagai proses penyusunan perencanaan pembangunan nasional yang di dalamnya juga memuat rumusan kebijakan pembangunan di bidang hukum dan pembangunan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

### **2. Objek Penelitian**

Obyek dalam penelitian ini adalah dokumen GBHN (Tap MPR yang berkaitan dengan GBHN), Undang-undang SPPN dan Undang-undang RPJPN.

### **3. Sumber Data**

Penelitian ini tergolong normatif, maka data yang digunakan adalah data primer, data sekunder, dan data tersier:

- a. Data primer yang dimaksud dari penelitian ini adalah data yang diperoleh langsung dari dokumen GBHN dan Undang-undang SPPN dan RPJPN.
- b. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari studi kepustakaan terhadap bahan hukum yang terdiri dari:
  - (1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang diambil dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yang akan diteliti. Bahan hukum primer ini meliputi:
    - a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
    - b) TAP MPRS No. I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara;
    - c) TAP MPRS No. II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semester Berencana Tahapan Pertama 1961-1969;
    - d) TAP MPR No. IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
    - e) TAP MPR No. IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
    - f) TAP MPR No. II/MPR/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
    - g) TAP MPR No. II/MPR/1988 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
    - h) TAP MPR No. II/MPR/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
    - i) TAP MPR No. II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
    - j) TAP MPR No. X/MPR1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan;
    - k) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
    - l) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

(2) Bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan ilmu hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer meliputi: literatur atau hasil penyusunan yang berupa rancangan undang-undang, hasil penelitian, buku, makalah, majalah, artikel, dokumen, dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

(3) Bahan hukum tersier sebagai bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti, ensiklopedia hukum, kamus hukum, dan kamus besar bahasa Indonesia.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Studi kepustakaan yang digunakan untuk memperoleh data dengan mengkaji GBHN dan Undang-undang SPPN serta Undang-undang RPJPN atau literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Dokumentasi berupa catatan tertulis maupun berupa gambar dan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

#### 5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif, karena datanya berupa data kualitatif maka dalam hal

ini penulis menggunakan dan menyusun data yang berkenaan dengan penelitian.

Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deduktif.

Metode analisis yang digunakan untuk mengidentifikasi permasalahan dalam penelitian ini adalah analisis normatif. Data yang dikumpulkan, selanjutnya dianalisis dengan dukungan teori yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan secara komprehensif.

### **G. Sistematika Pembahasan**

Untuk mempermudah pembahasan terhadap permasalahan yang diangkat, maka pembahasannya adalah disusun secara sistematis. Seluruh pembahasan dalam proposal ini terdiri dari lima bab, pada setiap bab terdiri dari beberapa sub pembahasan. Adapun rincian pembahasannya adalah sebagai berikut:

Bab pertama, merupakan bab pendahuluan yang terdiri atas sub bab diantaranya: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teoritik dan konseptual, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua, perencanaan dalam pembangunan hukum nasional yang meliputi: arti penting perencanaan dalam pembangunan, fungsi hukum dalam pembangunan nasional, dan GBHN dalam pembangunan nasional, dan SPPN dalam pembangunan nasional.

Bab ketiga, kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan yang meliputi: sistem pemerintahan dalam sistem negara, sistem pemerintahan menurut UUD 1945 sebelum perubahan, sistem pemerintahan menurut UUD 1945 pasca perubahan,

tanggungjawab presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil, dan kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil.

Bab keempat, berisi tentang penyajian dan analisis data yang meliputi: deskripsi data, problematika GBHN sebagai acuan dasar pembangunan nasional pasca reformasi, SPPN sebagai pengganti GBHN dalam acuan dasar pembangunan nasional pasca reformasi, dan kelebihan dan kekurangan GBHN dan SPPN.

Bab kelima, meliputi penutup, yang berisi tentang kesimpulan dan saran.

## BAB II

### PERENCANAAN DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

#### A. Arti Penting Perencanaan Pembangunan

Perencanaan memiliki pengertian dan jenis yang berbeda-beda. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, perencanaan dari kata dasar “rencana” yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan.<sup>38</sup> Namun Perencanaan secara umum didefinisikan sebagai suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada pencapaian sasaran tertentu. Dengan definisi tersebut, maka perencanaan memiliki beberapa unsur, diantaranya yaitu: *pertama*, berhubungan dengan hari depan, *kedua*, mendesain seperangkat kegiatan secara sistematis, *ketiga*, dirancang untuk mencapai tujuan.<sup>39</sup> Berhubungan dengan hari depan karena perencanaan tersebut akan dilakukan dan diwujudkan dalam waktu yang akan datang, sehingga butuh suatu rancangan untuk mewujudkannya. Dalam jangka waktu berapa lama perencanaan tersebut dapat dilakukan, itu harus dibuat sesuai dengan target yang telah dibuat, sehingga perencanaan tersebut dapat berjalan dengan baik dan dapat mewujudkan tujuan. Berhubungan dengan mendesain seperangkat kegiatan adalah dengan maksud agar perencanaan tersebut dapat berjalan sesuai dengan *schedule* atau waktu yang telah di buat atau didesain sebelumnya. Perencanaan tersebut dapat berjalan secara bertahap, konsisten, dan sistematis. Jadi perencanaan tersebut tidak

---

<sup>38</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, App *Online*

<sup>39</sup> Kunarjo, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 2002, hlm. 14.

hanya dijalankan sesuka hati saja, namun harus sesuai dengan *schedule* atau perencanaan rancangan yang telah dibuat secara rapi dan sistematis. Perencanaan harus dirancang dengan baik agar mampu mencapai tujuan. Hal tersebut dimaksudkan supaya dalam menuju tujuan dapat dilaksanakan dengan lebih mudah dan teratur. Dengan demikian urgensi suatu rancangan sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Apabila dalam suatu tujuan tidak dibuat suatu rancangan, maka tujuan tersebut tidak dapat tercapai sesuai dengan ekspektasi, baik dalam waktu yang diinginkan maupun target yang diharapkan dan dibutuhkan, karena rancangan adalah sebagai pedoman dalam menjalankan suatu pelaksanaan pekerjaan secara sistematis dan komprehensif.

Istilah pembangunan menurut Kunarjo dalam bukunya yang berjudul perencanaan dan pengendalian program pembangunan adalah sebagai perubahan yang meningkatkan.<sup>40</sup> Meningkat dalam arti yang luas yakni dalam segala bidang, bukan hanya dalam arti yang sempit yakni hanya satu bidang saja. Lebih lanjut Kunarjo memberikan indikator pertumbuhan yakni tidak bisa hanya dilihat secara materil, namun juga secara non materil. Seperti pertumbuhan tidak monoton hanya soal pendapatan perkapita saja, namun juga kebijakan sosial budaya yang menunjang, harmoni sosial dan kestabilan politik, serta hukum yang mandiri. Dengan demikian kita benar-benar dapat merasakan arti dari sebuah pembangunan. Pembangunan yang dimaksud adalah pembangunan yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat luas.

Perencanaan pembangunan berarti rancangan yang dibuat untuk mencapai suatu tujuan dan selalu meningkatkan tujuan yang telah dicapai dari waktu ke waktu. Artinya perencanaan pembangunan tidak hanya dalam satu hal saja kemudian selesai, namun

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 12.

ada hal-hal lain yang harus dicapai dan diselesaikan, dengan demikian pembangunan akan selalu stabil dan bahkan dapat meningkat dari waktu ke waktu, serta dapat selalu mengikuti perkembangan zaman yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Perubahan tidak akan pernah bisa dihentikan, namun bagaimana kita menghadapi perubahan tersebut dengan membuat rancangan pembangunan yang lebih baik. Hal tersebut menjadikan kita dapat selalu terlibat dalam persaingan secara kompetitif, mampu meningkatkan kualitas dalam pembangunan, dan tidak akan mudah tertinggal oleh siapapun.

Perencanaan pembangunan merupakan hal yang sangat penting dalam suatu negara. Perencanaan pembangunan memberikan keyakinan yang kuat dalam keberhasilannya. Perencanaan pembangunan secara terpusat dipercaya sebagai mekanisme kelembagaan dan organisasi yang penting, guna mengatasi berbagai rintangan utama dalam proses pembangunan, menjamin tercapainya tingkat pertumbuhan yang baik dan dapat mewujudkan pembangunan secara konsisten dan sistematis. Sebuah kerangka kebijakan pembangunan yang sistematis dan komprehensif dapat memainkan peran penting dalam memacu pertumbuhan. Dalam proses pembangunan nasional, manusia akan berusaha untuk mengolah alam dan kondisi kehidupan untuk mencapai tingkat yang lebih baik dari sebelumnya. Jika ditelisik lebih dalam lagi akan tampak bahwa pembangunan tidak semata-mata untuk mengejar pertumbuhan ekonomi saja, tapi juga pembangunan dalam kemajuan industri.<sup>41</sup> Lebih lanjut rumusan pembangunan yang dikemukakan oleh Sunaryati Hartono,

---

<sup>41</sup> Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis, Telaah Tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2009, hlm. 25-26.

pembangunan adalah upaya sadar manusia untuk mengubah nasibnya.<sup>42</sup> Untuk mengubah nasib tentunya berkonotasi pada mengubah untuk lebih baik, bukan malah sebaliknya, sesuai dengan penjabaran di atas bahwa pembangunan adalah untuk meningkatkan.

Menurut Soekarwati, konsep umum tentang perencanaan pembangunan adalah suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melihat kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumberdaya yang tersedia dan disusun secara sistematis.<sup>43</sup> Pendapat Soekarwati menunjukkan bahwa pembangunan membutuhkan waktu berkala atau bertahap sesuai dengan aturan yang telah dibuat oleh pembuat kebijakan. Apabila dilakukan di Indonesia dapat dilakukan dalam tiga tahapan, *pertama*, dapat dilakukan tiap tahun atau tahunan, *kedua*, dapat dilakukan dengan lima tahunan, dan *ketiga*, dapat dilakukan selama dua puluh sampai dua puluh lima tahunan. Riyadi dan Bratakusuma, perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai proses atau tahapan dalam merumuskan pilihan-pilihan pengambilan kebijakan yang tepat. Dalam tahapan ini dibutuhkan data dan fakta yang relevan sebagai dasar atau landasan bagi serangkaian alur sistematis yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat umum baik secara fisik maupun non fisik.<sup>44</sup> Di sini peran pemerintah sangat dibutuhkan dalam membuat dan mewujudkan perencanaan pembangunan. Dalam mewujudkan pembangunan tersebut terlebih dahulu

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 26.

<sup>43</sup> Budhi Setianingsih, Endah Setyowati, Siswidiyanto, Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda), Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, *jurnal Administrasi Publik*, Vol. 3, No. 11, hlm. 1932-1933.

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 1933.

harus melihat data, konteks sosial, serta realitas yang ada dalam masyarakat. Seperti halnya di suatu daerah tidak terlalu membutuhkan pembangunan, maka pembangunan dapat dilakukan ke daerah lain yang lebih membutuhkan, atau pembangunan yang dimaksud adalah pembangunan dalam bentuk lain, tidak harus monoton atau disamakan dengan pembangunan yang berada di daerah lainnya. Pembangunan yang dimaksud adalah pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga pembangunan tepat sasaran. Bukan hanya membangun dan membangun, tetapi pembangunan tersebut tidak dapat difungsikan dengan benar, karena memang pembangunan tersebut tidak dibutuhkan oleh masyarakatnya.

Kunarjo dalam bukunya yang berjudul perencanaan dan pembangunan menyebutkan bahwa macam-macam atau jenis-jenis pembangunan terbagi menjadi empat bagian:<sup>45</sup> *pertama*, jangka waktu, *kedua*, ruang lingkup, *ketiga*, tingkat keluesan, dan *keempat*, arus informasi. Dilihat dari jangka waktu perencanaan dapat dilakukan selama sepuluh sampai dua puluh lima tahunan dan dapat dibagi menjadi tiga jenis, *pertama*, perencanaan jangka panjang, *kedua*, perencanaan jangka menengah, dan *ketiga*, perencanaan jangka pendek. Dilihat dari ruang lingkup perencanaan dibagi menjadi tiga bagian yaitu: (1) perencanaan agregatif atau komprehensif, (2) perencanaan parsial (*project by project*) dan (3) perencanaan terpadu (*integrated*). Dilihat dari tingkat keluesan perencanaan dalam suatu negara, sasaran-sasaran perencanaan dapat dilakukan dengan sangat kaku atau dapat juga dilakukan dengan luwes. Dilihat dari segi keluesannya perencanaan dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu: (1) perencanaan perspektif, dan (2) perencanaan indikatif. Perencanaan dilihat

---

<sup>45</sup> Kunarjo, *ibid*, hlm. 17-22.

dari arus informasi, perencanaan dapat dibagi menjadi dua kategori yaitu: (1) perencanaan dari atas ke bawah (*top down planning*), (2) perencanaan dari bawah ke atas (*botton up planning*). Yang disebut atas dan bawah adalah relativ, misalnya antara pusat dan daerah atau departemen teknis. Arif budiman menyatakan bahwa pembangunan semesta adalah pembangunan yang bersifat menyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila. Sebagai landasan dasar, pembangunan berencana tidak hanya menitik beratkan pada pembangunan fisik semata, tetapi juga pembangunan mental dan karakter bangsa.<sup>46</sup> Lebih lanjut Arif Budiman menjelaskan bahwa setiap manusia harus merasakan gerak dan derap pembangunan, berpartisipasi atau terlibat di dalamnya dan dapat menikmati hasilnya. Pembangunan tidak hanya mengejar perubahan yang dihelai melalui pertumbuhan yang cepat dan tinggi, namun juga harus memupuk dan menumbuhkan makna kehidupan bagi manusia. Arif memberikan parameter keberhasilan dalam pembangunan yakni tidak hanya menitik beratkan pada pendapatan nasional saja, namun juga harus memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan sosial. Meski tidak mudah, indikator kemanusiaan dan keadilan tersebut harus ditemukan dan dijadikan rancangan sebagai manifestasi dalam pembangunan semesta. Pembangunan yang hanya mengejar pembangunan fisik saja akan dapat tercapai dengan lebih mudah dibanding dengan membangun manusianya, namun pembangunan fisik tersebut tidak akan bertahan lama. Selama manusianya masih tetap sama dalam karakter dan mental yang jelek pembangunan tersebut hanya sebatas hiasan saja. Hasil dari pembangunan tidak dapat dinikmati dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat secara luas, padahal tujuan dari

---

<sup>46</sup> Arif Budiman, *Pebangunan Semesta Berencana*, Sindonews, Rabo, 29 Oktober 2014, Pukul 15:58.

pembangunan adalah untuk kesejahteraan, keadilan, kemandirian dan kemerdekaan. Tidak mengherankan apabila terjadi konflik di sana-sini, hal tersebut terjadi karena karakter dan mental jelek yang dimiliki manusianya. parameter non fisik juga sangat penting bagi keberlangsungan pembangunan dalam suatu negara. Apabila pembangunan non fisik berjalan dengan baik maka mental dan karakter bangsa tidak mudah digerus oleh arus deras nya zaman atau globalisasi. Negara yang memiliki karakter dan mental yang kuat akan memberikan jaminan kesejahteraan lebih baik dari pada yang tidak memiliki karakter dan mental yang baik dan kuat. Dewasa ini banyak negara yang kehilangan roh nya, karena ia hanya menitik beratkan pada pembangunan fisik, serta hanya mengikuti tren atau gaya negara maju yang tentu saja tidak sesuai dengan kebutuhannya, sehingga tidak mengherankan jika suatu saat nanti ia akan menjadi boneka negara maju, ia hanya menjadi negara yang konsumtif atau selalu tergantung dengan negara yang maju, dan jauh dari negara yang memiliki mental mandiri dan merdeka untuk selalu belajar dan berusaha menjadi negara yang produktif.

Secara teoritis dan konseptual, seyogianya dalam rangka penyusunan perencanaan pembangunan semesta atau perencanaan pembangunan dalam suatu negara harus dimulai dengan penyusunan wawasan nasional. Terlebih apabila pembangunan tersebut dibuat untuk pembangunan jangka panjang yang berkurun waktu dua puluh sampai dua puluh lima tahunan, maka harus mampu menetapkan arahan dasar yang sifatnya filosofis strategis sebagai rumusan wawasan nasional yang selanjutnya digunakan sebagai acuan strategis, baik untuk penyusunan pola dasar pembangunan jangka panjang maupun untuk penyusunan pola dasar pembangunan

lima tahunan dan tahunan. Setiap perancangan perencanaan pembangunan tentu selalu diiringi dengan tuntutan zaman, karena pembangunan selalu berubah mengikuti perkembangan zamannya. Apapun tuntutan zaman yang jelas pembangunan harus selalu mengacu pada Pancasila dan UUD 1945. Pancasila dan UUD selalu menjadi acuan pokok dalam pembuatan perencanaan pembangunan di Indonesia, karena hal tersebut merupakan referensi dasar yang berorientasi pada cita-cita dan keinginan luhur bangsa ini semenjak masa perintisan kemerdekaan. *The founding father* memberikan cita-cita idealisme kebangsaan yang tertanam dalam pembukaan UUD 1945 dan dasar ideologi tersebut yang dinamakan dengan Pancasila. Ideologi Pancasila menjadi penting karena faham tersebut memang sudah menjadi akar budaya bangsa, yaitu bangsa yang mempercayai adanya ketuhanan yang maha esa, yang berperikemanusiaan dan ber peradaban, bangsa yang bersatu, bermusyawarah mufakat dalam setiap keputusan, dan berkeadilan.

Perencanaan pembangunan hukum saat ini bisa dikatakan lebih baik jika dibandingkan dengan perencanaan pembangunan hukum yang ada pada saat itu. Hal tersebut dapat dilacak dengan dibuatnya suatu konstitusi atau hukum dasar dalam suatu negara yakni berupa pembuatan UUD 1945. Hal ini dapat dirasakan lebih baik lagi dan berlanjut sampai pada perencanaan hukum yang lebih progres dalam bentuk pembangunan semesta atau dalam bahasa perencanaan pembangunan saat itu adalah GBHN yang pernah dijalankan pada masa orde lama, orde baru, dan reformasi serta SPPN pada masa pasca reformasi. Dokumen tersebut adalah sebagai pedoman atau acuan dalam menjalankan perencanaan pembangunan nasional. Dengan demikian

perencanaan tersebut dapat dijalankan sesuai dengan alur perencanaan untuk menuju tercapainya suatu cita atau tujuan negara yang selaras dengan tujuan pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Preambule atau Pembukaan UUD 1945 alenia keempat yang menyebutkan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan perdamaian dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Bertitik tolak dari nilai-nilai dalam Pancasila dan prinsip-prinsip kenegaraan dalam UUD 1945, seraya memperkirakan potensi yang kita miliki di bidang hukum seperti sarana dan prasarana. Dengan memperhitungkan situasi dan kondisi nasional, regional dan global yang mengitari bangsa ini, bagaimana seharusnya rumusan wawasan politik kita mengenai pembangunan dan pembinaan hukum yang bernilai doktrinal dan strategis. Untuk menghadapi perkembangan situasi dan kondisi di semua bidang, baik dalam skala nasional maupun regional dan global seperti sekarang ini serta untuk yang akan datang secara antisipatif dengan *futuristic view*. Kita harus siap dengan rumus-rumus doktrin dengan wawasan dan garis politik yang jelas dan mantap. Untuk pengelolaan semua bidang kehidupan kita, bukan hanya di bidang hukum tetapi juga bidang-bidang lainnya yang merupakan sub-sub sistem kehidupan nasional.<sup>47</sup>

Dalam segala hal atau bidang harus dipersiapkan untuk menjalani pembangunan dan menghadapi tantangan yang akan datang. Perkembangan selalu terjadi, perubahan

---

<sup>47</sup> Kumpulan Ilmiah Para Pakar Hukum, Made Widnyana, Tjokorda Istri Putra Astuti dkk, *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, Bandung, PT. Eresco, 1995, hlm. 4-5.

merupakan suatu kelaziman, dan tantangan yang akan datang nampaknya akan semakin berat, sehingga mulai saat ini kita harus benar-benar mempersiapkan untuk menghadapi semua tantangan di masa depan. Mempersiapkan para generasi selanjutnya untuk lebih baik lagi.

Perencanaan hukum pada hakikatnya adalah mengaitkan basis sosial hukum dengan sistem hukum nasional yang akan dibentuk, di sini segala masalah hukum yang akan direncanakan harus berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian segala kebijakan harus sesuai dengan aspek kehidupan yang bersifat positif, dalam arti kebijakan dapat disesuaikan dengan segi kehidupan berbangsa dan bernegara serta bermasyarakat secara luas dan bukan dari segi kekuasaan belaka ataupun kepentingan golongan semata.<sup>48</sup> Pertimbangan-pertimbangan politis, baik dalam skala nasional, maupun regional dan global, yang meliputi aspek-aspek kondisional dan kontekstual, tidak dapat tidak melatar belakangi pembangunan hukum nasional itu.<sup>49</sup> Hal ini didasarkan bahwa pada kenyataan laju perkembangan globalisasi dewasa ini dan bahwa kecenderungan yang menonjol dalam perkembangan pemikiran kontemporer mengenai pembinaan dan pembaruan hukum itu ialah kompromi antara aliran yang berfikir dogmatis dan yang pragmatis.

Wawasan kebangsaan dalam pembangunan hukum bermakna sistem hukum nasional Indonesia yang berorientasi penuh pada aspirasi serta kepentingan bangsa dalam arti mencerminkan cita hukum, tujuan dan fungsi hukum, serta ciri dan tujuan

---

<sup>48</sup> M. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, Muh. Miftahudin, Politik Pembangunan Hukum Nasional, Yogyakarta, UII Press, 1992, hlm. 44.

<sup>49</sup> Kumpulan Ilmiah Para Pakar Hukum, *Ibid*, hlm. 2.

kehidupan berbangsa dan bernegara, dalam menyusun perangkat hukum, di samping diperhatikan kepentingan nasional, diperhatikan pula ide serta institusi hukum modern yang dikembangkan di negara-negara maju, kemudian disaring sesuai dengan aspirasi dan kepentingan atau kebutuhan bangsa Indonesia. Kepentingan nasional dalam hal ini adalah kepentingan seluruh bangsa Indonesia yang menyatu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>50</sup> Pembangunan di bidang hukum menurut Prof. Hazairin yang dikutip dalam bukunya M. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, Muh. Miftahudin, Politik Pembangunan Hukum Nasional, antara lain dinyatakan:<sup>51</sup>

*Pembangunan hukum sebagai upaya menegakkan hukum sebagai upaya menegakkan keadilan, kebenaran dan ketertiban dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, diarahkan untuk meningkatkan kesadaran hukum, menjamin penegakkan hukum, pelayanan dan kepastian hukum, serta mewujudkan tata hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional.*

Pada pembangunan di bidang hukum yang perlu ditingkatkan adalah upaya pembaruan hukum secara terarah dan terpadu antara lain kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu serta penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan. Serta tingkat kesadaran hukum. Pembangunan hukum nasional yang demokratis, harus meminimalisir pemberlakuan dan penerapan norma

---

<sup>50</sup>M. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, Muh. Miftahudin, *Op Cit*, hlm. 17.

<sup>51</sup>*Ibid*, hlm 77.

yang justru menimbulkan ketidakadilan, karena penerapan praktik hukum yang demikian akan menimbulkan ketidakadilan baru. Pembangunan hukum adalah konsep yang berkesinambungan dan tidak pernah terhenti.<sup>52</sup>

Salah satu persoalan mendasar dalam membangun hukum nasional yang demokratis adalah bagaimana membuat sistem hukum yang kondusif bagi keberagaman sub sistem, keberagaman substansi, pengembangan bidang-bidang hukum yang dibutuhkan masyarakat, kondusif bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat, dan kebebasan hukum masyarakat, serta kebebasan untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Salah satu upaya yang dilakukan untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang disusun melalui instrumen perencanaan penyusunan undang-undang.<sup>53</sup> Penyusunan RUU harus didasarkan atas sebuah kajian dan penelitian yang mendalam dan meliputi asas-asas, norma, institusi, dan seluruh prosesnya yang dituangkan dalam suatu naskah akademik. Naskah akademik merupakan landasan dan pertanggungjawaban akademik untuk setiap asas dan norma yang dituangkan dalam rancangan undang-undang. Dengan disusunnya naskah akademik RUU diharapkan dapat membuat proses yang lebih harmonis. Susilo Bambang Yudhoyono membuka Konvensi Hukum Nasional pada tanggal 15 April 2008 yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Jakarta, mengingatkan pentingnya penyusunan naskah akademik dalam menata dan

---

<sup>52</sup> Frankiano B. Randang, Servanda, *Jurnal Ilmiah Hukum*, Volume 3, No. 5, Januari 2009, hlm. 2.

<sup>53</sup> . M. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, Muh. Miftahudin, *Op Cit*, hlm. 4.

memantapkan sistem hukum nasional melalui peraturan perundang-undangan yang bisa mengeksplorasi pikiran-pikiran yang jernih dan pikiran-pikiran yang benar agar tidak dangkal dan betul-betul memperhatikan segi filosofis, sosiologis, historis, serta dapat dipertanggungjawabkan.

## **B. Fungsi Hukum dan Pembangunan**

Hukum merupakan suatu hal yang sangat penting untuk diterapkan dalam suatu negara. Karena dengan adanya hukum diharapkan mampu mengatur dan menertibkan jalannya kehidupan dalam masyarakat. Manusia ketika masih dalam kandungan sampai ia lahir, dewasa, menua, dan meninggal dunia selalu berhubungan dengan hukum. Manusia hidup dalam dunia ini tidak dapat lepas dari hukum. Bahkan tidak hanya hukum secara konvensional, setiap agamapun memiliki hukum yang sesuai dengan ajaran dan keyaqinannya. hal demikian dimaksudkan untuk mengatur dan menuntun umatnya dalam menjalankan ajaran dan keyaqinannya, bahkan tidak hanya ketika masih hidup, tetapi sampai ia meninggal dunia dan kehidupan setelah meninggal dunia.

Hukum melindungi dan mengikat seluruh lapisan masyarakat. Sesuai dengan ungkapan *ubi societas ibi ius* dimana ada masyarakat di sana ada hukum, maka tidaklah berlebihan jika kita mengatakan bahwa hukum sudah ada sejak masyarakat ini pertama kali mendiami bumi nusantara.<sup>54</sup> namun hukum yang dimaknai tidak selalu sama dengan hukum yang kita alami saat ini. Hukum saat itu lebih pada sosial atau

---

<sup>54</sup> H. Abdurrahman, *Beberapa Aspekta Tentang Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1995, hlm. 47.

kekeluargaan, dalam hal ini mungkin kurang lebih sama dengan hukum adat. Sampai dengan Indonesia merdeka baru mulai terjadi perkembangan dalam hukum yang lebih baik dan selalu berkembang seiring dengan waktu sampai yang kita rasakan saat ini. Perkembangan yang terjadi umumnya berlangsung secara alamiah sesuai dengan tingkat kebutuhan masyarakat tanpa adanya suatu perencanaan yang jelas. Hal tersebut menjadi sesuatu yang lazim, karena saat itu memang bangsa dan negara Indonesia baru merdeka. Setelah merdeka sedikit demi sedikit pembangunan hukum mulai diperbaiki, hal tersebut dapat dilihat dari kebijakan pemerintah saat itu. Mengapa hukum harus selalu diperbaiki dan dikembangkan?, alasannya jelas, yakni untuk memperbaiki kualitas hukum secara luas dan mampu mempercepat untuk mencapai tujuan atau cita-cita hukum itu sendiri. Cita-cita hukum menurut Koesnoe dalam bukunya Ni'matul Huda, menyebutkan bahwa cita hukum merupakan nilai hukum yang telah diramu dalam kesatuan dengan nilai lainnya, yang menunjukkan pula sejauh mana fenomena kekuasaan terintegrasi padanya. Lebih lanjut, Koesno membagi cita hukum menjadi dua macam, yakni cita hukum dalam segi formal dan cita hukum dalam segi materil atau hukum dalam segi substantif. *Pertama*, cita hukum dalam segi formalnya yaitu sebagai suatu wadah nilai-nilai hukum yang telah digarap dengan memperhitungkan alam kenyataan sekeliling kelompok yang bersangkutan. *Kedua*, segi material atau substansial cita hukum adalah sebagai nilai hukum yang telah diramu dalam satu kesatuan dengan nilai-nilai lainnya termasuk fenomena kekuasaan, menurut cita rasa budaya masyarakat yang bersangkutan.<sup>55</sup> Cita hukum itu terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup keyakinan beragama,

---

<sup>55</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2008, hlm. 99.

dan kenyataan kemasyarakatan yang diproyeksikan pada proses pengkaidahan perilaku warga masyarakat yang mewujudkan tiga unsur: keadilan, kehasilgunaan (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum. Dalam dinamika kehidupan kemasyarakatan, cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang memedomani, kaidah evaluasi, dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, penerapan hukum), dan perilaku hukum.<sup>56</sup>

Cita hukum bangsa Indonesia berakar pada Pancasila yang oleh Bapak Pendiri Negara Republik Indonesia ditetapkan sebagai landasan kefilosofatan dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara sebagaimana yang dirumuskan dalam UUD 1945.<sup>57</sup> Cita-cita, gagasan, konsep, bahkan ideologi inilah yang dituangkan dalam susunan dan menjadi sendi berbangsa dan bernegara. Paham negara kebangsaan atau nasionalisme, paham demokrasi, paham negara kesejahteraan yang berdasarkan atas hukum merupakan paham-paham yang hidup dan menjadi ciri negara atau perjuangan mendirikan negara pada waktu itu, termasuk kehadiran sebuah ideologi, karena tidak ada keberadaan suatu negara tanpa adanya ideologi tertentu.<sup>58</sup> Habibie menyebutkan Pancasila memiliki konsep dan prinsip-prinsip yang menjanjikan.<sup>59</sup> Lebih lanjut Habibie menjelaskan dalam dua kategori, *pertama*, konsep pengelolaan sumberdaya hingga konsep kepemilikan sumberdaya. Sumberdaya dipandang sebagai pemberian Tuhan

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm 100.

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm. 101.

<sup>58</sup> Bagir Manan, Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 4.

<sup>59</sup> BJ Habibie, Sampaikan Ekonomi Pasar Pancasila, Jokowi Antusias, *Kompasiana.com*, diakses Pada Jum'at, 8 Desember 2017, Pukul 23;35 Wib.

yang harus dimanfaatkan untuk orang banyak. *Kedua*, kepemilikan pribadi seperti tanah, *real estate*, dalam batas-batas tertentu harus menjadi penjamin pemerataan, pembudayaan, pendidikan, dan pemerataan perkembangan yang berkeadilan. Dari sini kita sebagai penerus tentu memiliki tanggungjawab untuk melanjutkan perjalanan dalam mewujudkan sebuah tujuan atau cita-cita bangsa dan negara, hal ini tidak dapat dilepaskan untuk selalu berusaha dan terus memperbaiki atau membangun suatu hukum yang progress. Dalam artian hukum progress adalah hukum yang sesuai dengan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia itu sendiri. Hukum yang dibuat harus sesuai dengan yang ada di tengah masyarakat. Dalam mewujudkan cita-cita agar tercapai sesuai dengan target yang telah direncanakan, maka dibutuhkan beberapa tahapan, salah satunya adalah dengan dibuatnya hukum yang baik. Menurut Lawrence M. Friedman, sistem hukum dibangun dalam tiga komponen yaitu substansi hukum (*legas substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>60</sup> Menurut Patrialis Akbar ketiga komponen tersebut merupakan sistem hukum yang bersifat komplementer dan berada dalam suatu hubungan fungsional.<sup>61</sup> Sehingga ketiganya harus saling keterkaitan dan berhubungan, apabila diantara salah satunya tidak dapat berjalan dengan baik, maka sistem hukum tidak dapat diterapkan dengan baik. Lebih lanjut Friedman menjelaskan bahwa struktur hukum adalah salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum. Struktur dalam sebuah sistem merupakan kerangka badannya dan ia merupakan bentuk permanennya, tubuh institusional dari sistem tersebut, tulang-tulang

---

<sup>60</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung, Nusa Media, 2013, hlm. 18.

<sup>61</sup> Patrialis Akbar, Peran Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Menciptakan Supremasi Hukum, *Jurnal Sekretariat Negara RI*, No. 15, Februari 2010, hlm. 23.

keras yang kaku menjaga agar proses mengalir dalam batas-batasnya, artinya penegak hukumnya harus dapat menjalankan sistem hukum dengan baik. Substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang tersusun dalam ketentuan mengenai bagaimana institusi-institusi harus berperilaku. Kalau di Indonesia kurang lebih adalah peraturan perundang-undangannya harus dibuat dengan baik. Kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial dari masyarakat atau para pemakai jasa hukum. Kultur masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam rangka pembaharuan hukum dan pembaharuan masyarakat. Struktur hukum dan substansi hukum merupakan ciri-ciri kukuh yang terbentuk pelan-pelan oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam jangka waktu yang panjang. Semua itu dimodifikasi tuntutan-tuntutan yang berlangsung dan pada dirinya merupakan endapan jangka panjang dari tuntutan sosial lainnya. Kultur hukum juga bisa mempengaruhi tingkat penggunaannya, yakni sikap mengenai apakah sistem hukum tersebut akan dipandang benar atau salah, berguna atau tidak berguna/sia-sia.<sup>62</sup>

Emile Durkheim menyebutkan bahwa pada pokoknya hukum merupakan refleksi dari solidaritas sosial dalam masyarakat. Menurut Durkheim dalam masyarakat terdapat dua solidaritas yaitu solidaritas yang bersifat mekanis (*mechanical solidarity*) dan solidaritas yang bersifat organik (*organic solidarity*). Solidaritas yang bersifat mekanis terdapat pada masyarakat yang sederhana dan homogen, di mana ikatan dari warganya didasarkan pada hubungan-hubungan pribadi serta tujuan yang sama. Sedangkan

---

<sup>62</sup>Lawrence M. Friedman, *Op Cit.* Hlm. 18.

solidaritas yang bersifat organis terdapat pada masyarakat yang heterogen, di mana terdapat pembagian-pembagian kerja yang sangat kompleks.<sup>63</sup>

Sebagai bangsa yang berkarakter dan berbudaya, tentu kita memiliki hukum yang lahir dari masyarakat kita sendiri. Seyogianya memang hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan masyarakatnya, dan hukum selalu berubah seiring dengan perkembangan masyarakatnya. Hal tersebut yang harus dievaluasi dan dicermati oleh pemerintah, yakni dalam hal memperbaiki pembangunan hukum. Tidak bisa suatu negara hanya mengikuti dan mengekor pada hukum negara lain, karena beda karakter, budaya, dan kebiasaannya. Dengan demikian mental, karakter dan budaya ini yang selalu kita perjuangkan dan *amalkan* dalam membangun hukum. Di samping itu juga pemerintah harus membuat hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat mengatur masyarakat untuk lebih disiplin dalam menjalankan program pembangunan. Dengan demikian adanya perpaduan masyarakat dan pemerintah serta ditunjang dengan tersedianya sarana dan prasarana yang baik akan memperlancar terwujudnya cita-cita hukum.<sup>64</sup>

Hukum dalam perkembangannya memiliki macam-macam fungsi. Salah satu fungsi hukum yang umum adalah menjaga tata tertib yang damai dan berkeadilan. Di samping itu hukum juga berfungsi sebagai syarat pembaharu masyarakat “*law is a tool of social engineering*” yang dipelopori oleh Roscoe Pound yang dapat dilacak dalam

---

<sup>63</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 103-104.

<sup>64</sup> Teguh Prasetyo, Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 187-188.

tulisannya yang berjudul *Scope and Purposive of Sociological Jurisprudence*.<sup>65</sup> Menurut Mochtar Kusumaatmadja, Karena esensi dari pembangunan itu adalah perubahan, maka ketika hukum harus berperan di dalamnya, hukum tidak dapat dipahami sebagai elemen statis yang senantiasa berada di belakang perubahan itu sendiri, hukum harus berada di depan mengawal perubahan tersebut. Hukum bukan hanya sebagai pengikut “*the follower*”, melainkan harus menjadi penggerak utama “*the prime mover*” dari pembangunan. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur dan tertib, hukum berperan melalui bantuan perundang-undangan dan putusan pengadilan, atau kombinasi dari keduanya.<sup>66</sup> Ada juga fungsi hukum dalam perspektif sosial, peranan hukum dalam kehidupan masyarakat adalah menunjang dan mendukung pembangunan di segala aspek kehidupan masyarakat. Hukum harus didayagunakan untuk memacu perputaran roda pembangunan. Hukum harus pula difungsikan untuk mengarahkan dan mengendalikan laju perkembangan masyarakat, yang lebih penting adalah hukum harus memberikan pedoman dan ukuran tentang prinsip-prinsip keadilan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>67</sup>

fungsi hukum dalam pembangunan suatu bangsa merupakan sesuatu yang tidak dapat diabaikan keberadaannya, sehingga sangat jelas jika kondisi hukum suatu bangsa itu efektif, maka pembangunan pun akan mudah untuk dilaksanakan. Sebaliknya, jika

---

<sup>65</sup> Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2010, hlm. 90-91.

<sup>66</sup> Atip latipulhayat, khazanan Muchtar kusumaatmadja, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 1 - No 3 - Tahun 2014*, hlm. 630.

<sup>67</sup> M. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, Muh. Miftahudin, *Op Cit*, hlm. 29-30.

hukum tidak mampu berperan secara efektif, maka dapat dipastikan akan berdampak buruk terhadap pembangunan.<sup>68</sup> Merupakan suatu keharusan bagi suatu negara tatkala merumuskan suatu peraturan perundang-undangan yang senantiasa memperhatikan pada aspek kepentingan nasional.<sup>69</sup> Dari prinsip kepentingan nasional pemerintah selanjutnya mengambil langkah strategis dalam upaya meraup manfaat dari pembangunan tersebut dan dapat dirasakan manfaatnya oleh bangsa Indonesia.

Apabila menelisik dari beberapa penjelasan di atas, maka penulis sepakat bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat juga terjadi karena adanya pelanggaran. Hukum harus ditegakkan, melalui penegakan hukum. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.<sup>70</sup> Menurut Antonie A.G Peters, fungsi hukum terdapat tiga perspektif di masyarakat, yaitu yang *pertama*, adalah perspektif kontrol sosial dari hukum. *Kedua*, adalah perspektif *social engineering* yang merupakan tinjauan yang digunakan oleh para pejabat, apa yang dibuat oleh pejabat/penguasa dengan hukum. *Ketiga*, adalah perspektif emansipasi

---

<sup>68</sup> Zulf Diane Zaini, Perspektif Hukum sebagai landasan Pembangunan Ekonomi di Indonesia, sebuah pendekatan Filsafat, *Jurnal Hukum*, Vol XXVIII, No. 2 Desember 2012, hlm. 931.

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm. 934.

<sup>70</sup> Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis, Telaah Tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2009, hlm. 40.

masyarakat pada hukum. Perspektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum, artinya hukum sebagai sarana untuk menampung aspirasi masyarakat.<sup>71</sup>

Hukum dapat juga berfungsi sebagai pengatur pembangunan serta dapat menjaga stabilitas pembangunan tetap berjalan dengan baik. Dengan hukum yang baik, maka pembangunan hukum dapat berjalan dengan baik, tanpa adanya hukum yang baik, maka pembangunanpun tidak dapat berjalan dengan baik pula. Hukum harus membangun dan memberikan orientasi sekaligus koreksi atas jalannya pembangunan. Hukum tidak hanya memberikan legitimasi kepada kekuasaan, hukum harus menjamin agar perubahan berjalan secara teratur. Fungsi hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah sebagai perlindungan kepentingan manusia.<sup>72</sup> Dalam bukunya Salim yang berjudul perkembangan teori dalam pembangunan hukum menyebutkan bahwa meskipun terdapat perbedaan para ahli dalam mendefinisikan tujuan hukum, namun secara umum paling tidak menjelaskan bahwa tujuan hukum adalah untuk melindungi kepentingan masyarakat, hukum juga bertujuan untuk mengatur tata tertib dalam masyarakat. lebih lanjut Salim memberikan beberapa tujuan hukum oleh beberapa para ahli, diantaranya yaitu:<sup>73</sup> *pertama*, Roscou Pound, menyebutkan bahwa tujuan hukum adalah untuk melindungi kepentingan masyarakat dan juga memandang bahwa tujuan hukum adalah untuk mengatur tata tertib dalam masyarakat, dan lainnya. tujuan hukum menurut Pound dengan teorinya yang terkenal yakni *law as tool of social engineering*, pound membagi kepentingan hukum menjadi tiga macam yaitu, hukum sebagai

---

<sup>71</sup> *Ibid*, hlm. 40-41.

<sup>72</sup> H. Salim, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 2012, hlm. 45.

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm. 41.

instrumen kepentingan sosial, membantu membuat premis-premis yang tidak terang menjadi jelas, dan membuat legislator menjadi sadar akan prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang terkait dalam tiap-tiap persoalan yang khusus. Hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia berbeda dengan norma lainnya. hukum berisi perintah dan /atau larangan, serta membagi hak dan kewajiban.<sup>74</sup> *Kedua*, L. J. Van Apeldoorn, tujuan hukum adalah untuk perdamaian, melindungi kepentingan manusia, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya terhadap hal yang merugikan. Untuk mencapai tujuan tersebut fungsi hukum harus mampu membuat perimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum.<sup>75</sup> Karena apabila tidak mampu mengimbangi kepentingan antara pribadi dan umum akan terjadi gesekan dan berubah menjadi keributan di masyarakat. Jika dibiarkan ini terjadi, maka tujuan dari hukum itu sendiri tidak akan terpenuhi. *ketiga*, Sudikno Mertokusumo, tujuan hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban, maka kepentingan manusia dapat terlindungi secara baik tanpa adanya tarik ulur kepentingan baik pribadi maupun umum. Untuk mencapai tujuan tersebut, hukum harus dapat bertugas membagi hak dan kewajiban, membagi wewenang, dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum. Dari pendapat tersebut dapat digaris bawahi, bahwa tujuan tersebut sangat menekankan pada keseimbangan, agar tujuan dari hukum dapat tercapai, dan hukum juga berfungsi sebagai pengatur hak dan kewajiban secara profesional, sehingga

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 43.

<sup>75</sup> *Ibid*, 44.

gesekan kepentingan dalam masyarakat dapat dihindarkan.<sup>76</sup> *Keempat*, Geny menyebutkan tujuan hukum dengan sangat sederhana, yakni sebagai keadilan, namun keadilan dimaknai tidak sesederhana seperti katanya. Untuk mewujudkan keadilan dibutuhkan kiat-kiat yang tidak sederhana. Harus mampu menyeimbangkannya antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum yang berada di masyarakat. Apabila penyeimbangan itu terjadi, maka keadilan benar-benar dapat tercapai sesuai dengan tujuan hukum yang ada. Begitu tinggi nilai keadilan, sehingga hampir seluruh ilmuwan selalau mencantumkan dalam tujuan hukum. Secara umum para ahli memang berbeda dalam mendefinisikan istilah adil, namun secara umum memasukkan istilah adil di dalamnya. Hal tersebut bukan tanpa alasan, karena sepanjang sejarah memperjuangkan keadilan tidak pernah selesai. Selalu ada pribadi, maupun golongan secara umum menuntut keadilan, hal tersebut mungkin juga dikarenakan parameter adil selalu berbeda tiap pribadi maupun secara umum. Dengan demikian keadilan harus selalu dicari dan diperjuangkan sehingga adil tersebut dapat dirasakan oleh masyarakat secara luas. Keadilan sangat erat kaitannya dengan kesejahteraan, bahkan saya rasa keadilan dan kesejahteraan ibarat dua sisi dalam mata uang. *Kelima*, Jeremy Bentham menyebutkan bahwa hukum bertujuan untuk memberikan manfaat dan faedah untuk manusia.<sup>77</sup> Adanya hukum harus memberikan manfaat atau faedah bagi manusia. Tanpa adanya manfaat atau faedah, maka hukum seakan tidak ada. Keberadaan hukum seharusnya mampu memberikan manfaat terhadap manusia, manfaat yang dimaksud adalah bisa berarti kehidupan dalam masyarakat semakin baik, kesejahteraan terpenuhi,

---

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm. 45.

<sup>77</sup> *Ibid*, hlm. 46.

dan ketertiban dapat berjalan dengan baik. Dengan demikian tujuan dari hukum itu sendiri mampu memberikan faedah bagi manusia secara menyeluruh. Hukum tidak dapat dipisahkan dari manusia, adanya hukum karena adanya manusia, tanpa adanya manusia hukum tidak ada. Sehingga hukum yang ditimbulkan dari manusia harus memberikan kemanfaatan atau faedah yang dapat diberikan kepada manusia. Bahkan apabila hukum berada dalam suatu negara, maka hukum tersebut harus sesuai dengan negara itu sendiri. Hukum tidak dapat lepas dari asal hukum itu berada, dengan demikian menjadi hal yang wajar apabila dalam suatu negara memiliki hukum yang berbeda. Hal tersebut tidak lepas dari asal hukum yang ditimbulkan sangat terpengaruh oleh karakteristik, mental dan budaya masyarakatnya.

### **C. GBHN dalam Pembangunan Nasional**

Pembangunan merupakan suatu keniscayaan yang terdapat dalam suatu negara. Pembangunan harus diwujudkan dan dijalankan untuk merubah dari yang tidak baik menjadi lebih baik. Pembangunan selalu dilakukan agar mampu menjawab kebutuhan dan perubahan setiap zaman. Dalam pembangunan tentu terdapat keterlibatan baik dari pemerintah maupun masyarakat, tanpa adanya keterlibatan diantara keduanya maka pembangunan tidak akan dapat berjalan dengan baik. Di samping terdapat keterlibatan dalam pembangunan antara pemerintah dan masyarakat, pembangunan juga harus dapat menjiwai arti dari sebuah pembangunan. Pembangunan yang dijalankan harus sesuai dengan ciri khas, karakter, dan budaya yang hidup dalam suatu bangsa, negara, dan masyarakat. Dalam hal ini adalah pembangunan yang sesuai dengan pancasila dan UUD

1945. Dengan demikian pembangunan yang diselenggarakan harus mampu mewujudkan cita-cita bangsa dan negara sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Sejarah perencanaan pembangunan nasional sudah ada sejak bangsa Indonesia merdeka atau sejak awal bangsa ini berdiri. Hal tersebut dapat dilacak pada tahun 1945, yakni Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang disertai tugas membantu presiden sebelum terbentuknya MPR dan DPR mengusulkan kepada pemerintah agar komite itu disertai kekuasaan legislatif guna menetapkan GBHN. Usulan tersebut kemudian disetujui oleh pemerintah yang diwakili oleh wakil presiden Mohammad Hatta yang didampingi sekretaris negara AG. Pringgodigoyo dengan menerbitkan Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945.<sup>78</sup> Setelah itu pada tahun 1947-1950 wakil presiden Mohammad Hatta telah merumuskan pokok-pokok dan kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan nasional yang disebutnya dengan istilah “Plan Produksi Tiga Tahun RI”, namun cukup disayangkan karena pada waktu itu program pembangunan yang direncanakan tidak dapat berjalan dengan baik karena Indonesia masih disibukkan dengan menghadapi agresi militer Belanda dan sekutu yang masuk ke Indonesia.<sup>79</sup>

Setelah itu perencanaan pembangunan terus diusahakan untuk dibentuk lebih baik dalam suatu dokumen atau panduan, yang digunakan sebagai pedoman atau acuan untuk melaksanakan suatu perencanaan pembangunan nasional. Sampai pada akhirnya Dokumen perencanaan pembangunan nasional (GBHN) benar-benar terbentuk untuk pertama kalinya yakni pada tahun 1960 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden

---

<sup>78</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 41.

<sup>79</sup> Bahaudin, Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan, *Jurnal Keamanan Nasional Vol. III No. 1 Mei 2017*, hlm. 90.

(Perpres) No. 1 Tahun 1960 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dalam Perpres Pasal 1 disebutkan bahwa sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka manifesto politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus oleh Presiden Soekarno atau panglima tertinggi angkatan perang adalah Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.<sup>80</sup> Dengan demikian haluan perencanaan program pembangunan nasional saat itu lebih pada dipengaruhi oleh orasi Soekarno. Setiap orasi atau pidato Soekarno yang diselenggarakan setiap tanggal 17 Agustus akan dibuat sebagai acuan dalam pembuatan rancangan program perencanaan pembangunan nasional. Setelah itu pada tahun 1963 melalui Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1963, Dewan Perancangan Nasional (Depernas) dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Tugas dari Bappenas ini adalah membuat rancangan pembangunan nasional semester berencana 8 (delapan) tahun mulai dari 1960-1969 melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960 Pada Tanggal 3 Desember Tahun 1960. Soal jenjang, periodisasi, dan jangka perencanaan pembangunan nasional sebenarnya sudah dimulai sejak era orde lama, hal tersebut dapat dibuktikan dengan: *Pertama*, perencanaan pembangunan nasional di era orde lama dilakukan dalam waktu tiga tahunan, hal tersebut dapat dilihat dari hasil Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 dengan istilah “Plan Produksi Tiga Tahun RI” yang dijalankan mulai tahun 1947-1950. *Kedua*, perencanaan pembangunan nasional dijalankan dalam kurun waktu delapan tahun, dengan istilah rancangan pembangunan nasional semester berencana delapan tahun mulai tahun 1960-1969 melalui TAP MPRS. Meski perencanaan pembangunan nasional saat itu sudah terbentuk secara periodisasi, namun perencanaan

---

<sup>80</sup>*Ibid*

pembangunan belum bisa dijalankan dengan baik karena beberapa hal, salah satunya adalah karena saat itu perekonomian tidak dapat tumbuh dengan baik, bahkan bisa dikatakan bahwa pada saat itu perekonomian telah lumpuh, sehingga program perencanaan pembangunan nasional semester berencana tidak dapat dijalankan.

Setelah jatuhnya Soekarno sebagai presiden kemudian diganti oleh Soeharto yang menjadi presiden untuk melanjutkan roda pemerintahan Indonesia. Pada kepemimpinan Presiden Soekarno yang dikenal dengan sebutan era orde lama, sedangkan pada kepemimpinan Presiden Soeharto dikenal dengan sebutan era orde baru. Soeharto yang menggantikan Soekarno sebagai presiden memiliki pekerjaan rumah yang berat karena harus bertanggung jawab untuk memulihkan kondisi perekonomian yang telah lumpuh. Setelah itu Soeharto bersama-sama dengan para ekonom membuat dan menyusun berbagai strategi rencana pembangunan untuk memulihkan kondisi perekonomian saat itu. Pada tahun 1967 Soeharto mengeluarkan Instruksi presidium Kabinet No. 15/EK/IN/1967 yang menugaskan Bappenas untuk membuat rencana pemulihan ekonomi. Kemudian setelah itu Bappenas mampu menghasilkan dokumen yang dinamakan dengan rencana pembangunan lima tahunan 1 (repelita 1) untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Di era repelita ini telah berlangsung dan berjalan sampai pada tahun 1998. Pada kurun waktu 1969-1998 bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Pembangunan tersebut memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945. Sejak April 1969 hingga Mei 1998 tidak

kurang dari 6 TAP MPR tentang GBHN. Enam TAP MPR tersebut yaitu: (1) TAP MPR No. IV/MPR/1973, (2) TAP MPR No. IV/MPR/1978, (3) TAP MPR No. II/MPR/1983, (4) TAP MPR No. II/MPR/1988, (5) TAP MPR No. II/MPR/1993, dan (6) TAP MPR No. II/MPR/1998.

Namun setelah berlangsungnya repelita ke VI yang semestinya akan memasuki repelita ke VII ternyata tidak terwujud. Hal tersebut dikarenakan Indonesia mengalami krisis yang memudarkan semua impian rencana pembangunan nasional yang telah dibuat sejak awal era orde baru sampai pada tahun 1998, bermula dari Pemerintah orde baru yang membiarkan atau mengabaikan fakta-fakta adanya kesenjangan yang semakin mengagah, fondasi ekonomi yang rapuh, tercerabutnya hak-hak politik warga atas nama pembangunan dan pada akhirnya limbung diterpa krisis moneter pada bulan Mei 1998.<sup>81</sup> Saat itu juga ditandai dengan masuknya bangsa Indonesia kedalam era yang baru yakni era reformasi. Proses transisi pada tahun 1998-1999 dari era orde baru ke era reformasi mengakibatkan kevakuman dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berimbas pada pelaksanaan pembangunan nasional. GBHN yang seharusnya memasuki repelita ketujuh tidak dapat diteruskan karena krisis yang menghantam Indonesia, memudarkan semua impian rencana pembangunan yang telah disusun sejak tahun 1969-1998 dengan istilah tinggal landas. istilah tinggal landas dalam pembangunan dapat ditemukan dalam GBHN setelah menyelesaikan program pembangunan jangka panjang 25 (dua puluh lima) tahun tahap satu yang berlangsung sejak 1969 hingga 1993. Sedangkan

---

<sup>81</sup> Bahaudin, Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN Sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan *Jurnal Keamanan Nasional Vol. III, No. 1, Mei 2017*, hlm. 137.

perencanaan jangka panjang tahap kedua yang seharusnya dapat direncanakan sejak tahun 1993-2018.

Proses perencanaan pembangunan setiap lima tahunan (repelita) yang mengacu pada GBHN selalu dihasilkan oleh MPR yang bersidang setiap lima tahun sekali. Hal tersebut dimaksudkan untuk beberapa hal, diantaranya yaitu: *pertama*, mengakomodasi perkembangan dan dinamika yang berkembang di masyarakat, *kedua*, agar GBHN dapat dan mampu bersifat responsif terhadap problem-problem masyarakat, *ketiga*, MPR memperhatikan segala aspek dan kemungkinan yang akan terjadi, dan *keempat*, dalam melaksanakan GBHN yang bersifat lima tahunan termuat di dalamnya rencana teknis pelaksanaan GBHN.

Tahapan pembangunan yang disusun pada waktu itu telah meletakkan dasar bagi suatu proses perencanaan pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, yang terkenal dengan istilah trilogi pembangunan, trilogi pembangunan yang terdiri dari: 1), Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, 2), Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan 3) Pemerataan pembangunan dan hasilnya menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintahan orde baru melakukan konsolidasi negara melalui berbagai proyek pembangunan yang mereka jalankan seperti pembangunan waduk dan irigasi, pembangunan infrastruktur jalan, penataan pranata sosial, hingga mengatur media atau pers. Semua itu dilakukan dalam rangka menciptakan stabilitas politik sebagai prasyarat bagi pembangunan ekonomi nasional. Keberhasilan pembangunan kemudian direduksi dalam bentuk indikator-

indikator ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, pendapatan perkapita, angka pengangguran, angka kemiskinan dan lain sebagainya.

Dalam hubungannya dengan kebijakan hukum pembangunan nasional, MPR sebagai lembaga tertinggi negara membuat cetak biru program pembangunan untuk dijalankan oleh presiden, yang isinya adalah dokumen legal mengenai arah kebijakan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan dirancang dan direncanakan dengan baik. Termasuk setiap program pembangunan diberikan tahapan dan periodisasi yang jelas, terukur dan terarah. Di era orde baru presiden sebagai mandataris MPR, maka presiden harus menjalankan perencanaan pembangunan sesuai dengan apa yang termuat dalam GBHN, sesuai dengan sumpah presiden sebelum memangku jabatannya yaitu bersumpah akan memenuhi kewajibannya sebagai presiden dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang serta berbakti kepada nusa dan bangsa.<sup>82</sup> Presiden tidak memiliki visi, misi, dan program perencanaan pembangunan nasional seperti yang terjadi di era sakarang. Presiden hanya menjalankan pembangunan yang sudah terencana di dalam GBHN yang telah dibuat oleh MPR setiap lima tahun sekali, tugas presiden hanya menjalankan bukan membuat perencanaan pembangunan nasional yang baru.

Sebelum perubahan UUD 1945, MPR merupakan pemegang kekuasaan tertinggi negara, sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya, sekaligus memiliki kewenangan dalam membentuk UUD dan GBHN. hal tersebut sebagai konsekuensi logis dari lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya. Di

---

<sup>82</sup>Pasal 9 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan.

samping itu MPR juga memiliki kewenangan untuk mengangkat presiden dengan suara terbanyak, dan MPR dapat memberhentikan presiden bahkan saat masih menjabat sebagai presiden apabila ditemukan bukti pelanggaran, termasuk tidak menjalankan GBHN. karena presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR, maka presiden harus bertanggungjawab kepada MPR. Dengan demikian apabila presiden ingin tetap menjabat sebagai presiden dalam kurun waktu yang relatif lama, maka presiden harus mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan baik dan menjalankan GBHN yang telah dibuat oleh MPR. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa keberadaan GBHN dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat, keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD 1945 untuk menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan suatu sistem garis-garis besar daripada haluan negara, bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (*planning system*), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing.<sup>83</sup>

Pada masa reformasi untuk tetap menjalankan suatu perencanaan program pembangunan nasional, MPR membuat TAP MPR baru untuk mencabut TAP MPR yang lama, yakni TAP MPR No. II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang merupakan produk orde baru dicabut dengan TAP MPR No. IX/MPR/1998 dan diganti dengan TAP MPR No. X/MPR/1998 Tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional

---

<sup>83</sup> Mei Susanto, Wacana Meghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensiil Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17 Nomor 3 2017*, hlm. 431.

sebagai Haluan Negara. Pada pokok reformasi pembangunan ini berbeda dengan GBHN yang diluncurkan atau diberlakukan pada era orde baru. TAP MPR No. X/MPR/1998 memang digunakan sebagai upaya penyelamatan dalam program pembangunan yang terjadi akibat krisis moneter di akhir era orde baru. TAP MPR No. X/MPR/1998 Pasal 1 menjelaskan bahwa untuk dapat memperoleh kebulatan hubungan yang menyeluruh maka sistematika pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai haluan negara, disusun sebagai: BAB I Pendahuluan, BAB II Kondisi Umum, BAB III, Tujuan Reformasi Pembangunan, BAB IV Kebijakan Reformasi Pembangunan, BAB V Pelaksanaan, dan BAB VI Penutup. TAP MPR di era reformasi ini menugaskan kepada Habibie sebagai presidennya, sesuai dengan TAP MPR No. X/MPR/1998 Pasal 4 yakni menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia Saudara Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie untuk tetap melanjutkan dan memantapkan pembangunan yang sedang berlangsung dan melaksanakan pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai haluan negara dan mempertanggungjawabkan pada akhir jabatannya dalam sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 1999.

Makna dan hakikat pembangunan nasional menurut GBHN adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas, mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum,

mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban umum, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Berdasarkan pokok pikiran tersebut, maka hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya. Dengan Pancasila menjadi dasar, tujuan, dan pedoman pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan merata diseluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan tertentu, tetapi untuk seluruh masyarakat. yang menjadi penting adalah pembangunan dilaksanakan untuk dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia dalam meningkatkan mutu hidup rakyat yang berkeadilan sesuai dengan cita atau tujuan kemerdekaan bangsa Indonesia. Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap, dan berlanjut untuk memacu peningkatan kemampuan dalam rangka mewujudkan kehidupan. Pembangunan nasional adalah pembangunan dari, oleh dan untuk rakyat, serta dilaksanakan dalam segala aspek kehidupan, seperti aspek politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan pertahanan dan keamanan. Pembangunan nasional merupakan hal yang harus dilakukan terus-menerus untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Pembangunan nasional diarahkan untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan lahir dan batin, termasuk terpenuhinya rasa aman, tenteram, dan adil serta terjaminnya kebebasan mengeluarkan pendapat dan bertanggungjawab bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pembangunan menurut Kurnarjo yang sudah dijelaskan di atas menyebutkan bahwa pembangunan adalah sebagai perubahan yang meningkat. Yang dimaksud

Perubahan yang meningkat adalah untuk meningkatkan segala bidang yang ada, bukan hanya dalam arti yang sempit yakni hanya satu bidang saja, dan secara keseluruhan dapat berjalan bersama-sama untuk lebih meningkatkan mutu dan kualitasnya. Lebih lanjut Kunarjo memberikan indikator pertumbuhan yakni tidak bisa hanya dilihat secara materil, namun juga secara non materil. Seperti halnya yang terdapat dalam dokumen GBHN, perencanaan pembangunan tidak monoton soal ekonomi, hukum, dan politik, namun masih banyak bidang lain yang harus dibangun seperti halnya kebudayaan, keagamaan dan kepercayaan, pertahanan dan keamanan, industri, pertanian, ilmu pengetahuan, koperasi, kesehatan, transportasi, kepariwisataan, pembangunan energi, penerangan, hutan, media massa dan lain-lain.

Untuk mencapai suatu tujuan dalam perencanaan pembangunan dibutuhkan tahapan dalam pembangunan seperti halnya menurut Kunarjo yang sudah di bahas di bab sebelumnya, tahapan dalam pembangunan nasional dibagi menjadi tiga macam, yaitu pembangunan jangka pendek, pembangunan jangka menengah, dan pembangunan jangka panjang. Dalam GBHN pun terdapat tahapan tersebut, yaitu pola dasar pembangunan nasional, pola umum pembangunan jangka panjang, dan pola umum pembangunan lima tahunan (repelita).

Apabila GBHN dipahami lebih mendalam akan terlihat bahwa prioritas perencanaan pembangunan selalu berbeda. Seperti halnya pada TAP MPR No. IV/MPR/1973 Tentang GBHN pelita kedua yang menjadi prioritas pembangunan dalam GBHN kedua ini yaitu: *pertama*, pembangunan ekonomi dengan titik berat pembangunan sektor pertanian dan peningkatan industri yang mengolah bahan mentah

menjadi bahan baku. *Kedua*, pemberian prioritas kepada bidang ekonomi tidak berarti mengabaikan pembangunan bidang-bidang lain, yang juga tetap dikembangkan dan menunjang pembangunan ekonomi. *Ketiga*, stabilitas nasional yang sehat dan dinamis terus dikembangkan atau ditingkatkan dengan makin menyetatkan pertumbuhan demokrasi pancasila, memperkuat kehidupan konstitusional dan meningkatkan tegaknya hukum yang sekaligus mendorong berkembangnya kreativitas masyarakat, kegairahan hidup dan memperluas partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. *Keempat*, pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif diabdikan kepada kepentingan nasional terutama pada terlaksananya pembangunan ekonomi. Tujuan dibuatnya prioritas dalam pembangunan nasional adalah untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat, serta meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya. Kemudian dalam TAP MPR No. IV/MPR/1978 Tentang GBHN pelita ketiga yang menjadi prioritas utama yaitu: *pertama*, pembangunan bidang ekonomi dengan titik berat pada pembangunan sektor pertanian menuju swasembada pangan dengan meningkatkan sektor industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku dan barang jadi dalam rangka keseimbangan struktur ekonomi Indonesia. *Kedua*, sejalan dengan prioritas pada pembangunan bidang ekonomi maka pembangunan dalam bidang politik, sosial, budaya, dan lain-lain akan ditingkatkan sepadan dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh pembangunan di bidang ekonomi. Dibentuknya suatu prioritas pembangunan dalam repelita ketiga adalah bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat makin merata dan adil, serta meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya. TAP MPR No. II/MPR/1993 Tentang Pelita VI yang menjadi prioritas utama yaitu pembangunan

sektor-sektor di bidang ekonomi dengan keterkaitan antara industri dan pertanian serta bidang pembangunan lainnya dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang dikembangkan dalam dua macam: *pertama*, penataan industri nasional yang mengarah pada penguatan dan pendalaman struktur industri yang didukung kemampuan teknologi yang makin meningkat, peningkatan ketangguhan pertanian, pemantapan sistem dan kelembagaan koperasi, penyempurnaan pola perdagangan, jasa dan sistem distribusi, pemanfaatan secara optimal dan tepat guna faktor produksi dan sumberdaya ekonomi serta ilmu pengetahuan dan teknologi produksi dan sumberdaya ekonomi serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai prasyarat terbentuknya masyarakat industri yang menjamin peningkatan keadilan, kemakmuran, dan pemerataan pendapatan serta kesejahteraan rakyat, sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. *Kedua*, pembangunan sumberdaya manusia agar makin meningkat kualitasnya sehingga dapat mendukung pembangunan ekonomi melalui peningkatan produktivitas dengan pendidikan nasional yang makin merata dan bermutu disertai dengan peningkatan dan perluasan pendidikan keahlian yang dibutuhkan berbagai bidang pembangunan, serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang makin mantap. Dibuatnya suatu prioritas dalam pembangunan repelita keenam adalah bertujuan untuk menumbuhkan sikap dan tekad kemandirian manusia dan masyarakat Indonesia dalam rangka meningkatkan kualitas sumberdaya manusia untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin yang selaras, adil, dan merata, serta meletakkan landasan pembangunan yang mantap untuk tahap pembangunan berikutnya.

Prioritas utama dan tujuan dari repelita kesatu sampai dengan repelita ketujuh selalu berbeda-beda. Dari perbedaan prioritas dan tujuan dalam pembangunan nasional yang termaktub dalam GBHN tersebut menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan dapat mengikuti perubahan, perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada zamannya. Dengan demikian pembangunan yang mengacu pada GBHN tersebut dapat merespon kebutuhan masyarakat, mengakomodasi perkembangan dan dinamika yang berkembang di masyarakat, dan bersifat responsif terhadap problem-problem masyarakat, serta sesuai dengan sifatnya yakni untuk pembangunan yang kontinuitas atau berkesinambungan. Meski dalam GBHN terdapat pembangunan prioritas, namun bukan berarti *menafikan* pembangunan yang lain (non prioritas), pembangunan yang lain tetap dijalankan seperti halnya pembangunan bidang ekonomi, bidang politik, bidang sosial, bidang budaya dan lain-lain. Semua akan ditingkatkan sepadan dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh pembangunan bidang ekonomi. Pembangunan bidang lainnya terus ditingkatkan dan saling memperkuat dengan pembangunan bidang ekonomi sehingga keseluruhan pembangunan nasional merupakan satu kesatuan gerak dalam mewujudkan masyarakat yang maju, mandiri, dan sejahtera.

Untuk memperoleh kebulatan hubungan yang penuh dan menyeluruh, maka GBHN dibentuk secara sistematis, hal tersebut dapat dilihat dalam lampiran GBHN: bab I tentang pendahuluan, bab II tentang pola dasar pembangunan nasional, bab III tentang pola umum pembangunan jangka panjang, bab IV tentang pola umum pembangunan lima tahunan (tahun pertama, kedua, sampai ketujuh), dan bab V adalah penutup. Dalam bab I pendahuluan memuat tentang: a. Pengertian, b) maksud dan tujuan, c) landasan, d)

pokok-pokok penyusunan dan penguangan GBHN, e) pelaksanaan. Bab II memuat: a) tujuan pembangunan nasional, b) landasan pembangunan nasional, c) azas-azas pembangunan nasional, d) modal dasar dan faktor-faktor dominan, e) wawasan nusantara. bab III berisi tentang: a) pendahuluan, b) arah pembangunan jangka panjang, c) catatan dasar. Bab IV Pola umum pelita kedua meliputi: a) pendahuluan, b) tujuan, c) prioritas, d) arah dan kebijakan pembangunan. Bab V adalah penutup. Arah dan kebijakan pembangunan meliputi:

- a. bidang ekonomi, pertanian, industri, pertambangan, perhubungan dan telekomunikasi, prasaran, perumahan, pembangunan daerah;
- b. bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME, Sosial, Budaya yang meliputi: agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME, kesehatan keluarga berencana, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi dan pembinaan generasi muda, kebudayaan nasional;
- c. bidang politik, aparatur pemerintah, hukum dan hubungan luar negeri: politik, aparatur pemerintah, hukum, hubungan luar negeri;
- d. bidang pertahanan dan ketahanan nasional.

Yang unik dalam GBHN tersebut adalah adanya aturan tentang agama dan kepercayaan, dalam hal teologispun diatur dalam GBHN. Pemerintahan orde baru melakukan konsolidasi negara melalui berbagai proyek pembangunan yang mereka jalankan seperti pembangunan waduk dan irigasi, pembangunan infrastruktur jalan, pertanian, penataan pranata sosial, hingga mengatur media atau pers. Semua itu dilakukan dalam rangka menciptakan stabilitas politik sebagai prasyarat bagi pembangunan ekonomi nasional, keseimbangan pemerintah, dan kesejahteraan masyarakat. Dalam kenyataannya, sebenarnya GBHN bagus, semuanya diatur secara terperinci, detail, dan terencana. Apalagi saat itu antar lembaga negara dan pemerintahan memiliki visi dan misi yang sama, sehingga untuk mewujudkan suatu

tujuan pembangunan seharusnya lebih mudah, karena terdapat satu kesatuan dan semangat yang sama untuk meraih sebuah tujuan maupun cita-cita. Dan hal tersebut benar-benar terjadi, pada pertengahan 1980 an Indonesia meraih penghargaan sebagai negara berkembang yang mampu memberikan swasembada beras dan pembangunan-pembangunan ekonomi lainnya. Namun dalam satu sisi terdapat beberapa hal yang kurang menguntungkan. Seperti halnya kebebasan tidak terpenuhi karena semua serba dibatasi, termasuk soal media. Saat itu tidak dapat dengan bebas memberi berita seperti yang terjadi saat ini. Stabilitas politik pada masa Orde Baru dibangun dengan membungkam lawan-lawan politik, membatasi partisipasi publik yang berpotensi kuat mengganggu jalannya roda pemerintahan dan pembangunan yang sudah dicanangkan. Dalam membangun stabilitas politik, Orde Baru menjadikan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan jajaran birokratis sebagai penyokong utama kekuasaan. Tuding Mulya Lubis menyatakan bahwa dalam Alat alat negara inilah yang digunakan untuk membungkam lawan politik presiden Soeharto sekaligus mengukuhkan eksistensinya dalam posisi puncak, sehingga rezim orde baru dituding sebagai rezim yang otoriter. Bahkan Todung Mulya Lubis yang dikutip oleh bahaudin dalam jurnalnya menyatakan bahwa GBHN tidak secara tegas menyatakan keberpihakan kepada pengembangan hukum yang berkeadilan sosial. Hal yang terjadi hukum harus menjadi alat legitimasi bagi pembangunan ekonomi. Alasan untuk stabilitas politik, pembangunan nasional, dan integrasi nasional selalu digaungkan untuk menjaga keutuhan pemerintahan era orde baru, semua nampak dibuat untuk alat pembenar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan politik, termasuk yang bertentangan dengan demokrasi. Seperti mewajibkan semua PNS untuk memilih golkar dalam dalam setiap

pemilihan umum, hal tersebut dilakukan untuk melindungi pemerintahan orde baru dari musuh-musuhnya, termasuk untuk mencegah partai politik lain keluar sebagai pemenang dalam pemilihan umum.<sup>84</sup> Sehingga tidak mengherankan apabila Soeharto mampu menjadi presiden selama 32 (tiga puluh dua) tahun. Meskipun presiden adalah mandataris MPR, namun anggota MPR adalah orang-orang presiden yang tergabung dalam suatu golongan (golkar). Belum lagi anggota DPR adalah orang-orang Soeharto yang tugasnya hanya sebagai tukang stempel, artinya apapun kebijakan presiden sudah dapat dipastikan akan mendapat persetujuan dari parlemen, sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Soeharto selalu terealisasi.

Era orde baru sebagai pemerintahan yang kuat baik secara ekonomi maupun politik sebenarnya tak hanya dilakukan melalui kebijakan saja. Pidato-pidato kenegaraan yang dilakukan oleh Soeharto selama memimpin pemerintahan orde baru besar pengaruhnya terhadap citra yang berusaha dibentuk untuk meraih simpati rakyat.<sup>85</sup> Harus diakui bahwa terdapat beberapa pencapaian. Terutama di bidang ekonomi, akan tetapi pencapaian itu tidak selalu merata di seluruh daerah. Yang dapat merasakan hasilnya adalah Jakarta secara khusus dan Jawa pada umumnya, tetapi daerah lain tidaklah demikian. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu pemicu terjadinya kecemburuan dan konflik sosial-politik di daerah-daerah di luar Jawa, hal tersebut dapat dilihat setelah reformasi otonomi daerah menjadi tuntutan.<sup>86</sup> Pada masa orde baru

---

<sup>84</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2010, hlm. 132.

<sup>85</sup> Dwi Wahyono dan Gayung Kasuma, Propaganda Orde Baru 1966-1980, *Jurnal Verleden*, Vol. 1, No. 1 Desember 2012, hlm. 44.

<sup>86</sup> *Ibid*

media massa sengaja diatur untuk memiliki fungsi ganda, fungsi yang pertama adalah menjadi industri yang mampu mendongkrak kemajuan iklim investasi kearah yang lebih baik, hal tersebut terbukti pada tahun 1970 para investor asing mulai berdatangan untuk berinvestasi di Indonesia. Dengan kata lain era orde baru dan Soeharto saat itu telah membentuk media massa sebagai salah satu industri penyokong perekonomian negara. Fungsi kedua adalah menjadi partner pembangunan bagi pemerintah. Dengan demikian media massa harus senantiasa mendukung program-program pemerintah.<sup>87</sup> Kontrol kuat dari pemerintah terhadap media massa saat itu dengan slogan “bebas bertanggungjawab”. Pengawasan dan kontrol terhadap segala aktifitas surat kabar maupun penyiaran pada media elektronik baik radio maupun televisi dilakukan di bawah kendali departemen penerangan, dan tak segan mencabut surat izin terbit (SIT) maupun surat izin usaha penerbitan pers (SIUPP) bagi surat kabar yang dinilai tidak taat dengan aturan yang telah dibuat oleh pemerintah.<sup>88</sup>

#### **D. SPPN dalam Pembangunan Nasional**

Setelah perubahan UUD 1945 perencanaan pembangunan atau strategi program pembangunan nasional tidak lagi disandarkan pada GBHN, melainkan disandarkan pada SPPN dengan dirumuskan ke dalam RPJPN untuk jangka waktu dua puluh tahun, dirumuskan ke dalam RPJMN untuk jangka waktu lima tahunan, dan dirumuskan dalam RPJPN atau RKP untuk jangka waktu setiap tahun atau tahunan. Adapun rumusan untuk

---

<sup>87</sup> *Ibid*, hlm. 45.

<sup>88</sup> *Ibid*

rancangan program pembangunan jangka panjang dimulai dari tahun 2005 sampai pada tahun 2025, untuk rumusan dalam program pembangunan jangka menengah dimulai dari awal atau pertama kali menjabat sebagai kepala pemerintahan sampai jangka waktu lima tahun, atau selama ia menjabat pemerintahan dalam satu periode. Untuk rumusan program pembangunan jangka pendek dilakukan setiap satu tahun sebagai penjabaran dari RPJMN, pemerintah harus memiliki standar atau target yang harus dilaksanakan dan dicapai. Untuk perencanaan program pembangunan jangka panjang nasional masih menyisakan waktu kurang lebih delapan tahun. Dalam jangka waktu kurang lebih delapan tahun kedepan, diharapkan pemerintah mampu mewujudkan program perencanaan pembangunan yang sesuai dengan RPJPN yang telah diatur UU No. 17 Tahun 2007. Dengan demikian program ini akan berlanjut lagi untuk dua puluh tahun kedepan setelahnya, dengan rancangan pembangunan jangka panjang nasional yang disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat yang dimulai dari tahun 2026.

Pada era reformasi dan pasca reformasi, negara dan pemerintahan Indonesia menjalani roda pemerintahan dengan nuansa yang baru, berbeda dengan era sebelumnya. Banyak terjadi perubahan yang fundamental dalam konstitusi Indonesia, termasuk perubahan terhadap sistem politik dan hukum tata negara Indonesia. Dalam bidang politik presiden dan wakil presiden tidak lagi dipilih dan bertanggung jawab pada MPR, melainkan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan presiden bertanggungjawab kepada rakyat. Sebagai konsekuensi dari reformasi, maka presiden dalam menjalankan perencanaan pembangunan nasional tidak lagi bersandar pada GBHN, melainkan bersandar pada undang-undang SPPN No. 25 Tahun 2004.

Dalam undang-undang tersebut, presiden diberikan ruang yang lebih besar untuk menjalankan program perencanaan pembangunan nasional. Undang-undang SPPN tersebut digunakan sebagai acuan dasar dalam menjalankan program pembangunan nasional, dari undang-undang SPPN tersebut dimanifestasikan ke dalam undang-undang RPJPN No. 17 Tahun 2007, sebagai acuan perencanaan pembangunan jangka panjang nasional, sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) undang-undang SPPN yang menyebutkan bahwa RPJPN merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional. Cara penyusunan RPJPN telah diatur dalam Pasal 9 ayat (1) yakni Penyusunan melalui urutan: a) Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, b) Musyawarah perencanaan pembangunan, dan c) Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. kemudian RPJMN untuk jangka waktu lima tahunan yang dibuat oleh menteri sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang mengacu pada RPJPN, selaras dengan Undang-undang SPPN Pasal 4 ayat (2) menjelaskan bahwa RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program kementerian/lembaga dan lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Cara penyusunan RPJMN diatur dalam Pasal 9 ayat (2) yakni melalui urutan: a) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, b) penyiapan rancangan rencana kerja, c) musyawarah perencanaan pembangunan, dan d) penyusunan

rancangan akhir rencana pembangunan. Selanjutnya yakni RPJPN atau RKP untuk jangka waktu satu tahun atau tahunan, dalam rancangan perencanaan pembangunan tahunan ini dibuat sesuai dengan visi, misi, dan program presiden, atau bisa disebut sebagai penjabaran dari RPJMN, sesuai dengan Pasal 4 ayat (3) yang menyebutkan bahwa RKP merupakan penjabaran dari RPJMN, memuat prioritas pembangunan, perencanaan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program kementerian/lembaga, lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Adapun cara penyusunannya diatur dalam Pasal 9 ayat (2) yakni melalui urutan kebiatan: a) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, b) penyiapan rancangan rencana kerja, c) musyawarah perencanaan pembangunan, dan d) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Setelah berlakunya RPJPN selama kurang lebih dua belas tahun sejak undang-undang tersebut diberlakukan, masih banyak yang pro kontra terhadap pemberlakuan RPJPN yang mengacu pada SPPN, diantara kalangan menganggap bahwa SPPN tidak sebandig dengan GBHN yang pernah diberlakukan sebelum perubahan UUD 1945. Dengan dihapusnya GBHN sebagai haluan perencanaan pembangunan nasional, pembangunan tidak dapat lagi berjalan secara keberlanjutan atau kontinuitas. Undang-undang SPPN yang digunakan sebagai landasan hukum untuk menjalankan suatu perencanaan pembangunan nasional dianggap belum mampu berjalan secara stabil dan efektif untuk dijalankan oleh pemerintah. Tidak adanya kesinambungan tersebut karena dilatarbelakangi oleh masa kepemimpinan yang diberikan oleh konstitusi maksimal

selama sepuluh tahun untuk dua periode. Sedangkan jika periode kedua tidak terpilih kembali, maka hanya memimpin selama lima tahun. Hal tersebut yang menjadi faktor program perencanaan pembangunan tidak dapat berjalan secara kesinambungan, belum lagi setelah pergantian kepemimpinan yang pemimpin tersebut tidak memiliki ide, visi, misi dan program perencanaan pembangunan yang sama, maka program perencanaan pembangunan tersebut tidak dapat dijalankan secara kesinambungan. Meskipun program perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemimpin sebelumnya termasuk program pembangunan yang baik, namun tidak ada jaminan program pembangunan tersebut dapat diteruskan atau dijalankan lagi oleh pemimpin selanjutnya. Pemberlakuan SPPN dianggap terdapat kesenjangan antara pusat dan daerah, di mana hal tersebut sering terjadi kebijakan daerah yang tidak sesuai dengan kebijakan pusat, akhirnya pembangunan pusat dan daerah tidak dapat berjalan secara simetris, sehingga hasilnya pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik, karena adanya perbedaan dan benturan kebijakan antara pusat dan daerah. Kepala daerah yang juga memiliki visi misi yang bisa jadi berbeda dengan visi misi presiden, dengan demikian lagi-lagi pembangunan antara pusat dan daerah tidak dapat berjalan selaras.

Menurut Kusmito Gunawan, kesan pembangkangan itu dapat dilihat dari banyaknya rancangan peraturan daerah (raperda) yang tidak dilaporkan pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah pusat.<sup>89</sup> Pada tahun 2007, sekitar 1.366 raperda tentang pajak dan retribusi tidak dilaporkan kepada pemerintah pusat dalam hal ini adalah kementerian dalam negeri dan kementerian keuangan. Pada Tahun 2016 Mendagri

---

<sup>89</sup> Bahaudin, Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan, *Jurnal Keamanan Nasional Vol. III, No. 1, Mei 2017*, hlm. 90.

membatalkan Perda sebanyak 3.143 termasuk peraturan kepala daerah.<sup>90</sup> Terlepas dari Mahkamah Konstitusi (MK) yang telah mencabut kewenangan mendagri membatalkan perda, MK dalam pertimbangannya mengacu pada putusan nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu, dalam putusannya itu MK menyatakan, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut MK, pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan konstitusional MA.<sup>91</sup>

Para *founding father* kita membuat rumusan konstitusi tertunya mengharapkan bahwa pembangunan dapat dijalankan untuk mencapai target tujuan atau cita-cita negara sesuai dengan yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alenia keempat yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan tersebut dibutuhkan perencanaan program pembangunan yang mantap. Perencanaan menurut Undang-undang SPPN No. 24 Tahun 2004 Pasal 1 angka (1) disebutkan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Angka (2) menyebutkan bahwa pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Selanjutnya dalam angka (3) disebutkan, sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan

---

<sup>90</sup> Mahfud MD, Kemendagri Tidak Bisa Sepihak Batalkan Perda, *Kompas.com*, Kamis, 16 Juni 2016, Pukul 12:15 WIB.

<sup>91</sup> Putusan MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi, *Kompas.com*, Rabu, 14 Juni 2017, Pukul 22:39 WIB.

pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Melihat definisi tersebut dalam undang-undang SPPN tentu sudah memuat beberapa definisi yang telah dipaparkan oleh beberapa ahli, seperti Budhi Setianingsih mendefinisikan Perencanaan pembangunan adalah suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis.<sup>92</sup> Riyadi dan Bratakusuma, mengartikan perencanaan pembangunan sebagai proses atau tahapan dalam merumuskan pilihan-pilihan pengambilan kebijakan yang tepat. Dalam tahapan ini dibutuhkan data dan fakta yang relevan sebagai dasar atau landasan bagi serangkaian alur sistematis yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat umum baik secara fisik maupun non fisik.<sup>93</sup> Dengan demikian sistem perencanaan pembangunan nasional telah memenuhi syarat sebagai program perencanaan pembangunan nasional yang diberlakukan di Indonesia.

Pasal 2 ayat (1) Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan nasional, ayat (2) perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Dalam redaksi pasal tersebut dengan jelas

---

<sup>92</sup> Budhi Setianingsih, Endah Setyowati, Siswidiyanto, Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda) (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang), *Jurnal*, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 1932-1933.

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm. 1933.

disebutkan bahwa program pembangunan dijalankan oleh pemerintah berdasarkan dengan demokrasi serta prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan nasional. Pasal tersebut telah menjelaskan dengan sangat gamblang bahwa pembangunan yang tercermin dalam undang-undang SPPN adalah undang-undang yang bercirikan pembangunan yang berkarakter keindonesiaan yang terkenal dengan kebhinekaikaan dan gotong royong. Pembangunan dijalankan secara adil seluas-luasnya untuk kesejahteraan rakyat. Berkelanjutan yakni pembangunan dijalankan secara terus menerus tanpa adanya keterputusan di tengah jalan, dengan demikian program perencanaan pembangunan tersebut diharapkan mampu mencapai tujuan negara. Adapun cara penyusunannya dilakukan secara sistematis, terarah, terpadu, dan menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Pembuatan perencanaan pembangunan yang telah diatur oleh undang-undang SPPN sudah memenuhi ketentuan untuk dibuatnya suatu perencanaan pembangunan yang dapat mencapai tujuan.

Untuk membuat suatu perencanaan pembangunan tentu dibutuhkan tahapan dalam suatu perencanaan, adapun tahapan dalam undang-undang SPPN disebutkan dalam Pasal 8, tahapan perencanaan pembangunan nasional meliputi: a) Penyusunan rencana, b) Penetapan rencana, c) Pengendalian pelaksanaan rencana, dan d) Evaluasi pelaksanaan rencana. Penyusunan perencanaan merupakan tahapan yang pertama sebelum menetapkan rencana, hal tersebut dimaksudkan agar dalam penetapan perencanaan sudah sesuai dengan penyusunan yang telah dilakukan sebelumnya. Pengendalian pelaksanaan rencana ini dimaksudkan agar perencanaan pembangunan dapat dijalankan dengan baik,

maka dibutuhkan suatu pengendalian yang baik, dan yang terakhir yakni evaluasi pelaksanaan rencana. Ini yang berbeda dengan GBHN, dalam Undang-undang SPPN ini dimuat suatu evaluasi, tujuannya adalah untuk mengevaluasi faktor, kendala, maupun produktivitas suatu perencanaan pembangunan.

Tujuan dibuatnya suatu perencanaan pembangunan adalah agar pembangunan tersebut mampu mengubah masyarakat untuk lebih baik. Adapun tujuan sistem perencanaan pembangunan nasional menurut undang-undang SPPN Pasal 2 ayat (4) yaitu untuk: a) Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, b) Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah, c) Menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, d) Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan d) Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

RPJMN ditetapkan dengan peraturan presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah presiden dilantik sesuai dengan UU SPPN Pasal 19 ayat (1). Ayat (2) rencana strategis kementerian/lembaga ditetapkan dengan peraturan pimpinan kementerian/lembaga setelah disesuaikan dengan RPJMN sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Karena RPJMN ditetapkan dengan peraturan presiden. Beberapa kalangan mengatakan bahwa rumusan tersebut dibuat hanya sesuai dengan keinginan pembuatnya, berbeda dengan RPJMN yang ditetapkan dengan undang-undang, sehingga dalam RPJMN selalu ada kontrol dari rakyat melalui perwakilannya dalam lembaga legislatif. Lebih lanjut ia menyatakan bahwa RPJMN sama dengan rumusan atau materi yang ada dalam RPJPN,

dengan demikian tidak ada salahnya dan memang lebih tepat RPJMN diatur dengan undang-undang bukan diatur dengan peraturan presiden.<sup>94</sup>

Meskipun diatur dengan dokumen terpisah yang secara hierarki sejajar dengan undang-undang SPPN, namun RPJP adalah merupakan satu kesatuan yang disusun dan berpedoman pada undang-undang SPPN. Sifatnya merupakan pelaksana ketentuan undang-undang SPPN. Materi yang diatur secara substansial tidak menyimpang atau bertentangan dengan undang-undang SPPN. RPJP memuat kondisi umum, arahan, tahapan sampai pada prioritas secara konkrit untuk jangka panjang. Yang membedakan SPPN tidak ada jangka waktunya sampai Undang-undang tersebut dicabut, berbeda dengan Undang-undang RPJPN yang hanya berlaku sampai pada tahun 2025.

Pasal 32 ayat (1) menyebutkan bahwa presiden menyelenggarakan dan bertanggungjawab atas perencanaan pembangunan nasional, ayat (2) dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan nasional, presiden dibantu oleh menteri, dan ayat (3) pimpinan kementerian/lembaga menyelenggarakan perencanaan pembangunan sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Berbeda dengan GBHN, karena presiden dipilih oleh MPR, maka presiden harus menjalankan haluan perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh MPR, serta presiden harus bertanggung jawab kepada MPR. Dalam Undang-undang SPPN, karena presiden dipilih secara langsung oleh

---

<sup>94</sup> Tohadi, Memperkuat Legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional atau Revitalisasi GBHN?, *Makalah* ini Disampaikan Pada *Focus Group Discussion (FGB)* Bertema “Mencari Format Revitalisasi GBHN Pasca Perubahan UUD 1945” Diselenggarakan oleh Departemen Kaderisasi Cendekiawan Muda Ikatan Cendekiawan Muslim Se Indonesia (ICMI) dengan Pusat Pengkajian MPR RI, di Hotel Maharani, Jl. Mampang Prapatan Raya No. 8 Mampang, Jakarta, Pada Tanggal 11 juni 2015, hlm. 8.

rakyat melalui pemilihan umum, maka presiden diberi kewenangan membuat rancangan pembangunan nasional pada masa kepemimpinannya, sehingga program perencanaan pembangunan nasional tersebut harus menjadi tanggung jawabnya dan sekaligus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat sebagai pemilihnya dan sebagai pemberi mandat.

Jika dilacak dan dipahami lebih jauh, maka sebenarnya Undang-undang SPPN sudah memuat ketentuan yang pernah ada dalam GBHN, hal tersebut dapat dilihat dalam konsederan undang-undang SPPN Nomor 25 Tahun 2004 yang menyebutkan:

- a. bahwa atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa, Proklamasi Kemerdekaan telah mengantarkan bangsa Indonesia menuju cita-cita berkehidupan kebangsaan yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur;
- b. bahwa pemerintahan negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia;
- c. bahwa tugas pokok bangsa selanjutnya adalah menyempurnakan dan menjaga kemerdekaan itu serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan;
- d. bahwa untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran maka diperlukan perencanaan pembangunan Nasional;
- e. bahwa agar dapat disusun perencanaan pembangunan Nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara perlu adanya sistem perencanaan pembangunan Nasional;

Dilihat dari isi materinya, SPPN dan GBHN memiliki kemiripan, namun Undang-undang SPPN lebih visioner dibandingkan dengan GBHN, serta hanya memuat hal-hal umum yang mendasar, dengan demikian undang-undang SPPN tersebut mampu memberikan keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rancangan jangka panjang, rancangan jangka menengah, dan rancangan jangka pendek. Untuk lebih rigidnya dapat dilihat dalam Undang-undang RPJPN sebagai penjabaran dari SPPN, RPJPN dijabarkan lagi dalam RPJMN, dan RPJMN dijabarkan lagi dalam RKP. Menurut Rauf yang dikutip dalam tulisannya Ahmad Helmy Fuady menyatakan bahwa di era reformasi dan pasca reformasi selain menjamin kebebasan sipil “*civil liberty*” seperti kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan berkeyakinan/beribadah, pilar dasar dalam demokrasi juga menjamin hak-hak politik, artinya setiap masyarakat memiliki hak untuk memilih dan dipilih untuk mengisi jabatan publik serta terlibat dalam pengambilan kebijakan pembangunan dan pengawasan.<sup>95</sup>

Pada masa Orde Baru, DPR atau DPRD hanya berfungsi sebagai pemberi stempel untuk melegalisasi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dominasi anggota DPR dari Golongan Karya (Golkar) dan ABRI sangat kentara. Semua didominasi dan dikontrol oleh Soeharto sebagai jaminan bahwa apa yang diinginkan atau diusulkan selalu diterima atau disetujui oleh parlemen. Tidak ada kekhawatiran atau ketakutan bahwa usulan tersebut ditolak atau tidak diterima oleh parlemen. Setiap usulan rencana anggaran pembangunan diajukan pemerintah ke parlemen, hampir dapat dipastikan bahwa usulan

---

<sup>95</sup> Ahmad Helmy Fuady, Perencanaan Pembangunan di Indonesia Pasca Orde Baru, Refleksi Tentang Penguatan Partisipasi Masyarakat, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2, Desember, 2012, hlm. 378.

tersebut selalu diterima, dengan demikian perencanaan, anggaran sampai pada pembangunan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan keinginan atau rencana awal.

Sangat berbeda dengan sekarang, usulan tidak selalu dapat diterima karena mayoritas di parlemen tidak seperti dahulu yang didominasi oleh salah satu golongan, sekarang semuanya berubah seiring dengan perkembangnya zaman dan demokrasi di Indonesia. Hal tersebut sebagai konsekuensi dari reformasi, dalam konstitusi terlihat terdapat penguatan dalam lembaga legislatif atau parlemen, baik di tingkat pusat maupun daerah, baik DPR atau DPRD tidak lagi hanya sebagai pemberi cap atau stempel terhadap usulan pemerintah atau perencanaan pembangunan. Hal tersebut dapat dipahami karena lembaga legislatif dan lembaga eksekutif adalah sama-sama kuat, tidak bisa saling menjatuhkan satu sama lainnya. misal dalam mekanisme pembahasan APBN, DPR berperan besar dalam menentukan besaran alokasi dana yang menunjukkan prioritas pembangunan dan komitmen pemerintah, meski sebenarnya hal tersebut belum sepenuhnya dapat dijalankan dengan baik, karena masih banyak perpolitikan di dalamnya. Tapi paling tidak secara demokrasi kita lebih maju. DPR tidak dapat dikontrol oleh eksekutif, justru sekarang sebaliknya DPR lebih mengontrol presiden, dilihat dari konstitusi bahwa setiap kebijakan presiden hampir selalu melibatkan parlemen.

GBHN pada masa berlakunya pada masa orde baru dijalankan dengan beberapa ciri, diantaranya yakni memiliki ciri yang otoriter, sistem pemerintahannya sangat sentralistik, dan tidak ada pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Saat ini di era reformasi keadaannya sudah berbeda. Era reformasi ditandai dengan demokratisasi dalam segala lini, demokrasi yang ditandai dengan kebebasan

dalam berpendapat, keterbukaan dan lainnya, termasuk perubahan pemerintahan yang berubah menjadi desentralisasi. Presiden dan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum (KPU). Maka menjadi wajar apabila landasan perencanaan dirubah formulasi yang berbeda untuk mengimbangi sistem pemerintahan Indonesia yang juga telah berubah seiring dengan perubahan dasar perencanaan pembangunan nasional.

## BAB III

### KEDUDUKAN PRESIDEN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN

#### A. Sistem Pemerintahan dalam Suatu Negara

Kata sistem berasal dari bahasa Yunani yang berarti “*systema*” yang memiliki arti: *pertama*, suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian, *Kedua*, hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur.<sup>96</sup>

Kamus besar bahasa Indonesia sistem berarti perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.<sup>97</sup> Dengan demikian sistem dapat diartikan sebagai bagian atau seperangkat unsur yang berhubungan atau berkaitan dan berlangsung secara teratur dan totalitas atau menyeluruh. Sedangkan sistem menurut Carl J. Friedrik adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian. Bagian-bagian tersebut memiliki hubungan fungsional terhadap keseluruhan, sehingga hubungan itu menimbulkan ketergantungan antara bagian yang satu dengan bagian yang lain. Dengan demikian apabila salah satu bagian tidak bekerja dengan baik, maka akan mempengaruhi keseluruhannya atau bagian yang lain.<sup>98</sup> Sehingga dapat diartikan bahwa sistem adalah satu kesatuan yang utuh, apabila diantara salah satu tidak dapat berfungsi dengan baik, maka kesatuan tersebut tidak dapat beroperasi dengan baik juga.

---

<sup>96</sup> Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung, Nusa Media, 2010, hlm. 12.

<sup>97</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, *AppOnline*

<sup>98</sup> Mahmuzar, *Ibid*, hlm. 13.

Beberapa ilmuwan berbeda pendapat dalam pendefinisian arti pemerintahan, namun secara garis besar terdapat dua macam yaitu pemerintah dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas tidak menyamakan antara pemerintahan dan eksekutif, sedangkan dalam arti sempit menyamakan antara pemerintahan dengan eksekutif. Pendapat yang mengatakan pemerintahan sama dengan eksekutif adalah karena adanya pemisahan kekuasaan organ negara secara formal dalam konstitusi negara, dalam ajaran ini diperkenalkan oleh Montesquie, terdapat tiga organ negara yang menjalankan kekuasaan negara, *pertama*, kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang memiliki wewenang membuat undang-undang. Kekuasaan ini biasanya dijalankan oleh DPR atau parlemen. *Kedua*, kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan menjalankan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Kekuasaan eksekutif tersebut diberikan kepada pemerintah. *Ketiga*, kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan menegakkan hukum yang diberikan kepada lembaga peradilan.<sup>99</sup> Pendapat yang mengatakan pemerintah berbeda dengan eksekutif karena didasarkan pada praktik kerja pemerintah. Selama ini pemerintah tidak hanya sebagai organ negara yang menjalankan undang-undang, tetapi pemerintah juga menjalankan fungsi lain yang tidak terjangkau oleh atau di luar kekuasaan lembaga legislatif dan lembaga yudikatif.<sup>100</sup> A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa yang mendefinisikan pemerintah dalam arti luas adalah didasarkan kepada kegiatan atau fungsi kenegaraan yang meliputi fungsi semua organ negara. Dalam organisasi negara terdapat beberapa jabatan. Jabatan-jabatan tersebut adalah alat kelengkapan negara, seperti jabatan eksekutif, legislatif dan yudikatif, serta

---

<sup>99</sup> *Ibid*, 14.

<sup>100</sup> *Ibid*.

jabatan-jabatan supra struktur lainnya.<sup>101</sup> Lebih lanjut menurut John M. Ackerman yang dikutip oleh Zainal Arifin Mochtar menyebutkan bahwa konstitusi-konstitusi baru hasil amandemen semakin kuat menempatkan lembaga negara independen sebagai organ konstitusi. Setidaknya terdapat dua puluh negara yang mencantumkan lebih dari empat lembaga negara independen di level konstitusi. Kecenderungan ini membuktikan bahwa konstitusi tidak hanya memuat lembaga-lembaga negara dalam pengertian klasik yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif sebagai organ utama negara, tetapi juga mulai secara khusus membuat lembaga-lembaga negara independen.<sup>102</sup> Untuk menjalankan jabatan-jabatan tersebut harus ada pemangku jabatan yang lazim atau disebut dengan pejabat. Dengan demikian pemangku jabatan yang dimaksud menurut Bagir Manan yaitu pemerintah (bukan pemerintah). Dengan demikian ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah di bidang eksekutif, pemerintah di bidang yudikatif, dan pemerintah di bidang lainnya.<sup>103</sup> Pemerintah dalam arti luas ini menurut Bagir Manan adalah dilihat dari fungsi atau tidaknya jabatan-jabatan tersebut maka dapat dibuat klasifikasi pemerintah dalam arti statis dan pemerintah dalam arti dinamis.

Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerjasama dan mempengaruhi satu sama lainnya. dengan demikian sistem pemerintahan dapat dikatakan sebagai cara kerja lembaga-lembaga negara yang satu dengan lainnya. menurut Jimly

---

<sup>101</sup> Mahmuzar *Ibid*, hlm. 14-15.

<sup>102</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 35.

<sup>103</sup> *Ibid*. 15.

Asshiddiqie, sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu sistem hubungan antar lembaga-lembaga negara.<sup>104</sup> Sejalan dengan pendapat Mahfud MD yang menyebutkan bahwa sistem pemerintahan adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara atau tiga poros kekuatan, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>105</sup> Sedangkan menurut Ismail Suny, sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara.<sup>106</sup> Dengan demikian sistem pemerintahan berarti berkaitan erat dengan hubungan antar lembaga, baik antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, maupun lembaga legislatif dengan lembaga yudikatif.

Sistem pemerintahan yang terdapat dalam berbagai literatur, ditemukan beberapa macam sistem pemerintahan, bahkan beberapa ilmuwan terdapat perbedaan pendapat dalam pembagian macam-macam sistem pemerintahan. Salah satunya sistem pemerintahan menurut Denny Indrayana terdapat lima model sistem pemerintahan, diantaranya yaitu: *pertama*, sistem pemerintahan presidensiil, *kedua*, sistem pemerintaran monarki, *ketiga*, sistem pemerintahan parlmenter, *keempat*, sistem pemerintahan campuran (*hybrid*) *kelima*, sistem pemerintahan kolejal.<sup>107</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat empat model sistem pemerintahan, yaitu:<sup>108</sup> sistem presidensiil yang diwakili

---

<sup>104</sup> Cola Elly Noviati, Demokrasi dan Sistem Pemerintahan, *Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013*, hlm. 337.

<sup>105</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, Rieneka Cipta, 2000, hlm. 74.

<sup>106</sup> Cola Elly Noviati, *Op Cit*, hlm. 338.

<sup>107</sup> Denny Indrayana, Mendesain Presidensiil Yang Efektif Bukan Presiden Sial atau Presiden Sialan, *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 6, No. 3, 2007, hlm. 7.

<sup>108</sup> Cola Elly Noviati, *Op Cit*, hlm. 338., hlm. 338.

oleh Amerika Serikat, sistem parlementer yang diwakili oleh Inggris, sistem campuran yang diwakili oleh Prancis, dan sistem kolegiat yang diwakili oleh Swiss. Sri Soemantri menyebutkan ada tiga macam sistem pemerintahan yaitu: sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensiil, dan sistem pemerintahan quasi.<sup>109</sup> Sistem pemerintahan quasi ini diartikan sebagai sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensiil maupun sistem pemerintahan parlementer.<sup>110</sup> Namun secara umum dan populer sistem pemerintahan terdapat dua macam yaitu sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer.

## **B. Sistem Pemerintahan Presidensiil**

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, kelangsungan hidup badan eksekutif tidak bergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Menteri-menteri dalam kabinet presidensiil dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik. Dengan demikian pilihan presiden dapat didasarkan atas keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting.<sup>111</sup> Sistem pemerintahan presidensiil tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang yang dilalui oleh

---

<sup>109</sup> Sri Soemantri, *Kedudukan, Kewenangan, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI dalam Komisi Yudisial, Bunga Rampai satu tahun Komisi Yudisial RI*, Jakarta, Komisi Yudisial RI, 2006, hlm 24-25.

<sup>110</sup> Ibid, hlm. 25.

<sup>111</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama Kompas Gramedia Building, 2008, hlm. 303.

negara Amerika Serikat. Sistem pemerintahan presidensiil merupakan akibat dari perjuangan Amerika Serikat untuk memperjuangkan negaranya dari penjajahan yang dilakukan oleh kolonial Inggris. Terbentuknya sistem pemerintahan presidensiil yang terjadi di Amerika Serikat adalah karena kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III, sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan ingin mewujudkan kemerdekaan dari Inggris. Amerika Serikat lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, yang terkenal dengan teorinya yakni trias politika karena terdapat sistem pemisahan kekuasaan “*check and balances*”.<sup>112</sup> Sebagai wujud dari penolakan terhadap Inggris, maka pembentukan konstitusi Amerika Serikat berupaya membentuk sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang dipraktikkan di Inggris. Salah satu konsep yang dimuat dalam konstitusi Amerika Serikat adalah pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif, jabatan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan pertama kali muncul di Amerika Serikat pada abad 18.<sup>113</sup>

Sistem pemerintahan presidensiil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada kekuasaan presiden, presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Dalam sistem presidensiil badan eksekutif tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif. Kedudukan badan eksekutif lebih kuat daripada legislatif. Pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif diartikan bahwa kekuasaan legislatif menurut ajaran Montesquieu dalam trias politika memegang kekuasaan untuk membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum. Dengan demikian seperti halnya legislatif,

---

<sup>112</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Sastra Hudaya, hlm. 70.

<sup>113</sup>Deny Indrayana, *Op Cit*, hlm. 32.

eksekutif juga diserahkan kepada seseorang yang di dalam hal pertanggungjawaban langsung kepada rakyat, tidak perlu melalui badan perwakilan rakyat atau lembaga legislatif.<sup>114</sup> Lebih lanjut Soehino menjelaskan, susunan badan eksekutif terdiri dari presiden sebagai kepala pemerintahan dan didampingi atau dibantu oleh wakil presiden. Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh para menteri. Para menteri kedudukannya sebagai pembantu presiden, sehingga para menteri dalam menjalankan tugasnya harus bertanggungjawab kepada presiden. Para menteri sebagai pembantu presiden bertugas memimpin departemen-departemen pemerintahan, dan bertanggungjawab kepada presiden. Para menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden.<sup>115</sup>

Keberadaan sistem pemerintahan presidensiil menurut Jimly Asshiddiqie terdapat kelebihan dan kekurangannya. Kelebihannya adalah bahwa sistem pemerintahan presidensiil lebih menjamin stabilitas pemerintahan, sedangkan kekurangannya adalah sistem ini cenderung menempatkan eksekutif sebagai badan kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya yang cukup besar. Oleh sebab itu diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem ini.<sup>116</sup> Adapun kelebihan atau keuntungan dari sistem presidensiil menurut Saldi Isra yaitu:<sup>117</sup> *pertama*, dengan dipilih secara langsung,

---

<sup>114</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2005, hlm. 249.

<sup>115</sup> *Ibid*

<sup>116</sup> Abdul Ghofur, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 49.

<sup>117</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif, Menguatnya Model Legislatif Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hlm. 42.

kekuasaan presiden menjadi lebih legitimasi karena mendapat mandat langsung (*direct mandate*) pemilih, sementara itu dalam sistem parlementer perdana menteri diangkat melalui proses penunjukan (*appointed indirectly*), *kedua*, dengan adanya pemisahan antara lembaga negara terutama legislatif dan eksekutif, setiap lembaga dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan, *ketiga*, dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara tepat (*speed and decisiveness*), dan *keempat*, dengan masa jabatan yang tetap, posisi presiden jauh lebih stabil dibanding dengan perdana menteri yang bisa diganti setiap waktu.

Ciri-ciri sistem presidensiil menurut Mahfud MD adalah:<sup>118</sup>

- 1) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan;
- 2) Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen;
- 3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden;
- 4) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Sedangkan ciri-ciri presidensiil dengan melihat model Amerika Serikat menurut Bagir Manan adalah sebagai berikut:<sup>119</sup>

- 1) Presiden adalah pemegang kekuasaan tunggal;
- 2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat priogratif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara;

---

<sup>118</sup>Cora Elly Noviati, *Op Cit*, hlm. 338.

<sup>119</sup>Cora Elly Noviati, *Op Cit*, hlm. 339.

- 3) Presiden tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh kongres;
- 4) Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh kongres. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, meskipun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral collegei*);
- 5) Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut;
- 6) Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya melalui *impeachment*, karena melakukan penghianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran berat lainnya.

Terkait dengan hubungan kelembagaan, pola rekrutment, dan pola pengawasan serta tanggungjawab. Ciri-ciri sistem presidensiil menurut Douglas V. Verney yaitu:<sup>120</sup>

- 1) Majelis tetap sebagai majelis;
- 2) Eksekutif tidak dibagi;
- 3) Kepala pemerintahan juga kepala negara;
- 4) Presiden mengangkat kepala departemen;
- 5) Presiden adalah eksekutif tunggal;
- 6) Majelis tidak boleh menduduki jabatan eksekutif;
- 7) Eksekutif bertanggungjawab kepada pemilih;
- 8) Presiden tidak dapat membubarkan mejelis;

---

<sup>120</sup> Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-undang Dasar 1945*, Yogyakarta, Total Media, 2008, hlm. 90-93.

- 9) Majelis berkedudukan lebih tinggi daripada cabang pemerintahan dan tidak ada peleburan bagian legislatif dan eksekutif;
- 10) Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada pemilih;
- 11) Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.

### C. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem parlementer pertama kali lahir di Inggris, sebagai sebuah perjuangan kakuatan di luar raja untuk memperoleh sebagian kewenangan yang sebelumnya berada pada raja. Proses demokratisasi di Inggris terjadi melalui tahapan yang cukup panjang, dimulai dengan *magna charta libertatum* (perjanjian agung tentang kebebasan 1215) yakni dengan disepakatinya perjanjian tertulis antara Raja Jhon dengan kaum bangsawan dan kaum clerus.<sup>121</sup> Sistem pemerintahan parlementer yang dilaksanakan di Inggris merupakan sebuah improvisasi atau suatu puncak perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris yang bertitik tolak dari adagium *the king can do no wrong*.<sup>122</sup> Pada sistem parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal tersebut dikarenakan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen. Maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari parlemen yang berarti bahwa kebijaksanaan pemerintah tidak boleh menyimpang dari apa yang

---

<sup>121</sup>Deny Indrayana, *Mendesain Presidensial yang Efektif, Buka Presiden Sial atau Presiden sialan*, Makalah disampaikan dalam seminar sehari memperkuat sistem pemerintahan presidensiil, Jakarta, 13 Desember 2006, hlm. 1.

<sup>122</sup>Soehino, *Hukum Tata Negara dan Sistem Pemisahan Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1993, hlm. 89.

dikehendaki oleh parlemen. Dari sejarah ketatanegaraan dapat diketahui bahwa sistem parlementer adalah kelanjutan dari bentuk negara monarki konstitusional, di mana kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi.<sup>123</sup>

Sistem pemerintahan parlementer merupakan sistem pemerintahan di mana parlemen memiliki peran yang penting. Dalam sistem ini, parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri, dan parlemen juga dapat menjatuhkan pemerintahan dengan mengeluarkan mosi tidak percaya.<sup>124</sup> Dalam sistem parlementer jabatan pemerintahan dan kepala negara dipisahkan. Pada umumnya, jabatan kepala negara dipegang oleh Presiden, Raja, Ratu atau sebutan lain, sedangkan jabatan kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri. Inggris, Thailand, dan Malaysia merupakan negara-negara yang menggunakan sistem parlementer dengan bentuk kerajaan. Ada beberapa ciri atau karakteristik dalam sistem pemerintahan parlementer ini, diantaranya yaitu: *pertama*, peran kepala negara hanya bersifat simbolis dan seremonial yang memiliki pengaruh politik yang terbatas atau lebih lemah, meskipun kepala negara tersebut mungkin saja seorang presiden, *kedua*, cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau konselir yang dibantu oleh kabinet yang dapat dipilih dan diberhentikan oleh parlemen, *ketiga*, parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, di mana ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau konselir.

---

<sup>123</sup> Moh Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Op Cit*, hlm. 173.

<sup>124</sup> *Ibid*, hlm. 53.

Melihat karakteristik tersebut, maka dalam sistem pemerintahan parlementer, posisi eksekutif dalam hal ini kabinet adalah lebih rendah dari parlemen. Oleh karena posisinya yang lemah tersebut, maka untuk mengimbangi kekuasaan parlemen, kabinet dapat meminta kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen dengan alasan parlemen dinilai tidak representatif. Jika itu yang terjadi maka dalam waktu yang relatif singkat kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen yang baru. Ciri-ciri Sistem Parlementer menurut Douglas V. Verney sebagai berikut:

- 1) Majelis menjadi parlemen;
- 2) Eksekutif dibagi menjadi dua bagian;
- 3) Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan;
- 4) Kepala pemerintahan mengangkat menteri;
- 5) Kabinet (pemerintah) adalah badan kolektif;
- 6) Menteri biasanya merupakan anggota parlemen (di Inggris);
- 7) Pemerintah bertanggungjawab secara politik kepada mejelis;
- 8) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat pada kepala negara untuk membubarkan majelis;
- 9) Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi dan tidak saling menguasai;
- 10) Pemerintah satu kesatuan, bertanggungjawab secara tidak langsung kepada pemilih;
- 11) Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik.

**Perbandingan sistem Pemerintahan Presidensiil dan Parlementer.**

No	Aspek	Sistem	
		Presidensiil	Parlementer
1	Hubungan kelembagaan	<p>1. Terdapat pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif</p> <p>2. Eksekutif dipegang oleh presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan</p> <p>3. Sebutan kepala negara sekaligus pemerintah adalah presiden, karenanya sistem ini disebut presidensiil</p>	<p>1. Tidak ada pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif</p> <p>2. Kepala pemerintah adalah pimpinan kekuatan mayoritas di parlemen. Kekuasaan negara hanya bersifat simbolik</p> <p>3. Sebutan kepala pemerintahan adalah perdana menteri atau prime minister, sebutan kepala negara adalah presiden, raja, dll.</p>
2	Pola rekrutment	<p>1. Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat</p> <p>2. Anggota legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat</p>	<p>1. Anggota legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat</p> <p>2. Partai dengan kursi mayoritas di parlemen membentuk pemerintahan. Pimpinan</p>

		3. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden	partai ini menjadi perdana menteri 3. Anggota parlemen dan partai mayoritas menjadi menteri
3	Pola pengawasan dan pertanggungjawaban	1. Terdapat <i>check and balances</i> diantara legislatif dan eksekutif 2. Legislatif bertugas membuat undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana 3. Eksekutif bisa menveto kebijakan legislatif, atau menolak untuk melaksanakan undang-undang, dan legislatif memiliki hak untuk mengimpeachment eksekutif	1. Partai kekuatan kedua di parlemen membuat oposisi 2. Kebijakan pemerintah diperdebatkan di parlemen 3. Legislatif dapat membubarkan pemerintahan dengan mosi tidak percaya dengan mendesak melaksanakan pemilu

#### D. Sistem Pemerintahan menurut UUD Lama

##### 1. Ciri presidensiil menurut UUD 1945 yang lama:

###### a. Presiden dipilih untuk masa jabatan tertentu

Menurut Lord Acton yang dikutip dalam bukunya Mahmuzar, sistem pemerintahan Indonesia menyebutkan bahwa kekuasaan itu cenderung memperbesar dan mempertahankan diri (*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*). Salah satu bentuk kontrol terhadap kekuasaan yang cenderung

disalahgunakan tersebut, perlu batasan-batasan terhadap cabang-cabang kekuasaan. Salah satu untuk membatasi penyalahgunaan wewenang tersebut salah satunya adalah dengan membatasi masa jabatan presiden. Masa jabatan presiden setiap negara berbeda-beda, ada yang empat tahun di Amerika Serikat, lima tahun di Indonesia, enam tahun di Argentina, dan ada juga tujuh tahun di Syria.<sup>125</sup>

Dalam Pasal 7 sebelum perubahan UUD 1945 dinyatakan, “presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Pasal tersebut sudah jelas dijelaskan bahwa masa jabatan presiden adalah lima tahun dan dapat dipilih kembali. Kata kembali ditafsirkan oleh presiden Soekarno dan Soeharto menjadi dapat dipilih kembali selama masih mendapat dukungan untuk menjabat sebagai presiden, sehingga tidak mengherankan masa kepemimpinan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto lebih dari sepuluh tahun. Hal tersebut dapat terjadi karena memang benar-benar mendapat dukungan dari sebagian besar kroni-kroninya yang berhasil menduduki kursi DPR/MPR. Padahal penafsiran “kembali” menurut Harun Alrasid bukan berarti dapat dipilih kembali, tetapi hanya sekali lagi untuk periode berikutnya (kedua kalinya/dua periode). Penafsiran tersebut oleh Harun Alrasid disandarkan pada hampir semua pemerintahan presidensiil maupun sistem sistem pemerintahan parlementer, semua membatasi masa jabatan presiden satu kali atau paling banyak dua kali berturut-turut.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung, Nusa Media, 2010, hlm. 55.

<sup>126</sup> *Ibid*

b. Kepala pemerintahan sekaligus kepala negara

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, presiden menjabat sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Termasuk Indonesia yang menganut sistem tersebut, hal itu dapat dilacak dalam penjelasan UUD 1945 yang menjelaskan bahwa presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah majelis, dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab adalah di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*). Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Kedudukan presiden sebagai kepala negara tidak dijelaskan secara eksplisit dalam UUD 1945, akan tetapi terdapat di penjelasan Pasal 10-15 UUD 1945 yang menyebutkan, kekuasaan presiden dalam pasal-pasal ini adalah konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai kepala negara. Pasal 10 menyebutkan bahwa presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Pasal 11 menyebutkan, presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 12 menyebutkan bahwa presiden menyatakan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 13 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa presiden mengangkat duta dan konsul, presiden menerima duta negara lain. Pasal 14 menyatakan bahwa presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Dan pasal 15 menyatakan bahwa presiden memberi gelaran, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.

c. Presiden mengangkat menteri-menteri

Dalam sistem pemerintahan presidensiil yang terdapat di UUD 1945 memiliki ciri-ciri khusus, salah satunya adalah presiden sebagai kepala pemerintahan berwenang mengangkat menteri-menteri sebagai kepala departemen atau untuk menduduki urusan tertentu dalam pemerintahan. Pasal 17 ayat (1) menyebutkan presiden dibantu oleh menteri-menteri, ayat (2) menyebutkan, menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden, dan ayat (3) menyebutkan, menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan. Dalam penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara, khususnya pada angka VI yang menyebutkan, presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri. Menteri-menteri itu tidak bertanggungjawab kepada DPR. Kedudukannya tidak bergantung kepada dewan, akan tetapi bergantung kepada Presiden, karena menteri adalah pembantu presiden.

d. Presiden adalah eksekutif tunggal

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, eksekutif hanya seorang presiden saja. Menurut UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) menjelaskan, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam Penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara angka IV menjelaskan, “presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah MPR.” Namun dalam menjalankan roda pemerintahan presiden dibantu oleh seorang wakil presiden pasal 4 ayat (2) dan menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden Pasal 17 ayat (1) dan (2). Karena Wakil Presiden dan para menterinya

hanya pembantu presiden saja. Dengan demikian sebagai konsekuensinya, maka tanggungjawab atas jalannya pemerintahan hanya di tangan presiden.

e. Tidak Boleh Rangkap Jabatan

Dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan yang melarang anggota DPR/MPR rangkap jabatan dengan jabatan pemerintahan, akan tetapi larang tersebut terdapat di Undang-undang No. 16 Tahun 1969, Undang-undang No. 5 Tahun 1985 kemudian dirubah menjadi Undang-undang No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan (susduk) Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 41 ayat (1) menyebutkan, “keanggotaan MPR tidak boleh dirangkap oleh pejabat negara, pejabat struktural pada pemerintahan, pejabat pada lembaga peradilan dan pejabat lain sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Selanjutnya ayat (2) menyebutkan “keanggotaan DPR dan DPRD tidak boleh dirangkap dengan jabatan apapun di lingkungan pemerintahan dan peradilan pada semua tingkatan”.

f. Presiden tidak dapat membubarkan DRP/MPR

Dalam sistem presidensiil, presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara, namun demikian presiden tidak dapat serta merta membubarkan DPR/MPR, hal tersebut sebagai konsekuensi dari dianutnya ajaran pemisahan kekuasaan atau ajaran pembagian kekuasaan. Setiap organ memiliki fungsi dan kewenangan yang berbeda-beda yang sesuai dengan organ tersebut. Ketentuan dalam Pasal 7C perubahan ke III UUD 1945 menyebutkan, “presiden tidak dapat

membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.” Di dalam penjelasan UUD 1945 menjelaskan, khususnya tentang kedudukan DPR adalah kuat. Dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Meski dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia pembubaran terhadap DPR/MPR pernah dilakukan, namun sebenarnya hal itu tidak dapat dibubarkan.

- g. MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak ada peleburan antara eksekutif dengan legislatif

UUD 1945 sebelum amandemen menyebutkan bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Hal tersebut dapat ditemukan dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara, angka III “MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi.” Karena MPR merupakan pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana disebutkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, “kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR,” sedangkan berdasarkan Pasal 3 UUD 1945 lama, MPR mempunyai wewenang menetapkan UUD dan GBHN. Berdasarkan ketentuan tersebut maka kedudukan MPR lebih tinggi daripada kedudukan organ negara lainnya.

Di samping itu dalam konstitusi kita tidak mengenal peleburan antara eksekutif dan legislatif, karena sistem pemerintahan presidensiil ini berangkat dari ajaran Jhon Locke yang dikembangkan oleh Montesquie yaitu tentang ajaran pemisahan kekuasaan. Meskipun secara historis ketatanegaraan Indonesia pernah ada peleburan lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, bahkan sampai sekarang terdapat pula peleburan akan tetapi tidak sebesar seperti masa orde lama, maupun

orde baru. Misal dalam pembuatan undang-undang harus ada kerja sama antara DPR dengan Presiden.

## **2. Ciri-ciri Sistem Parlementer Menurut UUD 1945 yang lama:**

### **a. Presiden dipilih oleh MPR dan bertanggungjawab kepada MPR**

Pasal 6 ayat (2) sebelum perubahan III menyatakan bahwa “presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR berdasarkan suara terbanyak.” Sebagai konsekuensi atas pemilihan presiden oleh MPR, maka presiden dalam menjalankan pemerintahannya harus bertanggungjawab kepada MPR. Hal tersebut dapat dilihat dalam penjelasan UUD 1945 lama tentang sistem pemerintahan negara angka III, kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezamte Staatsgewalt liegt allein bei der majelis*, menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama MPR, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis ini menetapkan Undang-undang Dasar dan menetapkan Garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat kepala negara (presiden) dan wakil kepala negara (wakil presiden). majelis ini lah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR. Presiden yang diangkat oleh majelis tunduk dan bertanggungjawab kepada majelis. Ia ialah mandataris dari majelis. Ia wajib menjalankan putusan-putusan majelis. Presiden tidak *neben* tetapi *untergeordnet* kepada majelis. Pengertian tunduk dan

bertanggungjawab tersebut menurut Bagir Manan tidak hanya diartikan pada pengawasan, tetapi juga termasuk pemberhentian presiden.<sup>127</sup>

b. Adanya peleburan antara eksekutif dan legislatif

Peleburan yang dimaksud antara eksekutif dan legislatif adalah tidak pada organ negara, tetapi pada fungsinya. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 dan Pasal 21 UUD 1945. Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan I UUD 1945 memberikan wewenang membentuk undang-undang kepada presiden. Sedangkan Pasal 20 ayat (1) dan (2) sebelum perubahan I disebutkan “setiap undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari DPR.” Jika suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan dari DPR, maka rancangan tadi tidak boleh lagi diajukan dalam persidangan DPR masa itu. Selanjutnya Pasal 21 ayat (1) dan (2) sebelum perubahan I menyatakan, anggota DPR berhak mengajukan RUU. Jika rancangan itu disetujui oleh DPR, tetapi tidak disetujui presiden, maka rancangan tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Jika dilihat ketentuan di atas maka dalam pembuatan undang-undang terdapat kebersamaan antara DPR dan Presiden.

c. Adanya hak interpelasi dan hak angket bagi DPR

Dalam Pasal 20A ayat (2) perubahan II UUD 1945 dinyatakan, “dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain, DPR mempunyai hak interpelasi dan hak angket, dan hak menyatakan pendapat.” Biasanya dalam interpelasi tersebut terjadi perdebatan karena di parlemen selalu ada partai

---

<sup>127</sup> Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung, Nusa Media, 2010, hlm. 73.

pendukung atau partai oposisi terhadap pemerintah. Biasanya perdebatan tersebut berakhir dengan pemungutan suara dukungan ataupun mosi tidak percaya. Di masa orde baru sebenarnya hak interpelasi juga sudah ada dan diatur dalam undang-undang, namun dalam UUD 1945 baru diatur setelah perubahan II UUD 1945 pada tahun 2000.

## **E. Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945 Pasca Perubahan**

### **1. Ciri Presidensiil Menurut UUD 1945 Pasca**

**Perubahan:** a. Presiden dipilih langsung oleh rakyat

Pasal 22E ayat (2) pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 6A ayat (1) menyebutkan bahwa Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

b. Kepala pemerintah sekaligus kepala negara

Dalam sistem presidensiil presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Dalam hal presiden sebagai kepala pemerintahan terdapat dalam UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, ayat (2) menyebutkan bahwa dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. sedangkan dalam hal presiden sebagai kepala negara adalah Pasal 10 menyebutkan bahwa presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Pasal 11 ayat (1) presiden dengan

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Ayat (2) presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR. Pasal 12 menyebutkan presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 13 ayat (1) menyatakan bahwa presiden mengangkat duta dan konsul. Ayat (2) dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Ayat (3) presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Pasal 14 ayat (1) menyebutkan bahwa presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA. Ayat (2) presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Dan Pasal 15 menyebutkan bahwa presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.

c. Presiden mengangkat menteri-menteri

Pasal 17 ayat (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Ayat (2) menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Karena wakil presiden dan menteri-menterinya hanya membantu, maka tanggungjawab pemerintahan ada di tangan presiden.

d. Presiden adalah eksekutif tunggal

Dalam sistem presidensiil eksekutif hanya seorang presiden saja. Menurut UUD 1945 pasca perubahan pasal Dalam sistem presidensiil presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar, ayat (2) menyebutkan bahwa dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Sekaligus dibantu oleh menteri-menterinya. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

e. Anggota DPR/MPR tidak boleh rangkap jabatan dengan pemerintahan

Meski dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan yang melarang MPR/DPR rangkap jabatan, akan tetapi larangan tersebut tercantum dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 236 ayat (1) menyebutkan bahwa anggota DPR dilarang merangkap jabatan sebagai:

- a) Pejabat negara lainnya;
- b) Hakim pada badan peradilan; atau
- c) Pegawai negeri sipil, anggota tentara

f. Presiden bertanggungjawab kepada rakyat

Menurut UUD 1945 pasca reformasi, Pasal 6A ayat (1) menyebutkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Sebagai konsekuensinya presiden bertanggungjawab kepada rakyat karena sebagai pemilihnya sekaligus sebagai pemberi mandat.

g. Presiden tidak dapat membubarkan DPR

Meskipun presiden sebagai kepala pemerintah dan kepala negara, namun presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR sesuai dengan Pasal 7C UUD 1945, hal tersebut sesuai dengan sistem presidensiil yang di dalamnya terdapat ajaran pemisahan atau pembagian kekuasaan. Setiap lembaga memiliki fungsi masing-masing sesuai dengan kewenangan yang telah diberikan oleh aturan hukum dasar.

h. Kedudukan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif setara

Pasca perubahan UUD 1945 tidak ada lagi lembaga tertinggi negara seperti sebelumnya, pasca perubahan, kedudukan diantara lembaga negara adalah setara, termasuk diantaranya adalah lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Keberadaannya adalah saling mengontrol dan mengawasi untuk mewujudkan *check and balances* diantara lembaga-lembaga negara. Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Pasal tersebut menjelaskan bahwa tidak ada lembaga tertinggi, berbeda dengan sebelumnya terdapat lembaga tertinggi yakni MPR. Pasca reformasi yang tertinggi adalah konstitusi, semua lembaga harus menjalani fungsi lembaganya sesuai dengan konstitusi.

## **2. Ciri Parlementer Menurut UUD 1945 Pasca Perubahan:**

### **a. Adanya peleburan antara eksekutif dan legislatif**

Peleburan yang dimaksud adalah antara eksekutif dan legislatif sama-sama keduanya dapat membuat peraturan perundang-undangan, meski bentuk aturan perundang-undangannya terdapat perbedaan. Pasal 5 ayat (1) menyebutkan, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Meskipun tugas pengesahan presiden bukan menjadi hal yang sangat penting, karena dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui meski tidak dapat pengesahan oleh presiden, undang-undang tersebut tetap menjadi undang-undang dan sah untuk diundangkan sesuai dengan Pasal 20 ayat (5).

### **b. Adanya hak interpelasi dan hak angket bagi DPR**

Dalam Pasal 20A ayat (2) menyebutkan bahwa dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak angket dan hak menyatakan pendapat. Ayat (3) menyebutkan selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

### c. Multi Partai

Secara eksplisit tidak dijelaskan di UUD 1945, namun secara tersirat terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) yang menyebutkan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Pasal tersebut menggambarkan bahwa gabungan partai politik bisa dua atau lebih. Dilihat dari sejarahnya memang Indonesia dari dulu menganut sistem multi partai, meskipun pada masa orde baru sempat dipersempit menjadi tiga partai besar, namun setelah reformasi mulai bermunculan partai politik. Hal tersebut tidak lepas dari faktor dimulainya diterapkannya demokratisasi dalam negara.

### F. Kedudukan Presiden

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan, tetapi juga sebagai kepala negara, sebagaimana yang dikatakan oleh Reet R. Ludwikowsk yang dikutip oleh Sudirman dalam *papernya* menyatakan bahwa “*the president, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government*”.<sup>128</sup> Keduanya tidak dapat dipisahkan, karena keduanya merupakan kedudukan yang telah melekat dalam diri presiden. Dalam UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Presiden dalam menjalankan kewenangannya sebagai penyelenggara pemerintahan dibantu oleh wakil presiden sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945. Presiden dan wakil presiden dipilih dalam

---

<sup>128</sup>Sudirman, *Op Cit*, hlm. 5.

satu pasangan secara langsung oleh rakyat sesuai dengan Pasal 6A ayat (1). Dalam Pasal 7 ditentukan bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Ketentuan tersebut menunjukkan tentang kedudukan presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan, meski pengaturannya tidak diatur secara eksplisit, namun paling tidak untuk melacak kedudukan presiden, dapat dilacak seperti yang tertera di pasal yang tersebut di atas.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, presiden memiliki kewenangan yang luas, karena dalam sistem presidensiil, presiden menjabat sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Presiden yang sedang berkuasa tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen dalam keadaan normal, karena dalam sistem presidensiil, presiden dipilih oleh rakyat secara langsung (*populer vote* atau *electoral college*) untuk masa jabatan tertentu yang ditetapkan dalam UUD 1945.<sup>129</sup> Kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat dilacak dalam konstitusi yang termuat dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2). Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.

Tugas badan eksekutif menurut tafsiran atas trias politika adalah melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif, serta menyelenggarakan undang-undang yang telah dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi seiring dengan perkembangan zaman, kekuasaan eksekutif

---

<sup>129</sup> Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung, Nusa Media, 2010, hlm. 32.

lebih luas. Kewenangan eksekutif dewasa ini tidak hanya sekedar menjalankan undang-undang yang telah dibuat oleh badan legislatif, akan tetapi ekektif juga memiliki kewenangan sebagai badan legislatif sebagai pembuat kebijakan utama. Perkembangan tersebut dikarenakan oleh beberapa faktor, salah satunya dalah perkembangan dalam hal teknologi proses modernisasi, semakin terjalinnya hubungan politik ekonomi antar negara, krisis ekonomi, dan revolusi sosial.<sup>130</sup>

Dalam menjalankan tugasnya eksekutif ditunjang oleh tenaga kerja yang terampil dan ahli serta tersedianya bermacam-macam fasilitas serta alat-alat di masing-masing kementerian. Menurut Miriam wewenang atau kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang:

1. Administrasi, yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya dan menyelenggarakan administrasi negara;
2. Legislatif, yaitu membuat rancangan undang-undang;
3. Keamanan, artinya kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri;
4. Yudikatif, memberi grasi, amnesti, dan sebagainya; dan
5. Diplomatik, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.

---

<sup>130</sup> Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 296.

Namun dalam klasifikasi di atas terdapat beberapa yang sudah tidak relevan lagi, hal tersebut dikarenakan perubahan UUD 1945, diantaranya yakni pemberian grasi bukan lagi merupakan kewenangan yudikatif saja, melainkan kewenangan presiden dengan mempertimbangkan pertimbangan Mahkamah Agung. Sedangkan pemberian amnesti menjadi kewenangan presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 4 ayat (2) menyebutkan, dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu wakil presiden. Dengan demikian dalam pasal tersebut sudah menunjukkan bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Presiden sebagai kepala negara dalam konstitusi memang tidak disebutkan secara tegas, namun secara tersirat terdapat dalam Pasal 10-15 UUD 1945. Kekuasaan presiden dalam pasal-pasal ini adalah konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai kepala negara. Pasal 10 menyebutkan bahwa presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Pasal 11 ayat (1) dalam perubahan keempat UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 11 ayat (2) perubahan ketiga UUD 1945 menyatakan Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 12 berbunyi presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan

undang-undang. Pasal 13 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden mengangkat duta dan konsul, ayat (2) setelah perubahan pertama menyatakan dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, dan ayat ke (3) perubahan pertama menentukan presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 14 ayat (1) berbunyi Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Pasal 14 ayat (2) berbunyi presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. kemudian Pasal 15 perubahan pertama UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan-ketentuan di atas lebih sederhananya dimaknai sebagai hak prerogatif presiden sesuai dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa:

*Wewenang presiden sebagai kepala pemerintahan menurut Bagir Manan adalah kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum, meliputi wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum, di bidang tata usaha pemerintahan, pelayanan umum dan penyelenggara kesejahteraan umum. Sedangkan wewenang presiden sebagai kepala negara adalah lazimnya disebut dengan hak prerogatif presiden.<sup>131</sup>*

Dalam UUD 1945 terdapat ketentuan yang mengatur mengenai keadaan darurat yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 22. Pasal 12 menyatakan bahwa presiden menyatakan keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 22

---

<sup>131</sup> *Ibid*, hlm. 61.

ayat (1) menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Kedua pasal tersebut menunjukkan bahwa terdapat kategori-kategori yaitu keadaan memaksa, keadaan bahaya, dan hal ihwal kegentingan yang memaksa. Negara dapat dikategorikan berada dalam keadaan darurat apabila terdapat atau memenuhi tiga unsur. *Pertama*, unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), *kedua*, unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), *ketiga*, unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia. Apabila ketiga unsur tersebut telah terpenuhi, maka presiden dapat mendeklarasikan keadaan bahaya dengan melakukan tindakan-tindakan yang berada di luar norma hukum yang berlaku dalam keadaan normal.<sup>132</sup>

Dalam Pasal 6A ayat (1) menyatakan presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasal tersebut terjadi setelah perubahan ketiga UUD 1945, sebagai konsekuensinya Presiden tidak lagi dipilih oleh majelis, namun dipilih secara langsung oleh masyarakat. Selanjutnya Pasal 6A ayat (2) menjelaskan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum dilaksanakannya pemilihan umum. Era reformasi telah memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap perbaikan hukum ketatanegaraan Indonesia, hal tersebut dapat dilihat dari ruang yang sangat luas diberikan kepada masyarakat. Sehingga masyarakat dapat terlibat langsung dapat memilih presiden dan wakil presiden. Masyarakat dapat memilih calon presiden dan wakil presiden yang dianggap mampu

---

<sup>132</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, Op Cit*, hlm. 207-208.

memperjuangkan nasibnya, sehingga harapannya presiden dan wakil presiden yang jadi nantinya benar-benar dapat berpihat pada rakyat secara luas.

Pasal 7 UUD 1945 ditentukan bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Pasal tersebut dirubah pada perubahan pertama UUD 1945, mungkin karena secara pengalaman ketatanegaraan sebelumnya, presiden dapat dipilih lagi dan dapat dipilih lagi, sampai kapanpun asal selalu dapat dukungan dari majelis atau parlemen, maka presiden selalu jadi presiden sampai kapanpun tidak ada batasan waktunya. Setelah perubahan pertama tersebut menekankan bahwa dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Hal tersebut untuk mencegah terjadinya presiden memimpin sampai puluhan tahun seperti pada kasus Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto. Dari sini telah menunjukkan perbaikan dalam ketatanegaraan Indonesia, karena telah menganut paham konstitusi atau konstitusionalisme. Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 ditegaskan bahwa jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. Lebih lanjut dalam Pasal 8 ayat (2) menyatakan dalam hal terjadinya kekosongan wakil presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, majelis permusyawaratan menyelenggarakan sidang untuk memilih wakil presiden dari dua calon yang diusulkan oleh presiden. Kemudian dalam ayat (3) menjelaskan jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan

kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya. Pasal tersebut menjelaskan bagaimana kedudukan presiden dalam sistem presidensiil, presiden memiliki kedudukan yang tinggi dan strategis, kemudian dibantu oleh wakil presidennya. Hal tersebut menunjukkan bahwa apabila Presiden berhalangan baik sementara atau tetap, maka Wakil Presiden dengan sendirinya harus mengganti peran atau melakukan kekuasaan Presiden. Dalam hal ini kedudukan wakil presiden secara jelas memang tidak disebutkan dalam UUD, namun jika melihat pasal tersebut di atas maka kedudukan wakil presiden masih di bawahnya presiden, karena wakil presiden hanya bersifat membantu ketika presiden sedang berhalangan. Menurut Ni'matul Huda terkait kedudukan wakil presiden terdapat dua kemungkinan: *pertama*, kedudukannya sederajat dengan presiden, *kedua*, kedudukannya di bawah Presiden. Kemungkinan pertama dapat diketahui dalam pendekatan yuridis terhadap Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 UUD 1945 jo Pasal 7, Pasal 22, Pasal 24, dan Pasal 25 Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999. Dari pendekatan tersebut tidak terdapat hierarki antara presiden dan wakil presiden dalam hubungannya sebagai atasan terhadap bawahan, yang nampak hanya pembagian prioritas dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan, dimana

presiden sebagai pemegang prioritas pertama, sedang wakil presiden pemegang prioritas kedua. Apabila presiden berhalangan, maka wakil presiden menggantikan dengan sendirinya. Kemungkinan *kedua*, dapat diketahui melalui penafsiran Pasal 4 ayat (2) jo Pasal 5 UUD 1945 jo penjelasan Butir IV jo ketetapan MPR No. III/MPR/1978 Pasal 8 ayat (1).<sup>133</sup> Lebih lanjut Ni'matul Huda menyatakan bahwa presiden adalah satu-satunya penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi, yang membawa konsekuensi segala tanggungjawab mengenai penyelenggaraan pemerintahan negara yang tertinggi berada di tangan Presiden. Wakil Presiden tidak dapat bertindak sendiri, karena semata-mata merupakan pembantu presiden. Tugas dan kewajibannya tergantung pada adanya pemberian dan atau pelimpahan kekuasaan dari presiden.<sup>134</sup> Kedudukan wakil presiden tidak sendirian dalam membantu tugas presiden, karena presiden juga memiliki menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Meski sama-sama memiliki tugas membantu presiden, tetapi keduanya berbeda, melihat Pasal 8 ayat (3) maka kedudukan wakil presiden lebih tinggi daripada menteri, wakil presiden dengan sendirinya mengganti kedudukan presiden apabila presiden sedang berhalangan. Jika presiden tidak dapat menjalankan tugasnya sebagai presiden, baik berhenti atau diberhentikan, maka wakil presiden yang akan mengganti menjalankan tugas sebagai presiden. Masa berlakunya sampai berakhir masa jabatan presiden saat itu. Setelah wakil presiden menjadi presiden, maka timbul kekosongan dalam wakil presiden, sehingga kedudukan wakil presiden tersebut harus diisi. Dalam jangka waktu

---

<sup>133</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, UII Press, 2004, hlm. 74.

<sup>134</sup> *Ibid*, hlm. 75.

selambat-lambatnya enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih calon wakil presiden dari dua calon yang diusulkan presiden. Apabila presiden dan wakil presiden secara bersamaan tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai presiden dan wakil presiden, dalam masa jabatan tersebut secara bersamaan pelaksana tugas kepresidenan adalah menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan.

Sebelum perubahan UUD 1945 kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh majelis permusyawaratan rakyat sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) sebelum perubahan. Majelis Permusyawaratan Rakyat berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara.<sup>135</sup> Dalam menjalankan negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat mendistribusikan sebagian kedaulatannya kepada lembaga-lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga tinggi negara melaksanakan kehendak majelis permusyawaratan rakyat, karena majelis sebagai cerminan kehendak rakyat. Sebagai konsekuensi karena kedaulatan rakyat sepenuhnya dilakukan oleh majelis permusyawaratan rakyat, maka menjadi kelaziman majelis permusyawaratan rakyat memiliki kewenangan membentuk dan/atau merubah UUD 1945 sebagai hukum, membuat arah atau haluan pembangunan nasional (GBHN), dan mengangkat atau memberhentikan presiden. Sesuai dengan pasal 6 ayat (2) sebelum perubahan menyebutkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih oleh majelis permusyawaratan rakyat dengan suara yang terbanyak.

---

<sup>135</sup> Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (pasca perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Malang, Intrans Publishing, 2011, hlm. 162.

Pergeseran sistem pemerintahan yang pernah dialami oleh bangsa Indonesia dari parlementer ke presidensiil memberikan pengaruh terhadap kedudukan presiden dan dengan hubungannya dengan lembaga-lembaga lainnya. Apabila ditelisik lebih dalam akan terlihat bahwa perubahan tersebut diikuti dengan perubahan kedudukan presiden, dari yang lemah menjadi lebih kuat, yang dulunya presiden di bawah majelis, sekarang kedudukan presiden sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Hal tersebut dimaksudkan agar saling mengimbangi dan mengontrol (*check and balances*) diantara lembaga-lembaga negara, sehingga benar-benar mencerminkan sistem pemerintahan presidensiil.<sup>136</sup> Dengan demikian perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 memberikan penegasan terhadap Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, yaitu penegasan dianutnya sistem pemerintahan presidensiil. Dengan mempertegas kedudukan sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*). Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga presiden memiliki kewenangan sebagai "the sovereign executive" untuk menjalankan "independent power" dan "inherent power", serta membangun *separation of power* dan hubungan *check and balances* antar lembaga negara.<sup>137</sup> Hal ini sejalan dengan kesepakatan nomor 3 (tiga) fraksi-fraksi di MPR dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1999 mengenai arah perubahan UUD 1945, kesepakatan tersebut adalah untuk mempertahankan sistem pemerintahan

---

<sup>136</sup> Sudirman, kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil, telaah terhadap kedudukan dan hubungan presiden dengan lembaga negara yang lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. *Paper*, hlm. 3.

<sup>137</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta, Rajawali Press, 2007, hlm. 226.

presidensiil, dalam artian ada komitmen untuk menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil.<sup>138</sup>

Meski demikian hal yang tidak sejalan dengan pemurniaan kedudukan presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (*single executive*). Dalam sistem pemerintahan presidensiil memiliki spektrum kekuasaan, presiden tidak memiliki hubungan kausalitas atau saling ketergantungan dengan lembaga negara lain, kecuali hubungan *check and balances*. Kedudukan presiden sebagai kekuasaan eksekutif dalam sistem presidensiil adalah kuat, dan tidak terlalu butuh atau tergantung dengan lembaga legislatif. Melihat kedudukan presiden yang kuat tersebut, seharusnya presiden tidak tergantung dengan prasarat yang terkait secara langsung dengan lembaga negara manapun termasuk parlemen. Jimly Asshiddiqie mengatakan, “jika kedudukan presiden hendak diperkuat, maka kedudukan tidak boleh digantungkan atau tergantung kepada lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat (legislatif). Karena hal demikian pemilihan keduanya yaitu pemilihan legislatif dan pemilihan eksekutif jangan bersifat *sequensial*, tetapi dilakukan dalam waktu bersamaan, sehingga tidak menjadikan hasil pemilihan umum yang satu sebagai prasyarat untuk pemilihan yang lain”.<sup>139</sup> Dalam praktek terjadi sebaliknya, pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden dengan pemilihan umum dewan Perwakilan rakyat tidak dapat dilakukan dalam waktu yang bersamaan, sehingga hasil pemilu Dewan Perwakilan Rakyat menjadi prasyarat

---

<sup>138</sup>Sudirman, *Op Cit*, hlm. 4.

<sup>139</sup>Sudirman, *op it*, hlm. 15.

untuk pencalonan presiden oleh partai politik. Ketentuan tersebut dikenal dengan istilah ambang batas pengajuan calon presiden atau *presiden threshold*.

## **G. Tanggungjawab Presiden**

Pertanggungjawaban presiden merupakan suatu hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pertanggungjawaban tersebut berkaitan dengan tugas, kewenangan dan kedudukannya sebagai presiden. Bagaimana presiden menjalankan kewenangannya sebagai presiden. Fungsi presiden sangat strategis dalam menjalankan roda pemerintahan. Dengan demikian menjadi suatu kelaziman terdapat pertanggungjawaban presiden dalam suatu negara. Apalagi dalam suatu negara yang menyatakan sebagai negara demokrasi, tentu pertanggungjawaban menjadi hal yang sangat penting. Dengan selogan “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” tentu apapun yang dijalankan presiden harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Apabila pertanggungjawaban presiden baik dan dapat diterima oleh rakyat, maka kemungkinan presiden tersebut dapat terpilih lagi untuk periode kedua. Karena rakyat puas dengan kinerjanya selama menjadi presiden. Begitu juga sebaliknya apabila laporannya pertanggungjawaban tidak sesuai dengan rancangan program yang dijanjikan kepada rakyat, maka kemungkinan besar tidak akan terpilih kembali. Yang menjadi pokok penting dalam pertanggungjawaban ini adalah kenapa presiden harus bertanggungjawab kepada rakyat?, secara eksplisit dalam UUD 1945 memang tidak dijelaskan, namun dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) yang menjelaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut

Undang-undang Dasar. Pasal 6A ayat (1) menyebutkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dalam pasal tersebut dapat diartikan bahwa presiden harus bertanggungjawab kepada rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat, sebagai konsekuensinya karena kedaulatan berada di tangan rakyat, maka presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Konsekuensinya karena presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka presiden harus bertanggungjawab kepada rakyat. Sejalan dengan uraian yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, ciri dari sistem pemerintahan presidensiil adalah presiden dan wakil presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat. Karena itu lazimnya ditentukan bahwa presiden dan wakil presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme pranata tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen. Tanggungjawab pemerintah berada di pundak presiden, dan oleh karena itu presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*. Karena itu, dalam sistem ini biasa dikatakan sebagai *concentration of governing power and responsibility upon the presiden* (pemusatan dari kekuasaan pemerintah dan tanggungjawab di atas presiden). Di atas presiden tidak ada institusi yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Karenanya, dalam sistem *constitution state*, secara politik presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia

bertanggungjawab kepada konstitusi.<sup>140</sup> Begitu juga dengan pendapatnya Rusadi Kantaprawira salah seorang pakar politik menyatakan bahwa sesungguhnya di dalam sistem presidensiil yang sedang dianut oleh Indonesia, di mana presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, bahkan lebih langsung dibanding dengan Amerika yang dipilih oleh *electorate*, maka presiden itu bertanggungjawab kepada konstituennya atau para pemilih yaitu rakyat atau *electorate* yang disimbolkan oleh penerimaan mereka dengan memilih kembali presiden *incumbent* untuk masa jabatan yang masih diperkenankan. Di Indonesia presiden dipilih dengan masa jabatan dua kali, sedangkan di Amerika 10 (sepuluh tahun). Dengan demikian kita lihat bahwa pertanggungjawaban ini adalah menjadi pertanggungjawaban politik.<sup>141</sup>

Hasil perubahan UUD 1945 yang ketiga menyebutkan bahwa presiden dan wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan / atau wakil presiden. Apabila pasal tersebut jika diidentifikasi maka terdapat beberapa pelanggaran yang mengakibatkan presiden dapat diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yakni:

1. Terbukti melakukan pelanggaran hukum;

---

<sup>140</sup> Hendra, Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945, *Jurnal Wacana Politik-Jurnal Ilmiah Departemen Ilmu Politik ISSN 2502-9185*, Vol. 1, No. 1, Maret 2016, hlm. 16.

<sup>141</sup> *Ibid.*

2. Penghianatan terhadap negara;
3. Korupsi;
4. Penyuapan;
5. Tindak pidana berat lainnya;
6. Perbuatan tercela;
7. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden;

Tujuh kategori ini yang dapat mengakibatkan presiden dapat diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Adapun metode atau cara pemberhentiannya dapat dilihat dalam pasal 7B yang menjelaskan ayat:

- 1) *Usul pemberhentian presiden dan / atau wakil presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden dan / atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan / atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan / atau wakil presiden;*
- 2) *Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden dan / atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan / atau wakil presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat;*

- 3) *Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dari jumlah Dewan Perwakilan Rakyat;*
- 4) *Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi;*
- 5) *Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan / atau terbukti bahwa presiden dan / atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan / atau wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian presiden dan / atau wakil presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- 6) *Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut;*
- 7) *Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian presiden dan / atau wakil presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir, setelah presiden dan / atau wakil presiden diberi kesempatan*

*menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

Melihat syarat dan ketentuan atau cara memberhentikan presiden lebih sulit daripada pemberhentian presiden sebelum amandemen UUD 1945. Hal tersebut mungkin sebagai cerminan di masa lalu dalam perjalanan hukum ketatanegaraan Indonesia yang pernah mengalami pemberhentian presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti halnya yang pernah terjadi pada Presiden Habibie dan Abdurrahman Wahid.

Berbeda dengan pertanggungjawaban presiden sebelum perubahan UUD 1945. Meskipun secara eksplisit tidak dijelaskan dalam UUD 1945 tapi dapat dilacak dalam penjelasan UUD 1945, yang menegaskan bahwa presiden yang diangkat oleh majelis, tunduk dan bertanggungjawab kepada majelis. Ia adalah mendataris majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan majelis. Presiden tidak “neben”, akan tetapi “untergeordnet” kepada mejelis. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah majelis. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab adalah di tangan presiden. Artinya jika presiden adalah lembaga tertinggi negara di bawah majelis dan bertanggungjawab kepada majelis, maka majelis memiliki kewenangan mengawasi presiden dalam menjalankan rda pemerintahan. Karena presiden juga harus menjalankan putusan-putusan majelis, sehingga presiden disebut dengan andataris MPR. Menurut Ni'matul Huda, pengertian bertunduk dan bertanggungjawab tersebut tidak sekedar diartikan ebagai pengawas, tetapi termasuk juga

pemberhentian presiden dari masa jabatannya, tetapi sebagai sesuatu yang berjalan sepanjang masa jabatannya seseorang. Hal tersebut tercermin dalam penjelasan UUD 1945 yang berkaitan dengan DPR yang menyebutkan, DPR senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dan jika dewan menganggap presiden sungguh melanggra haluan negara yang telah ditetapkan oleh undang-undang dasar atau majelis permusyawaratan rakyat, majelis dapat diundang untuk persidangan istimewa agar dapat minta pertanggungjawaban kepada presiden. Lebih lanjut Ni'matul Huda menjelaskan bahwa hal tersebut sebagai konsekuensi logis dari adanya pemilihan presiden dan wakil presiden oleh MPR. Bagaimana dengan pertanggungjawaban wakil presiden apakah bertanggungjawab kepada majelis atau kepada presiden. Memang tidak ada atauran yang jelas terkait dengan dengan pertanggungjawaban wakil presiden kepada lembaga mana. Tidak ada aturan juga wakil presiden harus bertanggungjawab kepada majelis secara jelas, dan tidak ada juga aturan yang mengatur wakil presiden bertanggungjawab kepada presiden. Akan tetapi jika melihat wakil presiden adalah pembantu presiden maka, wakil presiden harus bertanggungjawab kepada presiden. Yang bertanggungjawab kepada majelis hanya presiden. Dengan demikian secara logis dapat dipahami bahwa presidenlah yang bertanggung jawab atas tugas dan kewenangan yang dijalankan oleh wakil presiden kepada majelis permusyawaratan rakyat. Ketiadaan pertanggungjawab wakil presiden itulah yang menjadi celah dalam sebuah pertanggungjawaban yang berada dalam negara demokrasi. Karena pertanggungjawaban dalam negara yang menyatakan demokrasi pertanggungjawaban sangat urgen yang harus diberikan

aturan yang jelas, sehingga tidak menambah beban presiden untuk mempertanggungjawabannya kepada majelis.

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor. II/MPR/2000 Tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan Mejlis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 Tentang Tata Tertib MPR RI, Pasal 98 ayat:

- 1) *menjelaskan bahwa pertanggungjawaban presiden disampaikan dalam sidang umum majelis yang diselenggarakan pada akhir masa jabatan keanggotaan majelis dan sidang istimewa majelis yang diselenggarakan untuk keperluan itu;*
- 2) *menyebutkan pertanggungjawaban presiden dinilai majelis dan penilaian tersebut berbentuk Ketetapan Majelis yang berisi penerimaan atau penolakan pertanggungjawaban yang dimaksud;*
- 3) *apabila pertanggungjawaban presiden ditolak dalam sidang umum majelis yang diselenggarakan pada akhir masa jabatan keanggotaan majelis, presiden yang bersangkutan tidak dapat menjadi calon presiden periode berikutnya;*
- 4) *apabila pertanggungjawaban presiden ditolak dalam sidang istimewa majelis, presiden yang bersangkutan dapat menggunakan hak jawabnya. Jika jawaban tersebut tetap ditolak majelis, majelis dapat memberhentikannya;*
- 5) *dalam hal sidang istimewa majelis memberhentikan presiden: a) majelis menetapkan wakil presiden sampai habis masa jabatannya, b) majelis memilih dan mengangkat wakil presiden baru sampai habis sisa masa jabatannya.*

- 6) *dalam hal sidang istimewa majelis untuk mengisi lowongan jabatan presiden dan wakil presiden yang berhalangan tetap, majelis memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden baru sampai sisa masa jabatannya habis;*
- 7) *dalam rapat paripurna sidang umum maupun sidang istimewa majelis yang mendegarkan, membahas, dan menilai pertanggungjawaban presiden tersebut, presiden wajib hadir.*

Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa presiden harus bertanggungjawab kepada majelis. Hasil pertanggungjawaban tersebut secara logis tentu majelis yang menilai, hasil penilaian tersebut berupa ketetapan majelis yang berisi penerimaan atau penolakan pertanggungjawaban presiden. Apabila pertanggungjawaban tersebut ditolak oleh majelis, maka presiden tersebut tidak dapat menjadi calon untuk presiden berikutnya, meskipun demikian presiden masih diberi kesempatan untuk menggunakan hak jawabnya, namun jika hak jawabnya tersebut tetap ditolak oleh majelis, maka majelis dapat memberhentikannya. Karena presidennya telah diberhentikan oleh majelis, maka majelis mengangkat wakil presiden menjadi presiden sampai akhir masa jabatannya. Yang menarik dalam pasal tersebut adalah tidak adanya ketentuan pertanggungjawaban yang dimiliki oleh wakil presiden. Apakah wakil presiden bertanggungjawab kepada presiden ataukah bertanggungjawab kepada majelis. Meki sama-sama presiden dan wakil presiden diangkat oleh majelis, akan tetapi pertanggungjawaban secara jelas hanya dimiliki oleh presiden, wakil presiden tidak memilikinya. Jika melihat penjelasan UUD 1945 dalam menjalankan tugas pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab ada di

tangan presiden. Dari penegasan tersebut menjelaskan bahwa yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam negara adalah presiden, maka tanggungjawab wakil presiden juga berada di tangan presiden.

## **BAB IV**

### **PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA**

#### **A. Deskripsi Data**

Berdasarkan dari hasil penelitian yang dilakukan, maka hasil penelitian disajikan dalam bentuk penyajian data yang sesuai. Penelitian ini terlaksana karena dari hasil analisis terhadap dokumen GBHN dari pelita ke satu sampai pelita ke lima atau dari pelita pertama sampai pelita terakhir dan analisis terhadap Undang-undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Di samping itu juga peneliti menganalisis UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari penafsiran atau intepretasi dan pemaknaan pasal tersebut menjadi hal yang lazim apabila MPR menjadi lembaga tertinggi negara. Hal tersebut dikarenakan MPR merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat. Konsekuensi dari perwujudan kedaulatan rakyat dan sebagai lembaga tertinggi negara, maka MPR berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan presiden. Karena presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR maka presiden harus bertanggungjawab kepada MPR. Lebih lanjut pada Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Kewenangan

MPR untuk menetapkan UUD dan GBHN merupakan hal yang wajar dan lazim, karena MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat dan menjadi lembaga tertinggi negara. Presiden sebagai mandataris MPR, sehingga presiden hanya menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh majelis dan wajib menjalankan putusan-putusan majelis.<sup>142</sup> Setelah perubahan UUD 1945 kewenangan atau kekuasaan tersebut bergeser, yang semula kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR bergeser menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945.<sup>143</sup> Dengan demikian pergeseran tersebut memunculkan perbedaan yang sangat fundamental dari sebelumnya. Sebagai konsekuensi dari perubahan tersebut, maka tidak ada lembaga tertinggi lagi, yang ada hanya lembaga tinggi negara dan GBHN sudah ditiadakan lagi dalam UUD 1945. Dengan demikian untuk mengisi kekosongan hukum dalam acuan dasar atau pedoman dalam pembangunan nasional, maka dibutuhkan suatu landasan hukum yang jelas dan konkrit. Akhirnya pada tanggal 5 Oktober 2004 bangsa Indonesia memiliki landasan dasar yang dibutuhkan sebagai pedoman dalam perencanaan pembangunan nasional yang *termaktub* dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dengan demikian karena bangsa dan negara ini telah memiliki pedoman pembangunan nasional, maka setiap perencanaan dan pembangunan nasional harus mengacu kepada UU tersebut. Sedangkan untuk perencanaan pembangunan jangka panjang nasional mengacu pada Undang-undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang

---

<sup>142</sup>Lihat Penjelasan UUD 1945 Sebelum Perubahan.

<sup>143</sup>Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Setelah Perubahan.

Nasional Tahun 2005-2025. Artinya untuk perencanaan pembangunan mulai dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2025 harus mengacu pada UU tersebut sampai masa atau jangka waktu telah habis dan terdapat perubahan atau penggantian dasar perencanaan pembangunan jangka panjang lainnya.

Pada periode GBHN pembangunan seakan berjalan dengan baik, karena pembangunan antara pusat dan daerah dapat dijalankan selaras seiya dan sekata atau dalam satu tujuan, karena daerah pada saat itu tidak memiliki cukup kewenangan dan kebebasan untuk mengatur daerahnya. Apapun yang menjadi kebijakan pusat daerah tidak bisa menolak. Setelah pasca reformasi keadaan tersebut berbeda, di samping GBHN tidak ada lagi, periode setelah reformasi memberikan otonomi yang lebih luas ke daerah, sehingga daerah lebih bebas kewenangannya dalam mengatur dan mengurus daerahnya.<sup>144</sup> Sehingga terkadang kebijakan pusat dan daerah memiliki perbedaan, daerah diberikan kebebasan dan kewenangan yang lebih dalam mengurus daerahnya. Hal tersebut dikarena daerah lebih tahu dan memahami keadaan kultur, karakter dan ciri khas daerahnya, sehingga daerah tersebut diharapkan dapat berkembang dan maju untuk menjadi lebih baik.

Sebelum perubahan UUD 1945, presiden dipilih atau diangkat dan diberhentikan oleh MPR, sehingga presiden merupakan mandataris MPR. Presiden tidak perlu membuat visi-misi untuk dipilih menjadi presiden, setelah menjadi presiden, presiden hanya menjalankan garis besar haluan negara atau yang dikenal dengan GBHN yang telah dibuat oleh MPR. Setelah perubahan UUD 1945 tentu berbeda, di samping GBHN sudah ditiadakan, presiden tidak lagi dipilih oleh MPR

---

<sup>144</sup>Salah satu yang menjadi tuntutan pada saat reformasi.

melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>145</sup> Sebagai konsekuensinya presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR tetapi lebih pada mandataris rakyat karena rakyatlah yang memilih presiden secara langsung melalui pemilu. Sehingga presiden harus bertanggungjawab kepada rakyat. Pada masa pencalonan presiden harus memiliki visi dan misi, karena visi dan misi tersebut digunakan atau dijabarkan sebagai pembangunan jangka menengah atau pembangunan lima tahunan dan pembangunan tahunan apabila terpilih menjadi presiden.<sup>146</sup> Dengan perbedaan tersebut tidak mengherankan sampai saat ini terjadi *ikhtilaf* diantara masyarakat, politikus, maupun ilmunan. Hal tersebut tidak lepas dari perdebatan terkait dengan eksistensi dan efektivitas visi-misi yang dijabarkan sebagai pedoman pembangunan jangka pendek dan menengah dalam pembangunan nasional.

Pembangunan nasional sebelum perubahan UUD 1945 hanya berpedoman pada satu dokumen atau pedoman pembangunan nasional yang hanya dapat berganti setiap dua puluh lima tahunan (pembangunan jangka panjang) dan/atau lima tahunan (pelita). Presiden hanya menjalankan GBHN sesuai dengan yang telah dibuat dan ditetapkan oleh MPR, meskipun presidennya berganti pedoman pembangunan tersebut tetap sama, karena yang berhak memiliki kewenangan dalam membuat pedoman pembangunan nasional adalah MPR. Setelah perubahan UUD 1945 keadaan tersebut berbeda, dalam pedoman pembangunan nasional paling tidak mengacu pada tiga pedoman; *pertama*, mengacu pada Undang-undang No. 25 Tahun

---

<sup>145</sup> Pasal 6A UUD 1945.

<sup>146</sup> Lihat Pasal 15 Huruf (e) UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan Pasal 4 ayat (2) dan (3) UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, *kedua*, mengacu pada Undang-undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, dan *ketiga*, mengacu pada visi-misi presiden dan wakil presiden yang dijabarkan menjadi pembangunan lima tahunan dan pembangunan tahunan. Di samping itu juga terdapat lagi acuan dasar yang digunakan sebagai pedoman dalam pembangunan daerah dan tentu setiap daerah berbeda. Apabila berganti presiden, maka berganti pula pedoman pembangunan nasionalnya. Hal tersebut dikarenakan acuan dasar dalam pembuatan pembangunan tahunan dan lima tahunan adalah penjabaran dari visi-misi presiden dan wakil presiden ketika pada masa pencalonan.

Selain yang disebut di atas juga terdapat hal yang sangat mempengaruhi jalannya suatu pembangunan nasional yakni konfigurasi politik. Pada masa sebelum reformasi konfigurasi politiknya adalah otoriter,<sup>147</sup> apapun yang menjadi kebijakan atau keputusan pemerintah tidak akan ada yang berani untuk melawan atau menantang, karena hal tersebut dapat mengancamnya bahkan nyawa yang menjadi taruhannya. Pegawai negeri sipil dan lembaga legislatif sudah menjadi bagian dari pemerintahan, dan ABRI juga turut serta menjadi pengaman sebagai stabilitas nasional. Dengan demikian apa yang menjadi keinginan pemerintah hampir bisa dipastikan akan terealisasi dengan mulus tanpa suatu hambatan yang berarti. Sangat berbeda dengan yang dialami pada masa setelah reformasi, konfigurasi politiknya adalah demokratis. Tidak sedikit kebijakan pemerintah yang sering kali mendapat pertentangan baik dari legislatif maupun dari rakyat, sehingga dalam merealisasikan

---

<sup>147</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raga Grafindo, 2012, hlm. 195.

suatu pembangunan lebih sulit dibandingkan dengan era sebelumnya. Belum lagi aturan hukum yang lebih kompleks dibandingkan dengan sebelumnya. Apabila aturan hukum dalam era sebelum reformasi hanya satu saja setelah reformasi aturan hukum dapat menjadi paling tidak tiga aturan hukum, sehingga hal tersebut juga turut mempengaruhi jalannya suatu pembangunan nasional. Seperti halnya terkait dengan pedoman dalam pembangunan nasional sebelum dan sesudah reformasi. Sehingga konsekuensi dari konfigurasi politik tersebut turut mempengaruhi jalannya suatu pembangunan nasional.

Pada saat ini mana yang cocok dan sesuai untuk digunakan dan dijadikan sebagai acuan dasar dan pedoman dalam pembangunan nasional, yang dapat dijalankan dan mampu memberikan perubahan dan kemajuan dalam pembangunan nasional. Apakah kembali seperti pada masa periode GBHN atau tetap mempertahankan SPPN, dari sini penulis akan menjelaskan dengan semaksimal mungkin beserta memberikan kelebihan dan kekurangan diantara GBHN dan SPPN, agar penelitian ini mampu memberikan atau berkontribusi pada perubahan, perkembangan, dan kemajuan bangsa dan negara Indonesia.

## **B. Perbandingan GBHN dan SPPN dalam Sistem Pemerintahan Presidensial**

Dalam analisis ini penulis akan membandingkan perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN dan perencanaan pembangunan nasional dengan model SPPN. Pembangunan menurut GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat

yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun. Artinya rakyat menginginkan suatu pembangunan, ditetapkan oleh MPR, dan dijalankan oleh pemerintah. Dalam pembangunan tentu terdapat maksud dan tujuan dalam pembangunan. Adapun maksud dan tujuan yang sesuai dengan GBHN adalah GBHN ditetapkan dengan maksud untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaan dengan tujuan mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka sedang 5 tahun maupun dalam jangka panjang 25 tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa Indonesia seperti termaktub dalam UUD 1945 dapat dicapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Asas pembangunan nasional adalah prinsip pokok yang harus ditetapkan dan dipegang teguh dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Asas-asas tersebut adalah:

1. Asas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan YME
2. Asas manfaat
3. Asas demokrasi
4. Asas adil dan merata
5. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan
6. Asas hukum
7. Asas kemandirian
8. Asas kejujuran
9. Asas ilmu pengetahuan

Landasan pembangunan dalam GBHN adalah Pancasila dan UUD 1945. Hal tersebut jelas, bahwa yang menjadi landasan dalam pembangunan adalah Pancasila dan UUD 1945. Karena Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan yang ideal bagi Indonesia. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan UUD 1945 merupakan ciri, budaya, dan karakter yang sesuai dengan bangsa Indonesia. Dengan demikian agar pembangunan dapat berjalan dengan baik, maka pembangunan tersebut harus mencerminkan karakter masyarakatnya. Pembangunan tanpa karakter bangsa akan tidak berjalan lama. Karena pembangunan tidak hanya sebatas pembangunan dalam hal fisik saja, namun juga pembangunan dalam hal yang sangat luas, termasuk pembangunan karakter, moralitas, pembangunan budaya, dan pembangunan politik dan hukum. Dengan demikian pembangunan dapat berjalan dengan baik dan dapat berjalan sesuai dengan harapan masyarakatnya.

Ruang lingkup pembangunan nasional menurut GBHN adalah untuk memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan dan diperjuangkan serta bagaimana mencapainya, baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka sedang, GBHN yang materinya meliputi pembangunan nasional, pembangunan jangka panjang, pembangunan lima tahunan, dan pelaksanaan disusun dalam sistematika: Bab I pendahuluan, Bab II pembangunan nasional, Bab III pembangunan jangka panjang, Bab IV pembangunan jangka lima tahunan, Bab V pelaksanaan, dan Bab VI penutup. Adanya ruang lingkup yang meliputi pembangunan jangka sedang atau dikenal dengan pembangunan lima tahunan (repelita) dan jangka panjang dimaksudkan agar pembangunan lebih mudah untuk

dicapai. Dengan demikian dibuatlah suatu sistematika perencanaan mulai dari Bab pendahuluan sampai bab penutup.

Agar pembangunan dapat diselenggarakan dengan baik, maka dibutuhkan suatu wawasan nusantara. Wawasan dalam menyelenggarakan pembangunan nasional untuk mencapai tujuan pembangunan nasional adalah wawasan nusantara yang merupakan wawasan nasional yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan UUD 1945, yaitu cara pandang dan sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya, dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Penyelenggara pembangunan nasional mengacu pada kaidah penuntun yang merupakan pedoman bagi penentuan kebijaksanaan pembangunan nasional agar senantiasa sesuai dengan landasan, makna, dan hakikat, asas, wawasan, dan tujuannya, yang merupakan pengamalan semua sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh.

Pembangunan yang menitik beratkan pada GBHN lebih pada setiap lima tahunan yang telah dibuat oleh MPR setiap lima tahunan, karena memang perubahan dilakukan setiap lima tahun sekali. Sehingga per lima tahun selalu berubah sesuai dengan perkembangan dan kebutuhannya.

Perencanaan menurut SPPN adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber

daya yang tersedia. Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sedangkan sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Asas dan tujuan dalam SPPN: Asas pembangunan dalam SPPN yaitu; 1) Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. 2) Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan, dan 3) Sistem perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggara negara. Tujuan Sistem perencanaan pembangunan nasional yaitu:

- a. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Adapun yang menjadi Ruang lingkup dalam perencanaan pembangunan nasional model SPPN yaitu: *pertama*, perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara republik indonesia. *Kedua*, perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. *Ketiga*, perencanaan pembangunan nasional menghasilkan:

- a. Rencana pembangunan jangka panjang;
- b. Rencana pembangunan jangka menengah; dan
- c. Rencana pembangunan tahunan.

Dalam setiap pembuatan perencanaan pembangunan selalu disertai dengan tahapan dalam pembuatannya, adapun tahapan dalam pembuatan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan SPPN yaitu:

- a. Penyusunan rencana;
- b. Penetapan rencana;
- c. Pengendalian pelaksanaan rencana; dan
- d. Evaluasi pelaksanaan rencana

Adapun penyusunan dan penetapan perencanaan pembangunan dalam SPPN adalah: *Pertama*, Rencana Pembangunan jangka panjang: 1) Menteri menyiapkan

rancangan RPJPN, 2) Menteri menyelenggarakan musrenbang jangka panjang nasional, 3) Menteri menyusun rancangan akhir RPJPN berdasarkan hasil musyawarah rencana pembangunan. *Kedua*, Rencana Pembangunan jangka menengah: 1) Menteri menyiapkan rancangan awal RPJMN sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program prioritas presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal. 2) Pimpinan kementerian/lembaga menyiapkan rancangan rencana strategi-kementerian lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJMN. Menteri menyusun rancangan RPJMN dengan menggunakan rancangan rencana strategis-kementerian. 2) Rancangan RPJMN sebagaimana dimaksud menjadi bahan bagi musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah. 3) Musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJMN diikuti oleh unsur penyelenggara negara dan mengikutsertakan masyarakat. 4) Menteri menyelenggarakan musyawarah rencana pembangunan jangka menengah nasional Rencana pembangunan tahunan. *Ketiga*, 1) Menteri menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJMN. 2) Pimpinan kementerian/lembaga menyiapkan rancangan rencana kerja Kementerian lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP dan berpedoman pada rencana strategis kementerian lembaga. 3) Menteri mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Rencana pembangunan tahunan Kementerian. 4) Rancangan RKP menjadi bahan bagi musyawarah

perencanaan pembangunan yang diikuti oleh penyelenggara pemerintah. 5) Menteri menyusun rancangan akhir RKP berdasarkan hasil musyawarah perencanaan pembangunan.

Pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan nasional, Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan kementerian, Menteri menghimpun dan menganalisa hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan kementerian, Pimpinan kementerian melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian sebelumnya, Menteri menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan kementerian, dan Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional untuk periode berikutnya. Untuk pembangunan nasional, sebelumnya harus dilakukan terlebih dahulu melihat dan menganalisa data dan informasi, tujuannya yakni agar pembangunan tepat sasaran dan dapat sesuai dengan kebutuhannya. Perencanaan pembangunan didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pembangunan prioritas dalam sistem perencanaan pembangunan nasional diprioritaskan pada visi, misi, dan program tahunan dan lima tahunan. Sedangkan dalam perencanaan pembangunan jangka panjang Arah, tahapan, dan prioritas pembangunan jangka panjang Tahun 2005-2025 adalah mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam negara kesatuan Republik Indonesia

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai ukuran tercapainya Indonesia yang maju, mandiri, dan adil, pembangunan nasional dalam 20 Tahun mendatang diarahkan pada pencapaian sasaran-sasaran yang pokok.

#### Perbandingan GBHN dan SPPN

<b>N O.</b>	<b>Komponen</b>	<b>GBHN</b>	<b>SPPN</b>
1	Definisi	haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun.	satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah
2	Maksud & tujuan	GBHN ditetapkan dengan maksud untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaan dengan tujuan mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka sedang 5 tahun maupun dalam jangka panjang 25 tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa Indonesia seperti termaktub dalam UUD 1945 dapat dicapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur	Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan, Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah, Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.
3	Asas	Asas keimanan dan ketaqwaan terhadap	Pembangunan nasional diselenggarakan

	pembangunan nasional	Tuhan YME, Asas manfaat, Asas demokrasi, Asas adil dan merata, Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, Asas hukum, Asas kemandirian, Asas kejuangan, dan Asas ilmu pengetahuan.	berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional  Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan
4	Ruang lingkup	untuk memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan dan diperjuangkan serta bagaimana mencapainya, baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka sedang, gbn yang materinya meliputi pembangunan nasional, pembangunan jangka panjang kedua, pembangunan lima tahunan, dan pelaksanaan disusun dalam sistematika: Bab I pendahuluan, Bab II pembangunan nasional, Bab III pembangunan jangka panjang	Perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara republik indonesia  Perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya  Perencanaan pembangunan nasional dalam model SPPN dilakukan pada tiga tahap yaitu: pembangunan jangka pendek, pembangunan jangka menengah, dan pembangunan jangka panjang.
5	Wawasan	Untuk wawasan nusantara yang	Perencanaan pembangunan didasarkan

	nusantara	merupakan wawasan nasional yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan UUD 1945, yaitu cara pandang dan sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya, dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.	pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan
6	Kaidah penuntun	Penyelenggara pembangunan nasional mengacu pada kaidah penuntun yang merupakan pedoman bagi penentuan kebijaksanaan pembangunan nasional agar senantiasa sesuai dengan landasan, makna, dan hakikat, asas, wawasan, dan tujuannya, yang merupakan pengamalan semua sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh.	
7	Pembuatan/ penyusunan	Dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat	Dalam setiap pembuatan perencanaan pembangunan selalu disertai dengan tahapan dalam pembuatannya, adapun tahapan dalam pembuatan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan SPPN yaitu: e. Penyusunan rencana; f. Penetapan rencana; g. Pengendalian pelaksanaan rencana; dan

			h. Evaluasi pelaksanaan rencana
8	Pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana	Pengendaliannya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden hanya menjalankan saja	Pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan nasional, Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan kementerian, Menteri menghimpun dan menganalisa hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunandarimasing-masing pimpinan kementerian, Pimpinan kementerian melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian sebelumnya, Menteri menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan kementerian, dan Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional untuk periode berikutnya.

### C. Kelebihan dan kekurangan GBHN dan SPPN

#### 1. Kelebihan dan Kekurangan GBHN

Setelah memahami proses pemberlakuan GBHN mulai dari sejarahnya, hakikatnya dan manfaatnya bagi masyarakat secara luas, maka tentu dalam perjalanannya terdapat kelebihan dan kekuaranggannya, hal tersebut dapat

dikatakan sebagai sesuatu yang lumrah, karena tidak ada sesuatu yang sangat sempurna, namun bagaimana yang menjadi kelebihan itu dipertahankan dan bagaimana yang menjadi kekurangan tersebut dievaluasi untuk diperbaiki kembali. Adapun yang menjadi kelebihan dari GBHN adalah *pertama*, sebagai acuan dasar dalam pembangunan nasional, pengaturannya terperinci dan detail sehingga lebih mudah dalam mengimplementasikannya, hal tersebut dapat dilacak dalam GBHN yang mengatur tentang keagamaan dan keyakinan, kerukunan antar umat beragama, pertanian, industri, kelautan, perdagangan, pariwisata, telekomunikasi, pembangunan jalan, pengaturan media atau pers, pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi, pembangunan hukum, pembangunan politik, pembangunan daerah, pembangunan pertahanan dan keamanan, dan lain-lain. Karena pengaturannya yang detail dan terperinci GBHN berhasil mewujudkan swasembada pangan dalam lima belas tahun dan menekan laju pertumbuhan dari lima persen (5%) menjadi dua koma lima persen (2,5%) dalam dekade 1970 an. *Kedua*, acuan dasar dalam pembangunan nasional terkumpul dalam satu dokumentasi GBHN, tidak ada lagi acuan atau dokumen pembangunan lainnya, sehingga lebih jelas dan terang untuk menjalankan suatu pembangunan karena sudah terkumpul jadi satu. *Ketiga*, GBHN berlaku selama lima tahun yang akrab dengan sebutan repelita, setiap lima tahun MPR bersidang untuk menetapkan GBHN yang baru. Hal tersebut dimaksudkan agar GBHN mampu mengakomodasi perkembangan dan dinamika yang berkembang di masyarakat, agar GBHN dapat dan mampu bersifat responsif terhadap problem-problem masyarakat, dan agar MPR memperhatikan segala aspek dan kemungkinan yang

akan terjadi. *Keempat*, pembangunan nasional antara pusat dan daerah segaris secara simetris, kebijakan daerah tidak dapat membelot dari GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR, sehingga pembangunan antara pusat dan daerah satu visi dan misi, hal tersebut lebih memudahkan dalam mewujudkan tujuan bangsa dan negara. *Kelima*, sebagai pembentuk GBHN, MPR sendiri yang mengawasi langsung presiden dalam menjalankan pembangunan nasional, apabila presiden diketahui tidak menjalankan GBHN maka presiden dapat dimintai pertanggungjawaban dan apabila ditemukan bukti pelanggaran tidak menjalankan GBHN maka presiden dapat diberhentikan oleh MPR, meski masa jabatannya sebagai presiden belum habis. *Keenam*, pembangunan dapat dilaksanakan secara kontinuitas atau berkesinambungan. Hal tersebut dikarenakan repelita pertama dan selanjutnya selalu berhubungan dan berkelanjutan, apabila dalam repelita sebelumnya belum terealisasi atau belum selesai dalam merealisasikan pembangunan dapat diteruskan atau dilanjutkan pada repelita selanjutnya. Sehingga untuk mewujudkan suatu cita-cita atau tujuan yang selaras dengan Pancasila dan UUD 1945 dapat dijalankan dengan rencana pembangunan yang sistematis dan komprehensif.

Adapun kekurangan GBHN yaitu: *pertama*, proses pembuatannya Top Down, artinya dalam pembuatan GBHN cukup diserahkan sepenuhnya kepada MPR, karena MPR merupakan sebagai wujud pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya. *Kedua*, pemerintah daerah tidak bebas mengatur daerahnya sendiri, padahal yang memahami daerahnya adalah daerah itu sendiri, sehingga terkadang pembangunan tidak sesuai dengan kebutuhan daerah itu sendiri. *Ketiga*,

pembangunan tidak merata, meski aturan dalam GBHN terlihat gamblang, termasuk pengaturan pada daerah-daerah, namun tak sejalan dengan perkembangan yang berada di daerah-daerah, yang dapat merasakan hasil perkembangan dari pembangunan yang mengacu pada GBHN yaitu Jakarta secara khusus dan Jawa pada umumnya, sehingga menjadi hal yang lumrah apabila masih banyak daerah-daerah yang tertinggal. Hal tersebut dapat dilacak tuntutan reformasi yakni salah satunya adalah menuntut diberikannya otonomi daerah yang luas. *Keempat*, Sangat otoriter dan sentralistik, dalam GBHN diatur soal media massa atau pers, media dan pers selalu mendapat pengawasan dari badan penerangan, apabila media massa diketahui memberikan berita yang tidak sesuai dengan pemerintah karena tidak memberikan citra yang baik untuk pemerintah, maka izin media massa tersebut akan dicabut. Dengan demikian media massa saat itu tidak dapat memberi berita dengan bebas, obyektif, adil, mandiri, dan merdeka.

## 2. Kelebihan dan kekurangan SPPN

Setelah mempelajari dan memahami acuan dasar pembangunan nasional yang tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), ternyata di dalamnya terdapat kelebihan dan kekurangannya, adapun yang menjadi kelebihan dari SPPN tersebut yaitu: *pertama*, adanya acuan yang jelas dalam pembangunan nasional, baik untuk jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. *Kedua*, acuan dasar pembangunan yang tercantum dalam UU SPPN dibentuk dengan demokratis,

karena pembentukan tersebut sebagai tuntutan reformasi, yakni diantaranya memberikan kewenangan daerah untuk lebih bisa membangun daerahnya, dengan demikian pembangunan akan dapat merata di seluruh Indonesia, pusat tidak memungkinkan apabila harus melakukan semuanya, butuh daerah-daerah untuk menjalankan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kemanfaatannya. *Ketiga*, dalam proses pembuatan atau penyusunan dilakukan dengan penyiapan rancangan, musyawarah untuk perencanaan pembangunan, penyusunan akhir rencana pembangunan, dan terdapat evaluasi dalam pembangunan, sehingga proses pembentukan tersebut mampu memberikan kemaslahatan pembangunan terhadap masyarakat luas. *Keempat*, sebagai tuntutan reformasi maka pembangunan acuan yang terdapat dalam UU No 25 Tahun 2004 mengatur secara garis besar, luas, dan umum. Hal tersebut agar memberikan kemudahan dan memberikan perkembangan pembangunan sesuai dengan zamannya, karena perubahan yang tak akan pernah berhenti, dengan demikian presiden maupun kepala daerah lebih leluasa untuk membangun. *Kelima*, meskipun dalam UU No. 25 Tahun 2004 memberikan kewenangan yang lebih luas terhadap daerah namun hal tersebut bukan berarti membebaskan daerah tersebut dengan sebebas-bebasnya. Tujuannya dibuat suatu perencanaan tersebut adalah untuk mengubah masyarakat agar lebih baik, sebagaimana tujuan pembangunan nasional yang tercantum dalam UU SPPN yaitu: mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan

menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Kekurangan dari SPPN yaitu: *Pertama*, permasalahan acuan perencanaan pembangunan nasional tidak terkodifikasi dalam satu dokumen, hal tersebut dapat dilihat landasan pembangunan dasar yang terdapat dalam UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan, Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Mengacu Pada UU No. 17 Tahun 2007, untuk Perencanaan Pembangunan Menengah Mengacu Pada Peraturan Presiden, dan perencanaan pembangunan tahunan mengacu pada peraturan presiden. Begitu juga dengan acuan pembangunan daerah mengacu pada SPPN, untuk rencana jangka panjang daerah mengacu pada peraturan daerah tertentu, untuk rencana menengah daerah mengacu pada peraturan kepala daerah, dan untuk rencana pendek atau pembangunan tahunan mengacu pada peraturan daerah. *Kedua*, meskipun pengaturan perencanaan pembangunan mengacu pada UU SPPN, namun dalam UU tentang pemerintahan daerah juga mengatur tentang perencanaan pembangunan, sehingga tidak jarang hal tersebut menjadi permasalahan dalam pembangunan yang ada di daerah. *ketiga*, meskipun dalam pembangunan nasional yang mengacu pada UU No. 25 Tahun 2004 terdapat pembangunan prioritas, namun yang terjadi di lapangan tidak sesuai dengan peraturan tersebut, tidak semua kegiatan prioritas nasional Kementerian/Lembaga masuk ke dalam daftar persandingan (*long list*) dan hanya masuk ke dalam daftar persandingan *short list*. Seleksi *short list* dari *long list* hanya berdasar kegiatan prioritas nasional Kementerian/Lembaga yang mendapatkan alokasi anggaran besar saja yang masuk *short list*. Adanya visi, misi,

dan program presiden sebelum menjabat sebagai presiden, dengan demikian perencanaan pembangunan tidak dapat berjalan dengan keberlanjutan. Hal tersebut dapat dipahami karena dalam UU tentang pemilu presiden dan kepala daerah, setiap pasangan calon harus memiliki visi dan misi, masa jabatan sebagai presiden maksimal dua periode atau selama sepuluh tahun, setelahnya ia tidak dapat meneruskan pembangunan dan diganti dengan calon berikutnya, apabila calon berikutnya tidak memiliki visi, dan misi yang sama dengan presiden atau kepala daerah sebelumnya, maka perencanaan pembangunan tidak dapat berjalan secara kontinuitas. *Keempat*, sesuai dengan pendapat Saldi Isra, dinamika pembangunan sekarang berbeda, presiden telah merancang pembangunan sedemikian baiknya, namun ketika diserahkan ke DPR belum tentu rancangan tersebut disetujui oleh DPR. *Kelima*, harus jujur dan diakui bahwa perbedaan pandangan dan perdaan partai politik sangat berpengaruh terhadap jalannya roda pembangunan, misalnya presiden menginginkan perencanaan pembangunan A, tetapi di parlemen tidak menghendaki demikian, maka pembangunan sangat sulit terwujud, begitu juga sebaliknya. Kemudian contoh lain, presiden didukung oleh beberapa partai pendukung sangat berpengaruh terhadap kepentingan partai politik, sehingga pembangunan tidak lagi sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah menjelaskan permasalahan panjang lebar yang terdapat dalam *thesis* ini, tentu terdapat hal-hal yang dapat ditarik benang merahnya. Pembangunan dalam suatu negara tentu menjadi hal yang sangat penting, karena tanpa adanya suatu pembangunan, maka negara tersebut akan stagnan, padahal perubahan selalu berubah dan bergulir tiada henti. Dengan demikian semua harus terlibat baik antara pemerintah secara luas maupun masyarakat. Hal tersebut dimaksudkan agar pembangunan menjadi tanggungjawab bersama sehingga beban tersebut menjadi ringan, setelah itu bangsa dan negara ini mampu mewujudkan cita-cita atau tujuan yang terdapat dalam Pancasila dan UUD 1945. Untuk mewujudkan pembangunan nasional tentu dibutuhkan suatu rancangan perencanaan pembangunan yang mantap, terarah, sistematis dan komprehensif. Apabila perencanaan pembangunan dibuat secara mantap, terarah, sistematis dan komprehensif, maka untuk mewujudkan cita-cita atau tujuan negara menjadi lebih mudah.

Pembangunan menurut GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun. Artinya rakyat menginginkan suatu pembangunan, ditetapkan oleh MPR, dan dijalankan oleh pemerintah. Dalam pembangunan tentu terdapat maksud dan tujuan dalam pembangunan. Adapun maksud dan tujuan yang sesuai dengan GBHN adalah GBHN ditetapkan dengan maksud untuk memberikan

arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaan dengan tujuan mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka sedang 5 tahun maupun dalam jangka panjang 25 tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa Indonesia seperti termaktub dalam UUD 1945 dapat dicapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Asas pembangunan nasional adalah prinsip pokok yang harus ditetapkan dan dipegang teguh dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Asas-asas tersebut adalah: Asas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan YME, Asas manfaat, Asas demokrasi, Asas adil dan merata, Asas, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, Asas hukum, Asas kemandirian, Asas kejuangan, dan Asas ilmu pengetahuan.

Landasan pembangunan dalam GBHN adalah Pancasila dan UUD 1945. Hal tersebut jelas, bahwa yang menjadi landasan dalam pembangunan adalah Pancasila dan UUD 1945. Karena Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan yang ideal bagi Indonesia. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan UUD 1945 merupakan ciri, budaya, dan karakter yang sesuai dengan bangsa Indonesia. Dengan demikian agar pembangunan dapat berjalan dengan baik, maka pembangunan tersebut harus mencerminkan karakter masyarakatnya. Pembangunan tanpa karakter bangsa akan tidak berjalan lama. Karena pembangunan tidak hanya semata pembangunan dalam hal fisik saja, namun juga pembangunan dalam hal yang sangat luas, termasuk pembangunan karakter, moralitas, pembangunan budaya, dan pembangunan politik dan hukum. Dengan demikian pembangunan dapat berjalan dengan baik dan dapat berjalan sesuai dengan harapan masyarakatnya.

Ruang lingkup pembangunan nasional menurut GBHN adalah untuk memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan dan diperjuangkan serta bagaimana mencapainya, baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka sedang, GBHN yang materinya meliputi pembangunan nasional, pembangunan jangka panjang, pembangunan lima tahunan, dan pelaksanaan disusun dalam sistematika: Bab I pendahuluan, Bab II pembangunan nasional, Bab III pembangunan jangka panjang, Bab IV pembangunan jangka lima tahunan, Bab V pelaksanaan, dan Bab VI penutup. Adanya ruang lingkup yang meliputi pembangunan jangka sedang atau dikenal dengan pembangunan lima tahunan (repelita) dan jangka panjang dimaksudkan agar pembangunan lebih mudah untuk dicapai. Dengan demikian dibuatlah suatu sistematika perencanaan mulai dari Bab pendahuluan sampai bab penutup.

Agar pembangunan dapat diselenggarakan dengan baik, maka dibutuhkan suatu wawasan nusantara. Wawasan dalam menyelenggarakan pembangunan nasional untuk mencapai tujuan pembangunan nasional adalah wawasan nusantara yang merupakan wawasan nasional yang bersumber pada Pancasila dan berdasarkan UUD 1945, yaitu cara pandang dan sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya, dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Penyelenggara pembangunan nasional mengacu pada kaidah penuntun yang merupakan pedoman bagi penentuan kebijaksanaan pembangunan nasional agar

senantiasa sesuai dengan landasan, makna, dan hakikat, asas, wawasan, dan tujuannya, yang merupakan pengamalan semua sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh. Pembangunan yang menitik beratkan pada GBHN lebih pada setiap lima tahunan yang telah dibuat oleh MPR setiap lima tahunan, karena memang perubahan dilakukan setiap lima tahun sekali. Sehingga per lima tahun selalu berubah sesuai dengan perkembangan dan kebutuhannya.

Perencanaan menurut SPPN adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sedangkan sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Asas dan tujuan dalam SPPN: Asas pembangunan dalam SPPN yaitu; 1) Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. 2) Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan, dan 3) Sistem perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggara negara. Tujuan Sistem perencanaan pembangunan nasional yaitu:

- f. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- g. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
- h. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- i. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- j. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Adapun yang menjadi Ruang lingkup dalam perencanaan pembangunan nasional model SPPN yaitu: *pertama*, perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara republik indonesia. *Kedua*, perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. *Ketiga*, perencanaan pembangunan nasional menghasilkan: Rencana pembangunan jangka panjang; Rencana pembangunan jangka menengah; dan Rencana pembangunan tahunan.

Dalam setiap pembuatan perencanaan pembangunan selalu disertai dengan tahapan dalam pembuatannya, adapun tahapan dalam pembuatan perencanaan

pembangunan yang sesuai dengan SPPN yaitu: Penyusunan rencana; Penetapan rencana; Pengendalian pelaksanaan rencana; dan Evaluasi pelaksanaan rencana.

Adapun penyusunan dan penetapan perencanaan pembangunan dalam SPPN adalah: *Pertama*, Rencana Pembangunan jangka panjang: 1) Menteri menyiapkan rancangan RPJPN, 2) Menteri menyelenggarakan musrenbang jangka panjang nasional, 3) Menteri menyusun rancangan akhir RPJPN berdasarkan hasil musyawarah rencana pembangunan. *Kedua*, Rencana Pembangunan jangka menengah: 1) Menteri menyiapkan rancangan awal RPJMN sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program prioritas presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal. 2) Pimpinan kementerian/lembaga menyiapkan rancangan rencana strategi-kementerian lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJMN. Menteri menyusun rancangan RPJMN dengan menggunakan rancangan rencana strategis-kementerian. 2) Rancangan RPJMN sebagaimana dimaksud menjadi bahan bagi musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah. 3) Musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJMN diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dan mengikutsertakan masyarakat. 4) Menteri menyelenggarakan musyawarah rencana pembangunan jangka menengah nasional Rencana pembangunan tahunan. *Ketiga*, 1) Menteri menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJMN. 2) Pimpinan kementerian/lembaga

menyiapkan rancangan rencana kerja Kementerian lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP dan berpedoman pada rencana strategis kementerian lembaga. 3) Menteri mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Rencana pembangunan tahunan Kementerian. 4) Rancangan RKP menjadi bahan bagi musyawarah perencanaan pembangunan yang diikuti oleh penyelenggara pemerintah. 5) Menteri menyusun rancangan akhir RKP berdasarkan hasil musyawarah perencanaan pembangunan.

Pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan nasional, Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan kementerian, Menteri menghimpun dan menganalisa hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan kementerian, Pimpinan kementerian melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian sebelumnya, Menteri menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan kementerian, dan Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional untuk periode berikutnya. Untuk pembangunan nasional, sebelumnya harus dilakukan terlebih dahulu melihat dan menganalisa data dan informasi, tujuannya yakni agar pembangunan tepat sasaran dan dapat sesuai dengan kebutuhannya. Perencanaan pembangunan didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pembangunan prioritas dalam sistem perencanaan pembangunan nasional diprioritaskan pada visi, misi, dan program tahunan dan lima tahunan. Sedangkan dalam perencanaan pembangunan jangka panjang Arah, tahapan, dan prioritas pembangunan jangka panjang Tahun 2005-2025 adalah mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai ukuran tercapainya Indonesia yang maju, mandiri, dan adil, pembangunan nasional dalam 20 Tahun mendatang diarahkan pada pencapaian sasaran-sasaran yang pokok.

Sedangkan Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sedangkan sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Asas dan tujuan dalam SPPN: Asas pembangunan dalam SPPN yaitu; 1) Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. 2) Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan, dan 3) Sistem perencanaan

pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggara negara. Tujuan Sistem perencanaan pembangunan nasional yaitu:

- k. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- l. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
- m. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- n. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- o. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Adapun yang menjadi Ruang lingkup dalam perencanaan pembangunan nasional model SPPN yaitu: *pertama*, perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara republik indonesia. *Kedua*, perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. *Ketiga*, perencanaan pembangunan nasional menghasilkan: Rencana pembangunan jangka panjang; Rencana pembangunan jangka menengah; dan Rencana pembangunan tahunan.

Dalam setiap pembuatan perencanaan pembangunan selalu disertai dengan tahapan dalam pembuatannya, adapun tahapan dalam pembuatan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan SPPN yaitu: Penyusunan rencana; Penetapan rencana; Pengendalian pelaksanaan rencana; dan Evaluasi pelaksanaan rencana

Adapun penyusunan dan penetapan perencanaan pembangunan dalam SPPN adalah: *Pertama*, Rencana Pembangunan jangka panjang: 1) Menteri menyiapkan rancangan RPJPN, 2) Menteri menyelenggarakan musrenbang jangka panjang nasional, 3) Menteri menyusun rancangan akhir RPJPN berdasarkan hasil musyawarah rencana pembangunan. *Kedua*, Rencana Pembangunan jangka menengah: 1) Menteri menyiapkan rancangan awal RPJMN sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program prioritas presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal. 2) Pimpinan kementerian/lembaga menyiapkan rancangan rencana strategi-kementerian lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJMN. Menteri menyusun rancangan RPJMN dengan menggunakan rancangan rencana strategis-kementerian. 2) Rancangan RPJMN sebagaimana dimaksud menjadi bahan bagi musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah. 3) Musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJMN diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dan mengikutsertakan masyarakat. 4) Menteri menyelenggarakan musyawarah rencana pembangunan jangka menengah nasional

Rencana pembangunan tahunan. *Ketiga*, 1) Menteri menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJMN. 2) Pimpinan kementerian/lembaga menyiapkan rancangan rencana kerja Kementerian lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP dan berpedoman pada rencana strategis kementerian lembaga. 3) Menteri mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Rencana pembangunan tahunan Kementerian. 4) Rancangan RKP menjadi bahan bagi musyawarah perencanaan pembangunan yang diikuti oleh penyelenggara pemerintah. 5) Menteri menyusun rancangan akhir RKP berdasarkan hasil musyawarah perencanaan pembangunan.

Pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan nasional, Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan kementerian, Menteri menghimpun dan menganalisa hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan kementerian, Pimpinan kementerian melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan kementerian sebelumnya, Menteri menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan kementerian, dan Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional untuk periode berikutnya. Untuk pembangunan nasional, sebelumnya harus dilakukan terlebih dahulu melihat dan menganalisa data dan informasi, tujuannya yakni agar pembangunan tepat sasaran dan dapat sesuai dengan kebutuhannya. Perencanaan

pembangunan didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pembangunan prioritas dalam sistem perencanaan pembangunan nasional diprioritaskan pada visi, misi, dan program tahunan dan lima tahunan. Sedangkan dalam perencanaan pembangunan jangka panjang Arah, tahapan, dan prioritas pembangunan jangka panjang Tahun 2005-2025 adalah mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai ukuran tercapainya Indonesia yang maju, mandiri, dan adil, pembangunan nasional dalam 20 Tahun mendatang diarahkan pada pencapaian sasaran-sasaran yang pokok.

## **B. Saran**

Setelah memberikan penjelasan sampai pada kesimpulan, penulis memiliki beberapa saran untuk digunakan sebagai perbaikan dalam pembangunan nasional, apa yang baik dalam GBHN dapat dimasukkan dalam SPPN, apa yang baik dalam SPPN tetap dipertahankan, dan apa yang kurang dalam SPPN harus selalu diperbaiki, sehingga kedepannya perencanaan pembangunan benar-benar mampu mewujudkan cita bangsa dan negara. Saran yang akan penulis berikan diantaranya yaitu: *pertama*, SPPN dijadikan sebagai acuan dasar dalam pembangunan nasional seyogyanya dikodifikasi dalam satu naskah atau dalam satu dokumen, di dalamnya diatur untuk

setiap tahun (RPJPN/RKP), setiap lima tahun (RPJMN), dan diatur dalam dua puluh sampai dua puluh lima tahun (RPJPN), sehingga memudahkan bagi para pelaku pembangunan (pemerintah) untuk membangun. *Kedua*, daerah tidak lagi memiliki perencanaan pembangunan, semua mengacu pada sistem perencanaan pembangunan nasional, kecuali hal-hal yang menjadi keistimewaan atau kekhususan dalam suatu daerah dapat diatur sendiri oleh daerahnya. *Ketiga*, pembangunan yang sudah menjadi prioritas harus diprioritaskan, karena pembangunan yang prioritas tentu memiliki kepentingan yang lebih sehingga harus didahulukan. *Keempat*, presiden dan kepala daerah yang mencalonkan tidak perlu membuat visi dan misi yang baru, cukup dengan membuat visi dan misi untuk mencapai target pembangunan lima tahunan (RPJMN/RPJMD) yang sudah tercantum dalam UU SPPN. Sehingga Masyarakat dapat memilih mana calon presiden dan/atau wakil presiden dan/atau kepala daerah yang benar-benar mampu mencapai tujuan pembangunan lima tahunan (RPJMN/RPJMD) sampai masa pemerintahannya yang tertuang atau sesuai dengan yang telah *termaktub* dalam UU SPPN dengan visi dan misinya.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Abdul Ghofur, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2009.

Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (pasca perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Malang, Intrans Publishing, 2011.

Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2001.

Bagir Manan, Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2015.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.

C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, Cetakan Ke-1, 2004.

Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta, Total Media, 2008.

Hardjito Notopuro, *Pokok-pokok Pikiran Tentang Pembangunan dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Binacipta, 1995.

H. Abdurrahman, *Beberapa Aspekta Tentang Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1995.

H. Salim, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 2012.

- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia (edisi refisi)*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005.
- , *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta, Rajawali Press, 2007.
- Kunarjo, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, Jakarta, UI Press, 2002.
- Kumpulan Ilmiah Para Pakar Hukum, Made Widnyana, Tjokorda Istri Putra Astuti dkk, *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, Bandung, PT. Eresco, 1995.
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung, Nusa Media, 2013.
- Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009.
- M. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, Muh. Miftahudin, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta, UII Press, 1992.
- Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung, Nusa Media, 2010.
- Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*, Jakarta, Pustaka Alvabet, 2010.
- Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Pembangunan Ekonomi: Jilid 2 Edisi Kesembilan*, Jakarta, Penerbit Erlangga, 2006
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit P.T Alumni, 2002.

- Mukthie Fadjar, *Refromasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigma*, Malang, Intrans, 2003.
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001.
- , *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999.
- , *Knstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2009.
- , *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 2003.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Rajawal Press, 2010.
- , *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, Rieneka Cipta, 2000.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2012.
- , *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media, 1999.
- , *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2008.
- , *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, UII Press, 2004.

- Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis, Telaah Tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2009.
- Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta, Bina Aksara, 1995.
- Program Pascasarjana FH UII, *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif, Menguatnya Model Legislatif Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010.
- Sri Soemantri, *Kedudukan, Kewenangan, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI dalam Komisi Yudisial, Bunga Rampai Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, Jakarta, Komisi Yudisial, 2006.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2008.
- , *Hukum Tata Negara dan Sistem Pemisahan Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1993.
- Satjipto Rahardjo, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia: kaitannya dengan Profesi Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009.
- , *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2010.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002.
- Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2006.

Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung, Tarsito, 1976.

Teguh Prasetyo, Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011.

Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2016.

## **B. Penelitian, Jurnal, Makalah, Media, dll**

Kamus Besar Bahasa Indonesia, *AppOnline*.

Ahmad Helmy Fuady, Perencanaan Pembangunan di Indonesia Pasca Orde Baru, Refleksi Tentang Penguatan Partisipasi Masyarakat, *Jurnal Masyarakat Indonesia, Vol. 38, No. 2, Desember, 2012*.

Andar Rujito, Pengaturan Sistem Pemerintahan Indonesia Sesudah Amandemen Undang-undang Dasar 1945 (study atas kekuasaan presiden), *Tesis*, program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011.

Arif Budimanta, Pembangunan Semeta Berencana, *Sindonews*, Rabo, 29 Oktober 2014, Pukul 15:58.

Atip latipulhayat, khazanah Muchtar kusumaatmadja, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 1 - No 3 - Tahun 2014*.

Bagir Manan, Menghidupkan Kembali GBHN, *Makalah*, Disampaikan saat Diskusi Badan Pengkajian MPR, Denpasar, 23 Maret 2017.

Bahaudin, Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan, *Jurnal Keamanan Nasional Vol. III No. 1 Mei 2017*.

BJ Habibie, Sampaikan Ekonomi Pasar Pancasila, Jokowi Antusias, *Kompasiana.com*, diakses Pada Jum'at, 8 Desember 2017, Pukul 23:35 Wib.

Budhi Setianingsih, Endah Setyowati, Siswidiyanto, Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda) (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang), *Jurnal*, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang.

Cora Elly Novita, Demokrasi dan Sistem Pemerintahan, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013.

Denny Indrayana, Mendesain Presidensiil yang Efektif Bukan Presiden Sial atau Presiden Sialan, *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 6, No. 3, 2007.

Dwi Wahyono dan Gayung Kasuma, Propaganda Orde Baru 1966-1980, *Jurnal Verleden*, Vol. 1, No. 1 Desember 2012.

Frankiano B. Randang, Servanda, *Jurnal Ilmiah Hukum*, Volume 3, No. 5, Januari 2009.

Hendra, Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945, *Jurnal Wacana Politik-Jurnal Ilmiah Departemen Ilmu Politik ISSN 2502-9185*, Vol. 1, No. 1, Maret 2016.

Imam Subkhan, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, Naskah Tenaga Ahli Komisi X DPR RI Periode 2009-2014.

- Ibrahim R, Sistem Pengawasan Konstitusional antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945, *Disertasi*, Universitas Padjadjaran Bandung, 2003.
- Mahfud MD, Kemendagri Tidak Bisa Sepihak Batalkan Perda, *Kompas.com*, Kamis, 16 Juni 2016, Pukul 12:15 WIB.
- Markus Lukman, Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional, Suatu Studi di Provinsi Kalimantan Barat Pembangunan Lima Tahunan, III, IV, V, *Disertasi*, Universitas Padjadjaran Bandung, 1996.
- Martin Simangunsong, Sistem Pemerintahan Presidensial DI Indonesia dan Amerika Serikat: Suatu Kajian Perbandingan, *Penelitian*, Lembaga Penelitian Universitas HKBP Nommesen Medan, 2007.
- Mei Susanto, Wacana Meghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensiil Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Volume 17 Nomor 3 2017.
- Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Pembangunan Ekonomi: Jilid 2 Edisi Kesembilan*, Jakarta, Penerbit Erlangga, 2006.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit P.T Alumni, 2002.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoneia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, *Buku II Sendi-Sendi / Fundamental Negara Edisi Revisi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010.
- Putusan MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi, *Kompas.com*, Rabo, 14 Juni 2017, Pukul 22:39 WIB.

Sudirman, kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil, telaah terhadap kedudukan dan hubungan presiden dengan lembaga negara yang lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. *Paper*.

Tohadi, Memperkuat Legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional atau Revitalisasi GBHN?, *Makalah* ini Disampaikan Pada *Focus Group Discussion (FGB)* Bertema “Mencari Format Revitalisasi GBHN Pasca Perubahan UUD 1945” Diselenggarakan oleh Departemen Kaderisasi Cendekiawan Muda Ikatan Cendekiawan Muslim Se Indonesia (ICMI) dengan Pusat Pengkajian MPR RI, di Hotel Maharani, Jl. Mampang Prapatan Raya No. 8 Mampang, Jakarta, Pada Tanggal 11 juni 2015.

Tri Pranadji, Penguatan Kelembagaan Gotong Royong dalam Perspektif Sosio Budaya Bangsa: Suatu Upaya Revitalisasi Adat Istiadat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 27, No. 1, Juli 2009*.

Zulfi Diane Zaini, Perspektif Hukum sebagai landasan Pembangunan Ekonomi di Indonesia, sebuah pendekatan Filsafat, *Jurnal Hukum, Vol XXVIII, No. 2 Desember 2012*.

Zulqadri Anand, Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Fiat Justita Jurnal Ilmu hukum, Volume 7, No. 3 September-Desember 2013*.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

TAP MPRS No. 1/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara..

TAP MPRS No. II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semester Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

- TAP MPRS No. I/MPRS/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
- TAP MPR No. II/MPR/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
- TAP MPR No. I/MPR/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
- TAP MPR No. II/MPR/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
- TAP MPR No. II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
- TAP MPR No. IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
- TAP MPR No. IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
- TAP MPR No. III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.
- TAP MPR No. X/MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan.
- TAP MPR No. II/MPR/2000 Tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. II/MPR/1999 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- TAP MPR No. IX/MPR/1998 Tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- TAP MPR No. IX/MPR/1999 Tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama Lengkap : Moh. Hudi, S.H.  
Tempat/Tanggal Lahir : Gresik, 24 September 1990  
Alamat : Tiremenggal, RT. 08 RW. 03 Dukun Gresik Jawa Timur  
Kode Pos : 61155  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Tinggi Badan : 165 cm  
Berat Badan : 65 kg  
Agama : Islam  
No. Telp/HP : 085 725 027 232  
Email : moh.hudie@gmail.com

### Pendidikan

1997 – 2003 : SD Negeri Tiremenggal Dukun Gresik  
2003 – 2006 : MTS Mamba'us Sholihin Suci Manyar Gresik  
2006 – 2009 : MA Mamba'us Sholihin Suci Manyar Gresik  
2010 – 2014 : Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Prodi Ilmu Hukum,  
Fakultas Syari'ah dan Hukum\

Yogyakarta, 26 Februari 2018

Penulis



Moh. Hudi