



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

---

**PROSIDING**  
*Focus Group Discussion*  
**MPR RI – APHTN-HAN**

**"Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model  
GBHN Dan Gagasan Perubahan Undang-Undang Dasar  
Negara Republik Indonesia Tahun 1945"**

**2016**

# REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL MODEL GBHN DAN GAGASAN PERUBAHAN UUD 1945

(Menelaah kembali Haluan Negara dan Kedudukan MPR dalam Perubahan UUD 1945)

Dr. H. Eddy Asnawi, S.H., M.Hum<sup>63</sup>

Dosen Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning

No Hp: 08127531022 Email: eddyasnawi@yahoo.com

## Pendahuluan

Wacana Perlunya menghidupkan kembali reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, menimbulkan justifikasi gagasan untuk melakukan perubahan UUD 1945 kelima.

Jika dicermati, pertimbangan pentingnya untuk menghadirkan kembali GBHN, muncul dengan berbagai ungkapan; "untuk memperjelas arah dan visi pembangunan", "lebih terukur dan berkelanjutan", "lebih terintegrasi", dan "mendorong pembangunan berwawasan kedepan secara berkesinambungan", demikian yang disampaikan Ketua MPR maupun Presiden dalam pidato beliau pada sidang Tahunan MPR, 16 Agustus 2016.<sup>64</sup> Keberadaan haluan negara menjadi penting karena saat ini pembangunan negara dihadapkan pada diskonektivitas. Hal itu karena tidak adanya strategi yang komprehensif dalam pembangunan nasional. Kebijakan pemerintah di pusat dan daerah cenderung bertentangan dan tidak merata karena tidak mengikuti garis haluan yang terpadu.<sup>65</sup> Jika hanya dilihat dari sisi ini saja sebatas meng-sinkronisasikan dan harmonisasi arah pembangunan pemerintahan secara utuh, maka pilihan untuk melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional tidak menjadi soal dengan menggunakan model GBHN.

Persoalan muncul, ketika menghidupkan GBHN itu dikaitkan dengan keinginan melakukan perubahan kelima UUD 1945 dengan mengembalikan kewenangan MPR menyusun GBHN.<sup>66</sup> Jika isu perubahan UUD 1945 dikedepankan dan menjadi fokus utama agenda MPR, maka tidak hanya isu GBHN yang dibahas, tetapi juga akan mengelinding isu-isu lain, yang selama ini sudah diwacanakan, seperti soal kewenangan DPD dan Komisi Yudisial.

<sup>63</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, Hp. 08127531022, email: eddyasnawi@yahoo.com. Disampaikan dalam FGD MPR-RI dengan APHTN-HAN Riau, pada tanggal 22 September 2016 di Pekanbaru.

<sup>64</sup> Kompas, 18 Agustus 2016.

<sup>65</sup> Lihat pendapat Wakil Ketua MPR, Oesman Septa Odang dalam Kompas, 16 Agustus 2016.

<sup>66</sup> Kompas, 20 Agustus 2016

Bahkan, Sikap DPD tidak akan menyetujui amandemen UUD jika hanya menghidupkan kembali GBHN tanpa merevisi pasal tentang kewenangan DPD.<sup>67</sup> Dalam catatan Badan Pengkajian MPR, ada 5 (lima) substansi yang perlu diubah, jika perubahan kelima UUD 1945 dilakukan, yakni; penghidupan GBHN, penataan kewenangan MPR, DPD, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Konstitusi, serta penegasan Pancasila sebagai dasar negara dan sumber hukum.<sup>68</sup>

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka dalam tulisan ini akan dibahas 2 (dua) isu pokok dalam dinamika ketatanegaraan di atas, yakni (1) Reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN; dan kaitannya dengan (2) Gagasan Perubahan UUD 1945.

### Pembahasan

Jika kita rujuk ketentuan sebelum amandemen UUD 1945, khususnya Pasal 3 disebutkan bahwa "MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara". Kemudian dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 dikatakan; "...mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk dikemudian hari". Kata haluan negara juga ditemukan dalam penjelasan lain dalam UUD 1945, disebutkan, "...Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat...".

Maka berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen, kelembagaan negara yang menetapkan haluan negara (GBHN) adalah MPR, dimana posisi MPR pada saat itu adalah sebagai pemegang kedaulatan rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, MPR yang menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara, MPR yang mengangkat kepala negara (Presiden) dan wakil kepala negara (wakil Presiden). MPR yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan MPR. Bahkan Presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Lihat pendapat John Pieris, Ketua Kelompok DPD di MPR, dalam Kompas, 20 Agustus 2016.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Lihat Penjelasan UUD 1945 sebelum diamandemen, dalam "Sistem Pemerintahan Negara".

Setelah terjadi perubahan UUD 1945, maka pikiran-pikiran untuk mengembalikan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan kekuasaan tertinggi dalam negara sebagai gagasan melakukan penataan ulang posisi MPR sediakala, menurut hemat penulis adalah sebagai bentuk gagal paham MPR sekarang ini dalam menterjemahkan haluan negara. Keinginan usulan perubahan yang dihasilkan Badan Pengkajian MPR untuk menghidupkan GBHN terkait dengan penataan wewenang MPR, dimana pembentukan GBHN tidak terlepas dari posisi MPR sebagai pemegang kedaulatan dan sebagai lembaga tertinggi negara.

Padahal MPR telah membuat Keputusan Nomor 4 Tahun 2014, yang antara lain merekomendasikan untuk melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan UUD 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan dasar untuk tidak mengubah pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan Presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum.

Ketiadaan GBHN merupakan konsekwensi logis dari pemilihan presiden secara langsung. Sebab salah satu aspek penilaian terhadap calon presiden adalah visi atau rencana atau program yang ditawarkannya dalam upaya pemerintahannya mencapai cita-cita bangsa bernegara. Tawaran tersebut harus dapat diwujudkan pada masa jabatannya. Apabila tidak, maka yang bersangkutan akan dianggap gagal, akibatnya dia tidak akan dipilih lagi oleh rakyat untuk jabatan berikutnya. Dengan demikian pembuatan „rencana“ atau proses perencanaan dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara dimulai semenjak seseorang mencalonkan dirinya menjadi presiden. Kemudian dijabarkannya setelah yang bersangkutan memenangi pemilu, serta dilaksanakannya, dan senantiasa dievaluasi serta dipertanggung jawabkan kepada rakyat pemilihnya, selaku pemegang kedaulatan tertinggi.

Dengan memasukkan kembali posisi MPR dalam menetapkan GBHN sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, maka menjadi tidak sebangun dengan sistem ketatanegaraan saat ini karena di dalamnya terkandung gagasan sistem parlementer. Persoalan mendasar menjadikan MPR sebagai tertinggi negara akan menggeser lokus pengelolaan negara ke tangan lembaga perwakilan. Sistem pemerintahan yang dipraktikkan akan bergeser menjadi sistem parlementer.<sup>70</sup> Keadaan yang demikian menunjukkan bahwa

<sup>70</sup> Saldi Isra, "GBHN dan Perubahan Konstitusi", Kompas, 23 Agustus 2016.

Tahun 1945 tetapi ada pada implementasi peraturan perundangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

Diakhir tulisan ini, penulis mengutip kalimat yang tertuang dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen, yang memiliki relevansi kuat dalam tema tulisan ini, walaupun penjelasan UUD 1945 pada akhirnya menjadi dokumen peninggalan sejarah, namun masih mempunyai nilai yang bermakna sebagai sebuah pesan dari pada *founding father* bangsa Indonesia dalam penyusunan Undang-Undang Dasar pada saat itu. Dijelaskan bahwa: "Kita harus senantiasa ingat kepada dinamika kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Masyarakat dan negara Indonesia tumbuh, zaman berubah, terutama pada zaman revolusi lahir batin sekarang ini. Oleh karena itu, kita harus hidup secara dinamis, harus melihat segala gerak-gerik kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Berhubung dengan itu, jangan tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk (*Gestaltung*) kepada pikiran-pikiran yang masih mudah berubah.

Memang sifat aturan yang tertulis itu mengikat, Oleh karena itu, makin "supel" (*elastic*) sifat aturan itu makin baik. Jadik kita harus menjaga supaya sistem Undang-Undang Dasar jangan sampai ketinggalan zaman. Jangan sampai kita membikin undang-undang yang lekas usang (*verouderd*). Yang sangat penting dalam pemerintahan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan.... Berhubung dengan itu, hanya aturan-aturan pokok saja harus ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar, sedangkan hal-hal yang perlu untuk menyelenggarakan aturan-aturan pokok itu harus diserahkan kepada undang-undang".

format konstitusionalisme masih bersifat uji coba. Problema amandemen UUD 1945 berkaitan dengan aspek proses dan hasil. Proses perumusan dan pengesahan amandemen UUD 1945 sepenuhnya didominasi elit politik sehingga hasilnya pun merefleksikan kepentingan dan kalkulasi politik ketimbang mendisain format konstitusionalisme yang sesuai dengan prinsip dan teori konstitusi. Dalam hal ini amandemen UUD 1945 adalah produk elit politik, bukan seluruh rakyat Indonesia.<sup>71</sup>

Selanjutnya tafsir soal haluan negara juga tidak sesempit seperti yang pernah dibuat model GBHN di era orde lama dan orde baru yang dituangkan dalam ketetapan MPR sebelumnya. Karena secara gramatikal, penulisan "garis-garis haluan negara" (setiap kata diawali huruf kecil) dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Jadi tidak mesti dikonstruksikan model GBHN seperti yang pernah dibuat di masa orde lama dan orde baru. Begitu juga dengan telah berubahnya posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan setelah perubahan UUD 1945, maka tidak juga dikonstruksikan mesti lembaga MPR yang menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN) tersebut. Dengan demikian melakukan reformulasi GBHN tidaklah mesti dibuat oleh MPR

Oleh karena itu pilihan yang sangat ideal, ditengah menggagas perubahan UUD 145 yang masih bersifat setengah hati dalam memformat konstitusionalisme "membangun sistem pemerintahan Presidentil tapi ternyata bercita rasa sistem parlementer", maka menurut hemat penulis adalah bentuk hukumnya adalah berupa undang-undang tanpa melakukan perubahan UUD 1945 untuk mereposisi kembali kewenangan MPR dalam pembentukan GBHN. Apalagi sudah ada undang-undang terkait dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yakni Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jika ditemukan kelemahan terhadap undang-undang tersebut, maka proses perubahannya lebih mudah dan sederhana untuk dilakukan, jika dibandingkan dengan meng-amandemen UUD 1945.

Dalam hal ini penulis berpendapat, bahwa sistem ketatanegaraan kita pada saat ini hasil dari perubahan UUD 1945 (1999-2002) masih relevan dengan kebutuhan masyarakat, persoalan yang muncul bukan ada pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

<sup>71</sup> Munafrizal Manan, "Konstitusionalisme Setengah Hati", Kompas, 26 Agustus 2016.