

PERUBAHAN PARADIGMA PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL PASCA AMANDEMEN KONSTITUSI

Erna Ratnaningsih, S.H., LL.M.

Fakultas Humaniora Universitas Bina Nusantara
Jalan K.H. Syahdan Kemanggisan Palmerah Jakbar
e-mail : ernarn_tarigan@yahoo.com

Naskah diterima : 06/02/2018, revisi : 19/06/2018, disetujui 30/6/2018

Abstrak

Perubahan Amandemen Konstitusi memberikan perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal ini mengakibatkan perubahan paradigma dalam kehidupan politik yang berdampak terhadap sistem pembangunan hukum nasional. Paradigma dasar dari landasan ideal dan landasan konstitusional bagi strategi pembangunan hukum nasional ialah : Pancasila dan UUD Tahun 1945. Paradigma baru yang digunakan dalam strategi pembangunan nasional tidak lagi menggunakan GBHN karena disesuaikan dengan sistem ketatanegaraan yang telah berubah. Dengan dihapuskannya GBHN, sebagian pihak menilai konsistensi dan kontinuitas belum berjalan baik. Namun, wacana mengembalikan GBHN bukan solusi yang tepat untuk menjawab dugaan tidak berjalannya pembangunan nasional yang terpadu dan tersistematis. Oleh sebab itu, segala kekuatan-kekuatan yang ada baik dari sisi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program pembangunan nasional baik yang terdapat dalam GBHN maupun RPJPN dan RPJPM bisa ditelaah, dirumuskan dan dilaksanakan dengan tujuan mempercepat masyarakat adil sesuai dengan alinea keempat pembukaan UUD 1945. Perlu dirumuskan formula baru dalam perencanaan pembangunan yang partisipatif mengakomodir kepentingan daerah, menjaga prinsip kesinambungan pembangunan dan dapat memasukkan visi-misi dan program Pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang mengacu pada RPJPN.

Kata Kunci : Perubahan Paradigma, Pembangunan Hukum Nasional, Amandemen Konstitusi.

Pendahuluan

Perubahan (amandemen) Konstitusi dalam sejarah perjalanan negara dan bangsa Indonesia memberikan perubahan mendasar dalam proses penyusunan arah pembangunan hukum nasional. Hal ini didasari oleh perubahan-perubahan politik dalam sejarah Indonesia antara konfigurasi

politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan konfigurasi politik itu, karakter produk hukum juga berubah. Perubahan politik yang menyebabkan terjadinya perubahan hukum bukan hanya menyangkut perubahan UU melainkan menyentuh perubahan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) dan Undang Undang Dasar (UUD) Tahun 1945. Perubahan UUD 1945 merupakan agenda atau produk reformasi. Pada saat itu ada arus pemikiran yang kuat yang dimotori oleh berbagai kampus dan para penggiat demokrasi bahwa reformasi konstitusi merupakan keharusan jika kita mau melakukan reformasi.¹ Perubahan UUD 1945 ini akan mengubah sistem kelembagaan negara termasuk kedudukan MPR yang akan berdampak pada hilangnya kewenangan MPR untuk membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Landasan hukum yang menjadi dasar pijakan hukum di Indonesia adalah Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum” yang menunjukkan bahwa UUD Tahun 1945 menjadi dasar dalam segala penyelenggaraan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebagai negara hukum, Indonesia mengarahkan pembangunan hukum nasionalnya untuk melindungi hak-hak warga negara untuk mencapai keadilan dan jaminan supremasi hukum serta persamaan di muka hukum bagi setiap warga negara. Adapun tujuan didirikannya negara Indonesia terdapat dalam pembukaan UUD Tahun 1945 alinea keempat sebagai berikut :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut maka dilaksanakan pembangunan nasional yang bertahap dan berkesinambungan. Sebelum adanya perubahan (amandemen) UUD Tahun 1945 arah pembangunan nasional ditetapkan melalui

¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 375-377.

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) setiap lima tahun. Setelah amandemen, perencanaan untuk menjamin tercapainya tujuan negara diatur adanya sistem perencanaan pembangunan nasional melalui keluarnya UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) yang mengatur Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Baik GBHN maupun RPJPN hakikatnya sama sebagai pedoman arah pembangunan Indonesia baik pemerintah pusat dan daerah.

Perubahan landasan hukum dalam perencanaan pembangunan nasional sebagai pengganti GBHN pada masa setelah amandemen UUD Tahun 1945 banyak menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat. Dengan dihapuskannya GBHN, sebagian pihak menilai konsistensi dan kontinuitas belum berjalan karena perencanaan pembangunan diwadahi dalam undang-undang. UU SPPN beserta peraturan perundang-undangan dibawahnya yang menjadi landasan perencanaan pembangunan dianggap tidak mampu menjamin kesinambungan dan keselarasan pembangunan antara pusat dan daerah. Pemikiran-pemikiran ini menimbulkan adanya wacana dihidupkannya kembali GBHN yang lebih mudah dipahami untuk menjalankan roda pembangunan hukum nasional.

Dalam naskah akademik yang disusun Forum Rektor Indonesia tahun 2014, Prof Dr. Niki Lukviarman, SE, MBA, AK, CA, Guru Besar/Ketua Program Doktor Universitas Andalas menyebutkan GBHN berbeda dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). GBHN adalah sebuah strategi ideologi pembangunan sedangkan RPJP adalah merupakan sebuah strategi teknokratik pembangunan. Perbedaan antara haluan negara dan RPJP adalah sangat mendasar bahwa jika haluan negara bersifat ideologis sementara RPJP bersifat teknokratis. Urgensi GBHN adalah sebagai arahan bagi pembangunan nasional sedang RPJP berisi penjabaran arah pembangunan nasional yang berisi prioritas kerja pembangunan yang bersifat “teknokratis dan pragmatis”. Selanjutnya Prof. Niki menyatakan haluan negara bersifat dinamis dan holistik karena dibahas setiap lima tahun oleh seluruh anggota MPR yang merupakan representasi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berbeda dengan RPJP yang cenderung statis karena

berbentuk undang-undang sehingga berpotensi membelenggu perencanaan pembangunan pada pemerintahan periode berikutnya. Pendapat lain dari Prof. Elfindri menyoroti beberapa kelemahan sistem perencanaan pembangunan yang berlangsung sejak era reformasi dimana rencana pembangunan disusun berdasarkan visi dan misi kandidat saat masa kampanye pemilihan Presiden sehingga lebih fokus pada perencanaan pembangunan jangka menengah bukan jangka panjang. Selain itu, visi dan misi tersebut disusun secara terbatas oleh tim kampanye dan tidak fokus pada bagaimana negara dibangun dalam jangka panjang. Akibatnya, rencana-rencana pembangunan dari para Presiden era reformasi kerap tidak bisa berkelanjutan.²

Di sisi lain, pendapat pengamat politik LIPI Siti Zuhro menyatakan sebenarnya GBHN bersifat normatif dan hanya disusun oleh politisi dan tidak detail. Menurutnya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) saat ini, malah lebih detail dan disusun profesional. Yang paling pokok membuat sinergi antara pusat dan daerah khususnya sesuai dengan karakteristik geografis. Masyarakat membutuhkan sosok pemimpin yang dapat membangun negara secara sinkron. Kita harapkan ada *blue print* yang jelas, Indonesia kedepan mau jadi apa dan diletakkan dimana. Karena itu butuh pemimpin yang membawa mewujudkan hal ini. Ini persoalan leadership tidak hanya semata-mata GBHN.³

Dari pandangan berbagai pihak untuk menghidupkan kembali GBHN diatas, maka penulis akan mengkaji apakah kontinuitas pembangunan yang disebutkan oleh para ahli tersebut adalah akibat program dari GBHN itu sendiri atau karena Presidennya berkuasa secara terus-menerus selama 32 tahun sehingga tidak terjadi perubahan kebijakan, yang tidak bisa diberlakukan pada saat ini karena ada pembatasan selama dua periode. Untuk itu, penulis akan memaparkan tujuan pembangunan hukum nasional beserta perbedaan kebijakan arah pembangunan sebelum dan sesudah

² Seharusnya MPR Kembali Berwenang Menetapkan GBHN, diakses melalui <http://www.tribunnews.com/mpr-ri/2016/06/21/seharusnya-mpr-kembali-berwenang-menetapkan-GBHN>, pada tanggal 6 Desember 2017

³ Pengamat Nilai RPJPN lebih baik dari GBHN, diakses melalui <https://nasional.sindonews.com/read/782977/12/pengamat-nilai-rpjpn-lebih-baik-dari-gbhn-1379127039>, pada tanggal 7 Desember 2017.

amandemen. Kedua, mengkaji perubahan paradigma pembangunan hukum yang mendasari lahirnya produk hukum yang baru. Diakhiri dengan kesimpulan dan saran bagi pembentukan arah pembangunan hukum nasional ke depan.

Perbedaan Tujuan dan Arah Pembangunan Hukum Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD Tahun 1945

Hukum itu bukan merupakan tujuan akan tetapi merupakan jembatan yang membawa kita kepada ide yang dicita-citakan. Setelah mengetahui masyarakat bagaimana yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia, dapatlah dicari sistem hukum yang bagaimana yang dapat membawa rakyat kita ke arah masyarakat yang dicita-citakan itu dan politik hukum yang bagaimana yang dapat menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki itu. Namun demikian, politik hukum itu tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisional yang terdapat di negara kita dan di lain pihak sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas dari realita dan politik hukum internasional.⁴

Dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 tercantum cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia. Cita-cita bangsa Indonesia yaitu menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Adapun tujuan bangsa Indonesia yaitu membentuk suatu pemerintahan NRI yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut berperan aktif dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berlandaskan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam UUD Tahun 1945, negara yang dikehendaki adalah negara hukum demokrasi kesejahteraan. Seluruh kegiatan bernegara sesudah proklamasi terarah untuk mewujudkan konsepsi negara tersebut. Dalam masa pemerintahan

⁴ *Ibid.*, hlm. 1.

Orde Baru (Orba), yang bertekad untuk menjalankan pemerintahan yang kuat, bersih dan berwibawa dengan melaksanakan Pancasila dan UUD Tahun 1945 secara murni dan konsekuen. Tekad Orba dilaksanakan dengan pembangunan berencana panjang (dua puluh lima tahunan) dengan memprioritaskan pembangunan ekonomi yang ditunjang dengan pembangunan politik pada tataran yang sama untuk membangun kekuatan kekuasaan publik yang mampu menghasilkan dan memelihara stabilitas yang pada tahap permulaan mutlak diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi. Pembangunan hukum dipandang sebagai salah satu sektor dalam pembangunan bidang politik. Hal ini tampak secara eksplisit dalam semua GBHN hingga tahun 1988.⁵

Tujuan Pembangunan Hukum Nasional berdasarkan GBHN Tahun 1978 adalah : “Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai”. Dengan demikian, rakyat Indonesia hendak mencapai masyarakat yang adil dan makmur secara merata itu dengan mengikuti : “*de gulden midenweg*”, dengan menghindari perbedaan-perbedaan yang menyolok dan cara-cara yang ekstrim seperti faham kapitalisme, komunisme ataupun cara-cara yang fanatik, religius.⁶

Peluang dan motivasi untuk melaksanakan pembangunan hukum yang lebih signifikan terhadap perkembangan tuntutan zaman sudah tercipta dengan GBHN tahun 1993 yang secara formal mengungkapkan kemauan politik para penentu kebijakan penyelenggaraan bernegara untuk memandang hukum sebagai sub-sistem nasional setara dengan subsistem

⁵ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 207-208.

⁶ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm.3.

nasional lainnya. Pembangunan hukum yang direncanakan secara cermat itu harus diarahkan untuk membangun tatanan hukum nasional yang modern dengan mengacu cita-cita hukum Pancasila yang mampu memberikan kerangka dan aturan-aturan hukum yang efisien dan responsif bagi penyelenggaraan kehidupan masa kini dan depan. Tatanan Hukum Nasional Indonesia itu harus mengandung ciri ⁷:

- a. Berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara;
- b. Mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan;
- c. Sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi;
- d. Bersifat rasional yang mencakup rasionalitas-efisiensi, rasionalitas-kewajaran (*redelijkheid*), rasionalitas-berkaidah dan rasionalitas-nilai;
- e. Aturan prosedural yang menjamin transparansi yang memungkinkan kajian rasional terhadap proses pengambilan putusan oleh pemerintah;
- f. Responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.

Sedangkan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (4) UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk :

- a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar fungsi 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.

Tujuan perencanaan pembangunan hukum nasional tersebut di atas terdapat persamaan dan perbedaan cara pandang. Persamaannya adalah responsif dan mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Sedangkan

⁷ *Ibid.*, hlm, 211-212.

perbedaan yang mendasar di dalam GBHN adalah bersifat formal dengan menitikberatkan pada tata hukum berbentuk tertulis, terunifikasi dan mekanisme prosedural dalam proses pengambilan keputusan. Dalam SPPN memfokuskan pada koordinasi antara pelaku pembangunan antara Pusat dan Daerah serta menjamin tercapainya penggunaan sumber daya yang efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan. Selain perbedaan tujuan perencanaan pembangunan hukum nasional, berikut ini perbandingan perencanaan pembangunan nasional sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 sebagai berikut :

Tabel 1 : Perbedaan GBHN dan RPJPN dan RPJPM⁸

No.	Perbedaan GBHN dan RPJPN	
	GBHN	RPJPN
1.	Ditinjau dari Landasan Hukum	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landasan Operasional : Ketetapan MPR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landasan operasional : <ol style="list-style-type: none"> a. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; b. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; c. UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka

⁸ UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

		<p>Panjang Nasional Tahun 2005 Tahun 2005-2025.</p> <p>d. Peraturan Presiden No: 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional</p>
2.	Ditinjau dari Strategi Pembangunan	
	<p>Strategi pembangunan diarahkan pada tindakan pembersihan dan perbaikan kondisi ekonomi yang mendasar. Strategi tersebut ditetapkan dengan sasaran-sasaran dan titik berat pembangunan dalam setiap Repelita yaitu :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Repelita I : Menitikberatkan pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan landasan yang kuat bagi tahap selanjutnya; ▪ Repelita II : Menitikberatkan pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan dasar bagi 	<p>Pelaksanaan RPJPN tahun 2005 - 2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan sebagai berikut :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ RPJM ke-1 (2005-2009) : Diarahkan untuk menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis dan yang tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat; ▪ RPJPM ke-2 (2010-2014) : Ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan

	<p>tahap selanjutnya;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Repelita III: Menitikberatkan pada sektor pertanian menuju swasembda pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mengolah bahan bau menjadi barang jadi untuk meletakkan dasar yang kuat bagi tahap selanjutnya: ▪ Repelita IV : menitikberatkan pada sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha menuju swasembada pangan dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri baik industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-repelita selanjutnya. 	<p>ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ RPJPM ke-3 (2015-2019) : Ditujukan untuk lebih memantapkann pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat; ▪ RPJM ke-4 (2020-2024) : Ditujukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan diberbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang disukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.
3.	Ditinjau dari segi Materi Pembangunan	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hukum : mengembangkan budaya hukum di semua 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RPJM ke-1 (2005-2009) fokus pada:

	<p>lapisan masyarakat.;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ekonomi : Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan. ▪ Politik : <ul style="list-style-type: none"> a. Politik Dalam Negeri : Memperkuat NKRI dalam bhinekatunggalika-an; b. Politik Luar Negeri : Menegaskan arah politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif ▪ Penyelenggaraan Negara : Membersihkan penyelenggaraan negara dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme; ▪ Komunikasi, Informasi dan media massa : Meningkatkan pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern dan media tradional; ▪ Agama : Memantapkan fungsi, peran dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual dan etika dalam penyelenggaraan negara; 	<ul style="list-style-type: none"> a. Peningkatan keadilan dan penegakan hukum; b. Penurunan jumlah pengangguran dan kemiskinan; c. Meningkatkan pengelolaan pulau-pulau kecil; d. Meningkatkan SDM; e. Mendorong pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan iklim yang lebih kondusif termasuk memperbaiki infrastruktur; f. Peningkatan peran swasta dengan meletakkan dasar-dasar kebijakan dan regulasi serta reformasi dan restrukturisasi kelembagaan terutama untuk sektor transportasi, energi dan kelistrikan serta pos dan telematika; g. Pelaksanaan revitalisasi kelembagaan pusat-pusat pertumbuhan yang memiliki lokasi strategis antara lain kawasan ekonomi khusus (KEK) dan kawasan andalan; h. Peningkatan mitigasi bencana : geologi, kerusakan hutan dan
--	---	--

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pendidikan : Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia; ▪ Sosial dan Budaya : Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial; Meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung Kebudayaan, Kesenian dan Pariwisata dengan mengembangkan dan membina kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa. ▪ Kedudukan dan Peranan Perempuan : Meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; ▪ Pemuda dan Olah Raga : Menumbuhkan budaya olah raga guna meningkatkan kualitas manusia Indonesia; ▪ Pembangunan Daerah : <ul style="list-style-type: none"> a. Umum : Mengembangkan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pencemaran lingkungan. ▪ RPJM ke-2 (2010 – 2014) dengan program : <ul style="list-style-type: none"> a. Penurunan angka kemiskinan dan pengangguran; b. Peningkatan kesehatan dan status gizi; c. Pelestarian fungsi lingkungan hidup; d. Peningkatan perekonomian melalui penguatan industri manufaktur, pertanian dan kelautan; e. Peningkatan energi. ▪ RPJM ke-3 (2015-2019) dengan program : <ul style="list-style-type: none"> a. Peningkatan IPTEK; b. Daya saing kompetitif; c. Peningkatan kemampuan TNI dan Polri serta partisipasi masyarakat dibidang hukum; d. Pemerataan. ▪ Sasaran Pembangunan Manusia dan Masyarakat meliputi : <ul style="list-style-type: none"> a. Kependudukan; b. Pendidikan; c. Kesehatan; ▪ Sasaran Pembangunan Sektor
---	--

	<p>otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab;</p> <p>b. Khusus : Daerah Istimewa Aceh, Irian Jaya dan Maluku.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup : Mengelola sumber daya alam dan memelihara daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi. ▪ Pertahanan dan Keamanan : Menata kembali Tentara Nasional Indonesia sesuai paradigma baru secara konsisten melalui reposisi, redefinisi dan reaktualisasi peran TNI. 	<p>Unggulan meliputi :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Kedaulatan Pangan; b. Kedaulatan energi dan ketenagalistrikan; c. Kemaritiman; d. Pariwisata; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sasaran Pembangunan Dimensi Pemerataan meliputi : <ul style="list-style-type: none"> a. Antar kelompok pendapatan; b. Antar wilayah-wilayah Pembangunan Perdesaan; c. Pengembangan Kawasan Perbatasan; d. Pengembangan Daerah Tertinggal; e. Pembangunan Pusat Pertumbuhan Ekonomi di luar Jawa;
--	---	---

Berdasarkan tabel diatas terdapat 3 (tiga) perbedaan mendasar di dalam pembentukan landasan hukum GBHN dan RPJPN/RPJPM, Strategi pembangunan yang digunakan untuk mencapai tujuan, materi pembangunan. *Pertama*, pembentukan landasan hukum perencanaan pembangunan nasional berbeda sebagai konsekuensi logis amandemen UUD Tahun 1945. Menurut Saldi Isra, perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 berimplikasi pada reposisi peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi gabungan antara DPR dan DPD. Kemudian, kewenangan MPR dari menetapkan GBHN dan memilih Presiden

dan Wakil Presiden menjadi mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD dan seterusnya.⁹ Sebelum amandemen UUD Tahun 1945, Tap MPR/S dianggap lebih tinggi dari undang-undang karena dibuat oleh lembaga tertinggi negara yang menetapkan Undang-Undang Dasar. Pada masa setelah amandemen UUD Tahun 1945 terdapat perubahan kewenangan MPR yang berakibat pada berubahnya kedudukan Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Perencanaan pembangunan pada masa sebelum amandemen UUD Tahun 1945 dimuat dalam GBHN dan dikeluarkan dalam bentuk Tap MPR yang ditetapkan dalam jangka waktu lima tahun sekali. GBHN menentukan arah kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan Presiden. Kedudukan Tap MPR adalah merupakan keputusan negara yang merupakan peraturan perundang-undangan di bidang ketatanegaraan dan mempunyai kekuatan mengikat keluar dan ke dalam MPR. Terdapat perbedaan antara ketetapan dan keputusan MPR. Dalam perbedaan ini maka segala putusan yang berlaku ke dalam anggota majelis sendiri, dituangkan dalam bentuk Keputusan, sedangkan yang berlaku keluar majelis dituangkan dalam bentuk Ketetapan.¹⁰

Kedudukan MPR menurut ketentuan baru UUD Tahun 1945 pasca amandemen sudah mengalami perubahan yang mendasar sehingga MPR tidak lagi mengeluarkan produk hukum sebagaimana yang dikenal selama ini. Oleh karena itu, MPR tidak boleh dan tidak akan lagi menetapkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) kecuali dalam bentuk UUD dan Perubahan UUD. Namun kewenangan MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang tidak bersifat mengatur (administratif) tetap dapat dipertahankan. Misalnya MPR menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden telah resmi sebagai Presiden sejak pengucapan sumpah/janji

⁹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm 187.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.265.

jabatannya di hadapan Sidang MPR, sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UUD 1945.¹¹

Dalam sidang perubahan UUD oleh Badan Pekerja MPR, penghapusan GBHN berkaitan dengan perubahan model pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang tadinya oleh MPR diubah melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Dengan dipilih oleh rakyat maka menjadi wewenang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk menentukan rencana pembangunan. Presiden tidak bisa lagi dijatuhkan karena perbedaan kebijakan, perbedaan pendapat antara MPR dan Presiden. Karena itu, yang bisa menjatuhkan nanti adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran konstitusi.

Sebagai gantinya perencanaan pembangunan nasional mengacu pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Saat ini dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan UU No.17 Tahun 2007.¹² GBHN dan RPJPN adalah merupakan perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang yang dibuat dan disusun berdasarkan bentuk yuridis yang berbeda akibat dari perubahan konstitusi. GBHN pada masa Orde Baru disusun dan ditetapkan oleh Tap MPR, sementara RPJPN dirumuskan dalam bentuk Undang-Undang yang merupakan penjabaran visi-misi Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat.

Kedua, ditinjau dari strategi pembangunan nasional. Masa periodeisasi pelaksanaan GBHN pada masa Orde Baru dibagi ke dalam dua tahap yaitu menetapkan arah kebijakan pembangunan nasional selama 25 tahun ke depan dan tahap kedua, menetapkan arah kebijakan pembangunan periode 5 tahun secara berkelanjutan. Hal ini tidak jauh berbeda dengan sistem perencanaan nasional yang dibagi ke dalam kebijakan perencanaan pembangunan 5 tahunan (RPJPM) dan kebijakan perencanaan pembangunan jangka panjang dalam periode 20 tahun (RPJP). Strategi penekanan sektor-

¹¹ *Ibid.*, hlm. 273-274.

¹² Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Jurnal MPR DPR Aspirasi*, Volume 5 Nomor 2, Desember 2014.

sektor pembangunan yang akan dicapai tidak dapat dilakukan penilaian karena situasi kondisi ekonomi, sosial dan budaya pada saat dibentuknya arah kebijakan pembangunan nasional tersebut berbeda zaman.

Ketiga, dari segi materi pembangunan, RPJP Nasional hanya memuat hal-hal yang mendasar tidak banyak berbeda dengan GBHN. Ketentuan lebih detail termuat dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN). RPJPM merupakan penjabaran visi, misi dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN. Oleh karena merupakan penjabaran visi, misi dan program Presiden pada saat Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka RPJM sebagai perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan dalam praktiknya dan dari berbagai pendapat publik memungkinkan terjadinya ketidaksinambungan antara periode satu dengan Presiden sebelumnya apalagi jabatan Presiden dibatasi selama 10 tahun.

Kondisi ini berbeda dengan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, maka program pembangunan antara Presiden sebelumnya dengan Presiden berikutnya maupun Presiden dengan kepala daerah tidak ada perbedaan karena sistem pemerintahan yang sentralisasi dimana semua ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, belum lahirnya UU Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah). Dalam praktik, terjadi kontinuitas pembangunan karena Presiden Soeharto berkuasa selama 32 tahun sehingga tidak terjadi pergeseran perubahan kebijakan dalam pelaksanaan program pembangunan nasional. Sosialisasi tentang program rencana pembangunan jangka panjang kurang masif dibandingkan dengan GBHN yang sebagian besar masyarakat Indonesia mengetahui program ini dan diajarkan dibangku sekolah dari sekolah dasar hingga perguruan tinggi. GBHN lebih mudah untuk dipelajari karena berisi hal-hal yang sifatnya umum sedangkan RPJPN dan RPJM lebih detail sehingga agak sulit untuk memahami program-programnya.

Merujuk pada analisa tersebut di atas maka dugaan bahwa perencanaan pembangunan nasional saat ini tidak memiliki pedoman sebagaimana GBHN tidak tepat dengan adanya RPJPN yang strategi kebijakan yang sama melalui periodisasi pelaksanaan dan materi

pembangunan hukum nasional yang disesuaikan dengan kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik pada masanya. Belum optimalnya pelaksanaan dari rencana pembangunan nasional bukan hanya karena tidak adanya pedoman atau garis-garis besar pembangunan nasional namun lebih dikarenakan akibat situasi sistem ketatanegaraan yang berubah dengan amandemen UUD 1945.

Namun demikian harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif GBHN. Hal ini disebabkan karena perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi. Kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) saat ini dipilih langsung oleh rakyat dan mereka memiliki otonomi dalam mengelola daerahnya. Dalam pengelolaan itu seringkali tidak sejalan dengan pemerintah pusat. Pemerintah pusat tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap pemerintah daerah untuk melaksanakan kebijakannya. Kekuatan parlemen yang semakin dominan menyebabkan Presiden sebagai kepala pemerintahan meskipun dipilih oleh rakyat tidak bisa berbuat banyak. Ketidakefektifan terlihat manakala partai politik yang mengusung Presiden berbeda dengan partai politik pengusung kepala daerah yang menang di tingkat provinsi/kota/kabupaten.¹³

Ketidaksinkronan laju pembangunan di era reformasi yang berdasarkan visi-misi Presiden yang berbeda-beda menimbulkan kegelisahan. Setelah melewati dialektika politik yang cukup panjang dan terkadang melelahkan, wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman sekaligus kerangka acuan dalam pembangunan nasional berkesinambungan kembali terdengar. Melihat rentetan fakta dan persoalan krusial yang semakin kompleks dan dinamis maka sudah saatnya segenap pemangku kepentingan melakukan konsolidasi nasional. Dikembalikannya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi di tanah air bukan hanya menetapkan GBHN sebagai pedoman dalam pembangunan nasional, melainkan untuk memecah kebuntuan saat terjadi krisis konstitusi yang tidak diantisipasi dalam amandemen pasca reformasi. Cetak biru yang berisi

¹³ *Ibid.*, hlm 140.

pedoman pembangunan nasional yang sifatnya konstitusional, memaksa dan harus dijalankan oleh siapapun pemimpinnya harus segera dibuat dan dirumuskan, apapun istilah yang dipakai. Dengan adanya cetak biru pembangunan nasional maka arah pembangunan nasional tidak lagi bersifat sporadik, inkonsisten namun memiliki panduan dan pedoman terukur dan terarah yang visioner.¹⁴ Karena itu, wacana untuk mengembalikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN bukan solusi tepat untuk tercapainya tujuan pembangunan nasional. Mengingat prosesnya harus melalui amandemen UUD Tahun 1945 yang tidak mudah, berdasarkan Pasal 37 UUD 1945 mekanisme perubahan Pasal dalam UUD Tahun 1945 yaitu melalui sidang istimewa yang diajukan sekurang-kurang 1/3 anggota. Kemudian untuk mengubah pasal-pasal dalam UUD Tahun 1945 setidaknya dihadiri oleh 2/3 anggota MPR.

Menjawab keraguan tidak adanya kesinambungan pembangunan pada periode pemerintah berikutnya karena visi dan misi Presiden terpilih yang berbeda, UU Nomor 17 Tahun 2007 telah memprediksi kondisi ini akan terjadi dan menawarkan solusi. Hal ini terdapat di dalam penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2007 yang mengatur bagaimana menjaga kesinambungan pembangunan dan menghindari kekosongan rencana pembangunan nasional. Presiden yang sedang memerintah pada tahun terakhir pemerintahannya diwajibkan menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) pada tahun pertama periode Pemerintahan Presiden berikutnya yaitu pada tahun 2010, 2015, 2020 dan 2035. Namun demikian Presiden terpilih berikutnya tetap mempunyai ruang gerak yang luas untuk menyempurnakan RKP dan APBN pada tahun pertama pemerintahannya melalui mekanisme perubahan APBN (APBN-P) sebagaimana diatur dalam dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. RPJP Daerah harus disusun dengan mengacu pada RPJPN sesuai karakteristik dan potensi daerah. Selanjutnya

¹⁴ Bahaudin, "Menghidupkan Kembali GBHN", *Jurnal Keamanan Nasional* Vol, III, No. 1, Mei 2017, hlm 104-105.

RPJP Daerah dijabarkan lebih lanjut dalam RPJM daerah. RPJPM daerah merupakan visi misi Kepala Daerah terpilih.

Perubahan Paradigma Pembangunan Hukum Nasional

Istilah “paradigma” berasal muasal dari bahasa Yunani Klasik, *paradeigma*, dengan awal pemaknaannya yang filosofik yang berarti ‘pola atau model berpikir’. Paradigma adalah suatu istilah yang kini amat populer yang dipakai dalam berbagai wahana di kalangan para akademisi untuk menyebut adanya “suatu pangkal (an) atau pola berpikir yang akan mensyaratkan pemahaman interpretatif seseorang secara individual atau sekelompok orang secara kolektif pada seluruh gugus pengetahuan berikut teori-teori yang dikuasainya’. Thomas Kuhn menggunakan istilah paradigma itu tidak hanya untuk mengisyaratkan adanya pola atau pangkal berpikir yang berbeda, akan tetapi juga adanya potensi dan proses konflik antara berbagai pola berpikir yang akan melahirkan apa yang disebut *paradigm shift*. Dijelaskan olehnya bahwa sepanjang sejarah peradabannya yang panjang, komunitas-komunitas manusia itu hanya akan dapat mempertahankan eksistensinya atas dasar kemampuannya mengembangkan pola atau model berpikir yang sama untuk mendefinisikan pengetahuan-pengetahuannya dan menstrukturkannya sebagai ilmu pengetahuan yang diterima dan diyakini bersama sebagai “yang normal dan yang paling benar”, untuk kemudian didayagunakan sebagai penunjang kehidupan yang dipandanginya “yang normal dan yang paling benar” pula. Tetapi bersikukuh pada satu gugus pengetahuan dengan keyakinan paradigmatik tak selamanya bertahan dalam jangka panjang. Dari sejarah ilmu pengetahuan diketahui bahwa selalu terjadi pergeseran atau beringsutnya suatu komunitas dengan segala pengetahuan dan ilmunya itu dan satu paradigma ke lain paradigma. Inilah yang disebut *the paradigm shift* itu.¹⁵ Perubahan besar yang mendasar pada kehidupan sosial politik akan menghadapi pada banyak

¹⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Pergeseran Paradigma Dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 8-10.

permasalahan baru yang menghendaki jawaban-jawaban yang baru termasuk perubahan Konstitusi yang berdampak pada perubahan kebijakan sistem pembangunan nasional.

Romli Atmasamita mengatakan telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dari ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritas kepada sistem demokrasi dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonomi. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak pada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat dari pada kepentingan pemerintah daerah. Di samping perubahan paradigma tersebut, juga selayaknya kita (cendikiawan hukum dan praktisi hukum) ikut mengamati fenomena-fenomena yang terjadi di dalam percaturan politik dan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia karena terhadap bagian ini kita sering alergi dan mengabaikannya. Sedangkan kehidupan perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan berdampak mendasar terhadap perkembangan sistem hukum.¹⁶

Secara teori ada dua metode pilihan untuk memperbaharui keadaan pemerintah yaitu : *Pertama*, melakukan revolusi total dengan gerak cepat memperbaharui segala sesuatunya, mulai dari penemuan konstitusi sebagai induk hukum kenegaraan yang kemudian disusul oleh reformasi kelembagaan baik di level pusat maupun daerah. *Kedua*, dengan cara menciptakan kondisi temporer dan transisional untuk kemudian secara gradual mereformasi struktur kekuasaan dan garis kebijakan politik dengan paradigma baru, sesuai dengan tuntutan masyarakat dan rakyat yang tadinya diperintah secara tidak wajar. Cara yang kedua inilah yang ditempuh di Indonesia, dimulai secara urun rembuk politis melalui Sidang Istimewa MPR bulan Nopember 1998, untuk menegaskan dasar-dasar kebijakan yang baru

¹⁶ Solly Lubis, *Pembangunan Hukum Nasional, disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar, 14-18 Juli 2003. hlm. 4.

guna menyahuti tuntutan reformasi itu menurut urutan ketatanegaraan yang selanjutnya bertugas merumuskan *public policy* yang baru, sesuai dengan paradigma kebijakan yang disepakati.¹⁷

Paradigma dasar dari landasan ideal dan landasan konstitusional bagi strategi pembangunan hukum nasional ialah : Pancasila dan UUD 1945. Berarti nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila dan prinsip-prinsip kehidupan bangsa dalam batang tubuh UUD itu menjadi rambu-rambu strategis bagi manajemen pembangunan hukum. Yang menjadi fokus perhatian dalam penataan rambu-rambu yang bersifat filosofis ini ialah sejarah mana kebijakan politik hukum (*legal policy*) yang kita miliki ini, dan sejauhmana tujuan-tujuan nasional dalam Pembukaan UUD itu dapat direalisasikan melalui penerapan hukum yang akan datang. Sedangkan tuntutan perkembangan zaman dan masyarakat semakin meningkat baik dalam skala nasional maupun regional dan global.¹⁸

Paradigma baru yang terdapat di dalam Penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 menyatakan bahwa RPJPN merupakan kelanjutan dari pembangunan sebelumnya untuk mencapai tujuan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. Untuk itu, dalam 20 tahun mendatang, sangat penting dan mendesak bagi bangsa Indonesia untuk melakukan penataan kembali berbagai langkah-langkah antara lain di bidang pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, lingkungan hidup dan kelembagaannya sehingga bangsa Indonesia dapat mengejar ketertinggalan dan mempunyai posisi yang sejajar serta daya saing yang kuat di dalam pergaulan masyarakat internasional. Dengan ditiadakannya GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam NKRI maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, RPJPN yang menganut paradigma perencanaan yang visioner RPJPN hanya memuat arahan secara garis besar.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 5.

¹⁸ *Ibid.*, hlm.14.

Selanjutnya di dalam penjelasan UU ini diuraikan bahwa RPJP Nasional digunakan sebagai pedoman dalam menyusun RPJM Nasional. Pentahapan rencana pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode RPJPM sesuai dengan visi, misi dan program Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. RPJMN 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.

Perubahan UUD Tahun 1945 dan perubahan perundang-undangan dibawahnya juga harus diikuti dengan perubahan kelembagaan sesuai dengan paradigma dan ketentuan yang baru serta perubahan kesadaran dan budaya pelaksana hukum dan perundang-undangan. Hal ini menjadi sangat penting karena perundang-undangan yang lama telah membentuk kultur lembaga, kultur hukum dan birokrasi yang tidak mudah dihilangkan dan diganti. Karena itu, perlu penyegaran dan penumbuhan kembali kesadaran berkonstitusi dan budaya hukum berdasarkan hasil perubahan UUD Tahun 1945.¹⁹ Oleh sebab itu, perubahan konstitusi yang mengakibatkan perubahan mendasar dalam proses penyusunan arah pembangunan nasional dari GBHN yang ditetapkan oleh MPR menjadi SPPN yang ditetapkan oleh UU harus diikuti dengan perubahan kesadaran dan budaya hukum setiap elemen bangsa untuk bersama-sama mewujudkan tujuan negara sebagaimana terdapat dalam alinea keempat pembukaan UUD Tahun 1945.

Penutup

Perubahan Amandemen Konstitusi memberikan perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia khususnya berkaitan dengan kelembagaan negara. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, maka peraturan perundang-undangan tidak lagi mengenal

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2009), hlm. 220.

Tap MPR sebagai peraturan (*regeling*). Pada masa Orde Baru, perencanaan pembangunan hukum nasional dikeluarkan dalam bentuk Tap MPR dan dimuat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sedangkan di masa reformasi, kebijakan rencana pembangunan hukum nasional ditetapkan dengan undang-undang dalam bentuk Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Tujuan pembangunan hukum nasional baik di dalam GBHN maupun SPPN mengacu pada tujuan didirikannya negara RI yang terdapat dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. Terdapat 3 (tiga) perbedaan mendasar di dalam pembentukan landasan hukum GBHN dan RPJPN/RPJPM, strategi pembangunan yang digunakan untuk mencapai tujuan, materi pembangunan. Dugaan bahwa perencanaan pembangunan nasional saat ini tidak memiliki pedoman sebagaimana GBHN tidak tepat dengan adanya RPJPN yang strategi kebijakan yang sama melalui periodeisasi pelaksanaan dan materi pembangunan hukum nasional yang disesuaikan dengan kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik pada masanya. Belum optimalnya pelaksanaan dari rencana pembangunan nasional bukan hanya karena tidak adanya pedoman atau garis-garis besar pembangunan nasional namun lebih dikarenakan akibat situasi sistem ketatanegaraan yang berubah dengan amandemen UUD Tahun 1945. Namun demikian harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif GBHN. Hal ini disebabkan karena perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi serta belum optimalnya sosialisasi tentang RPJPN.

Telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dari ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritas kepada sistem demokrasi dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonomi. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini. Paradigma dasar dari landasan ideal dan landasan konstitusional bagi strategi pembangunan hukum nasional ialah : Pancasila dan UUD Tahun 1945. Paradigma baru yang digunakan dalam strategi pembangunan nasional yang tidak lagi menggunakan GBHN terdapat di dalam Penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan

Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 menyatakan bahwa RPJPN merupakan kelanjutan dari pembangunan sebelumnya untuk mencapai tujuan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. Dengan ditiadaknya GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam NKRI maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, RPJPN yang menganut paradigma perencanaan yang visioner RPJPN hanya memuat arahan secara garis besar.

Setiap periode pemerintahan tentu saja memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing dikarenakan situasi dan kondisi ketatanegaraan yang berubah. Wacana untuk mengembalikan GBHN sebagai pedoman arah pembangunan nasional tidak menjawab persoalan dugaan tidak berjalannya pembangunan nasional karena perubahan tersebut harus dilakukan melalui perubahan Konstitusi yang proses politiknya tidak mudah. Segala hal yang sifatnya baik dalam menentukan arah pembangunan nasional baik yang terdapat dalam GBHN maupun RPJPN dan RPJPM bisa ditelaah, dirumuskan dan dilaksanakan dengan tujuan mempercepat masyarakat adil sesuai dengan alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945. Perlu dirumuskan formula baru dalam perencanaan pembangunan yang partisipatif mengakomodir kepentingan daerah, menjaga prinsip kesinambungan pembangunan dan dapat memasukkan visi-misi dan program pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang mengacu pada RPJPN.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku/Makalah/Journal

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2009.
- Bahaudin, "Menghidupkan Kembali GBHN", *Jurnal Keamanan Nasional* Vol, III, No. 1, Mei 2017.
- Hartono, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Lubis, Solly, *Pembangunan Hukum Nasional, disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010.
- Pengamat Nilai RPJPN lebih baik dari GBHN, <https://nasional.sindonews.com/read/782977/12/pengamat-nilai-rpjpn-lebih-baik-dari-gbhn-1379127039>,
- Seharusnya MPR Kembali Berwenang Menetapkan GBHN, <http://www.tribunnews.com/mpr-ri/2016/06/21/seharusnya-mpr-kembali-berwenang-menetapkan-gbhn>
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2009.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

Subkhan, Imam, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Jurnal MPR DPR Aspirasi* Volume 5 Nomor 2, Desember 2014.

Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Pergeseran Paradigma Dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, Setara Press, Malang, 2013.

2. Peraturan Perundang-undangan

UUD Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.