

Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara

Rearranging Relationships MPR and President Through the Politics of State Policy

Sutan Sorik dan Dian Aulia

Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI),
Jl. Jend. Gatot Subroto, Kav. 10, Jakarta Selatan 12710
E-mail: sutan.sorik98@gmail.com; aulia_dhee@yahoo.co.id

Naskah diterima: 29-11-2019 revisi: 02-12-2019 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Penelitian ini membahas tentang relasi MPR dan Presiden dalam pembentukan, penetapan, serta pertanggungjawaban pencapaian pembangunan nasional. Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah kualitatif, dengan jenis penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pasca reformasi pembangunan nasional tidak berlandaskan pada pedoman yang konkret sebagaimana Garis Besar Haluan Negara. Pembangunan dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih dengan mengacu kepada visi misi pada saat pencalonan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga pembangunan nasional seringkali mengalami benturan politik yang menyebabkan pembangunan nasional yang tidak berkelanjutan, hal tersebut juga dikarenakan tidak adanya lembaga negara yang mampu mengontrol secara utuh atas pencapaian rencana pembangunan nasional serta pertanggungjawabannya. Oleh karenanya, penataan relasi MPR dan Presiden sudah seharusnya dilaksanakan. Idealnya diharapkan MPR dan Presiden kedepan bekerja sama dalam membuat dan menetapkan haluan negara. MPR dan Presiden harus melakukan koordinasi dengan prinsip *check and balances*. Sehingga tujuan pembentukan pemerintahan Indonesia yang tercantum dalam alinea ke empat pembukaan UUD 1945 dapat tercapai.

Kata Kunci: Relasi MPR dan Presiden, Politik Hukum, Haluan Negara.

Abstract

This study discusses the relationship between the MPR and the President in the formation, establishment and accountability of achieving national development. The research method used in this study is qualitative, with normative juridical type of research. The results of the study indicate that post-national development reform is not based on concrete guidelines as outlined in the State Policy. Development is carried out by the President and Vice President elected by referring to the vision and mission at the time of nominating the presidential and vice presidential elections. So that national development often experiences political conflicts that cause unsustainable national development, it is also due to the absence of state institutions that are able to fully control the achievement of national development plans and their accountability. Therefore, the arrangement of relations between the MPR and the President should have been carried out. Ideally, it is expected that the MPR and the President will work together in making and setting the country's direction. The MPR and the President must coordinate with the principle of checks and balances. So that the goal of forming an Indonesian government listed in the fourth paragraph of the opening of the 1945 Constitution can be achieved.

Keywords: Relations between MPR and President, Political Law, State Policy.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pancasila sebagai landasan filosofis bangsa Indonesia, pada sila ke lima menyatakan bahwa filosofi tujuan pembentukan bangsa Indonesia adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Itulah mengapa sila keempat mengamanahkan tujuan bangsa melalui kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Hal ini kemudian ditegaskan kembali dalam alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa salah satu tujuan dibentuknya pemerintah negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia.¹

Tujuh puluh empat tahun Indonesia merdeka, telah mengalami tiga era pemerintahan yang berbeda, yaitu pemerintahan masa orde lama, pemerintahan masa orde baru, dan pemerintahan pasca reformasi. Masing-masing era memiliki sistem pemerintahan yang berbeda, yang memiliki dampak yang signifikan dalam pembangunan nasional bangsa Indonesia. Pada masa orde lama pembangunan

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

nasional termuat pada Pembangunan Semesta Nasional Berencana (PNSB) yang dijadikan sebagai haluan negara.² Pada masa orde baru pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dikenal dengan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)³ yang kemudian dilaksanakan oleh Presiden beserta jajaran pemerintahannya yang tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.⁴ Relasi MPR dan Presiden ialah bahwa Presiden merupakan mandataris dari MPR, Presiden berwajib menjalankan putusan-putusan MPR. Presiden tidak “neben”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada MPR.⁵

Adagium terkenal Lord Acton, “*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*,”⁶ cukup menggambarkan kondisi *executive heavy* rezim Orde Baru.⁷ Kewenangan begitu besar terpusat pada lembaga eksekutif (Presiden), yang berujung pada tuntutan reformasi. Implikasinya, terjadi reformulasi terhadap sistem ketatanegaraan, pembagian kekuasaan, dan sistem hukum nasional. Pada sistem ketatanegaraan pasca reformasi, pembagian kekuasaan terdistribusi pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta lembaga lainnya.⁸ Pembagian kekuasaan ini sekaligus menekankan bahwa tidak ada lagi lembaga tertinggi dalam sistem ketatanegaraan, sebagaimana yang diatur oleh konstitusi hasil amandemen yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang sekaligus merupakan hukum tertinggi dalam hierarki sistem hukum nasional.

Tidak adanya lembaga tertinggi negara (MPR) menyebabkan tidak berlakunya lagi GBHN dalam sistem hukum nasional. Kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN telah dihapuskan pasca perubahan ke tiga UUD 1945.⁹ Sehingga GBHN sebagai haluan (arah, tujuan, pedoman) bagi penyelenggara negara dalam hal pembangunan segala aspek dalam jangka panjang juga tidak lagi berlaku. Sebagai gantinya arah pembangunan dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) yang kemudian lebih lanjut dimanifestasikan kedalam dokumen Rencana Pembangunan

² Lihat Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/ 1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Pertama (Tahun 1961-1969)

³ Lihat Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan

⁴ Lihat Penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara pada bagian ke III tentang kekuasaan negara.

⁵ *Ibid.*

⁶ Mansyur Semma, *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2008, h. xxxvi

⁷ Pugh Windarawan, *Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan ke Arah Constitutional Heavy dalam Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, h. 616.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, 2006, h. 116

⁹ Lihat Pasal 3 UUD NRI 1945 setelah perubahan ke tiga.

Jangka Panjang Nasional (RPJPN) untuk jangka waktu 2005-2025 yang diundangkan melalui UU No. 17 Tahun 2007. RPJPN merupakan panduan untuk penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) bagi Presiden dan Wakil Presiden terpilih pasca reformasi.

Dua puluh tahun lebih pasca reformasi, Indonesia telah mengalami tiga kali pemilihan umum (Pemilu) yaitu pada Tahun 2004, 2009, dan 2014, dengan artian Indonesia pasca reformasi telah mengalami tiga kali periode pemerintahan Presiden dan Wakil Presiden. Namun pembangunan nasional dipandang tidak berjalan dengan ajek dan selalu berubah setiap bergantinya Presiden dan Wakil Presiden terpilih dikarenakan RPJMN yang ditetapkan diturunkan dari visi dan misinya pada saat Pemilu.¹⁰ Nuansa politis atau kompromi politik pada RPJPN dan RPJMN tidak terelakkan sehingga mengakibatkan pelaksanaan pembangunan kerap mengalami inkonsistensi antara RPJPN dengan RPJMN.¹¹ Megawati Soekarnoputri yang merupakan ketua partai pemenang Pemilu 2014 yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), menyatakan bahwa model pembangunan Indonesia saat ini seperti tari poco-poco, pelaksanaan pembangunan hanya berorientasi kepada pemenuhan janji-janji kampanye Presiden dan Wakil Presiden, yang kedepan dapat mengancam pembangunan nasional yang berkelanjutan.¹²

MPR sebenarnya telah mengeluarkan Keputusan MPR No. 4/MPR/2014 yang salah satu isi keputusan tersebut adalah perlunya melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggara negara. Hal inilah yang menjadi dasar bagi anggota MPR periode 2014-2019 dalam setiap sosialisasi empat pilar bernegara selalu mengungkapkan pentingnya haluan negara.¹³

Belakangan beberapa upaya dari berbagai kalangan untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai haluan negara dalam melaksanakan pembangunan nasional yang berkelanjutan semakin kuat.¹⁴ Oleh karena itu, tulisan ini hadir untuk melihat bagaimana relasi MPR dan Presiden dalam pembuatan dan pelaksanaan, serta pertanggungjawaban pedoman pembangunan nasional Indonesia, baik sebelum

¹⁰ Devi Darmawan, *Politik Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Pembangunan Nasional*, Jurnal Majelis, Edisi 02 Februari 2018, h. 70-71.

¹¹ 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, h. 85

¹² Tempo. co, Rakernas, PDIP Ingin MPR Kembali Tetapkan GBHN, <https://nasional.tempo.co/read/732956/rakernas-pdip-ingin-mpr-kembali-tetapkan-gbhn>, diakses pada tanggal 21 November 2018, Pkl. 10.02 WIB.

¹³ GBHN Didorong jadi Pilar Kelima, 16 April 2016, lihat republika <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/04/30/o6fdi9388-gbhn-didorong-jadi-pilar-kelima> diakses 15 Februari 2020 Pkl. 18.28 WIB.

¹⁴ Putri Rosmalia Oktaviyani, *GBHN Dibutuhkan Untuk Maksimalkan Pembangunan*, dalam Media Indonesia Jumat 2 Agustus 2019, diakses pada 17 Februari 2020, Pkl.19.51 WIB.

maupun sesudah reformasi, yang pada akhirnya akan memberikan rekomendasi politik hukum kebijakan haluan negara yang ideal untuk pembangunan nasional bangsa Indonesia ke depan.

Penelitian tentang politik hukum haluan negara yang ada pada dasarnya sudah pernah dilakukan, seperti: 1) penelitian yang dilakukan oleh Devi Darmawan,¹⁵ ia membahas tentang politik hukum haluan negara dalam sistem pembangunan nasional. Dalam penelitiannya Devi Darmawan lebih menitik beratkan kepada relevansi haluan negara dalam pembangunan nasional dan politik hukum formulasi haluan negara dalam sistem pembangunan nasional Indonesia. Namun demikian, tulisan yang ditulis cukup komprehensif tersebut tidak secara utuh membahas tentang relasi MPR dan Presiden itu sendiri. Selain itu, tulisan tersebut tidak memberikan rekomendasi konsep haluan negara yang ideal tentang perbaikan relasi dan pedoman pembangunan nasional itu sendiri.

Selanjutnya, 2) Bahaudin juga telah melakukan penelitian tentang menghidupkan kembali GBHN: komparasi GBHN dan RPJPN sebagai kebijakan politik hukum nasional dalam pembangunan.¹⁶ Penelitian yang dilakukan oleh Bahaudin lebih berfokus kepada membandingkan antara GBHN dan RPJP sebagai Komparasi Politik Hukum Pembangunan dan kemungkinan menghidupkan GBHN sebagai kerangka acuan pembangunan. Kemudian, 3) Mei Susanto juga telah melakukan penelitian tentang wacana menghidupkan kembali GBHN dalam sistem presidensial Indonesia.¹⁷ Namun penelitiannya lebih menekankan kepada wacana menghidupkan kembali GBHN dalam sistem presidensial di Indonesia. Menurutnya GBHN dapat dijadikan sebagai politik hukum yang tetap meskipun Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial.

Kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini adalah penulis akan melakukan penelitian terhadap, 1) relasi MPR dan Presiden dalam pemuatan dan pertanggung-jawaban pedoman pembangunan nasional Indonesia, penelitian ini dilakukan secara komprehensif mulai dengan urgensi penataan ulang relasi MPR dan Presiden baik sebelum maupun sesudah reformasi. 2) penelitian ini juga akan melihat pentingnya menata ulang relasi MPR dan presiden melalui politik hukum haluan negara. Dengan menitikberatkan kepada relasi MPR dengan Presiden. Sehingga nantinya diharapkan penelitian ini akan menghasilkan satu konsep relasi MPR

¹⁵ Devi Darmawan, *Op.Cit.*

¹⁶ Bahaudin, *Op.Cit.*

¹⁷ Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", dalam *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Volume 17, Nomor 3, September 2017.

dengan Presiden melalui politik hukum yang ideal. Sehingga penelitian ini akan mengisi ruang akademik yang masih belum terisi.

B. Perumusan Masalah

Dari persoalan diatas, penelitian ini mencoba untuk mendalami tentang relasi MPR dengan Presiden dalam pembentukan, penetapan serta pertanggungjawaban haluan negara dalam pembangunan nasional, dengan rumusan pertanyaan penelitian sebagai berikut: *pertama*, apa urgensi penataan ulang relasi MPR dan Presiden melalui politik hukum haluan negara? *Kedua*, bagaimana menata ulang relasi MPR dan Presiden melalui politik hukum haluan negara yang ideal?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini di dasarkan pada metode penelitian kualitatif, dengan jenis penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.¹⁸ Penelitian hukum normatif meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, dan berhenti pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah peraturan atau substansi hukum,¹⁹ karena merupakan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan taraf sinkronisasi horizontal²⁰ dari pelbagai peraturan terkait relasi MPR dengan Presiden. Relasi tersebut dimaksudkan pada penyusunan serta evaluasi dari pada haluan negara yang setelah reformasi disebut dengan RPJPN, yang merupakan acuan pembangunan bangsa Indonesia.

Selain itu, penelitian ini juga menjelaskan tentang pentingnya menata ulang relasi MPR dan Presiden melalui politik hukum haluan negara. Oleh karena itu, penelitian ini bersifat deskriptif analitis karena mendeskripsikan dan memberikan data seteliti mungkin²¹ mengenai relasi MPR dan Presiden dalam menyusun dan mengevaluasi arah pembangunan bangsa Indonesia baik sebelum maupun setelah reformasi, melalui politik hukum haluan negara. Sebagai penelitian ilmu hukum normatif, maka penelitian ini bertujuan mengubah keadaan atau menawarkan penyelesaian terhadap masalah konkret mengenai relasi MPR dan Presiden melalui politik hukum haluan negara.²²

¹⁸ Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005, h. 47.

¹⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum*, Cetakan 1, Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010, h. 28.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Pelitian Hukum*, Cetakan 3, , Jakarta: UI Press, 1986, h. 50-51.

²¹ *Ibid*, h. 9-10.

²² Johny Ibrahim, *Op. Cit.* h. 53.

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan untuk menjawab permasalahan yang diteliti, yaitu: (1) pendekatan undang-undang (*statute approach*), (2) pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*).²³ Metode pengumpulan data dalam penelitian dilakukan dengan studi dokumen atau bahan pustaka (*library research*), yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dari bahan-bahan hukum dan politik, berupa buku-buku hukum dan politik, artikel jurnal, kamus, majalah, makalah, website, koran, ataupun karya ilmiah yang tidak dipublikasikan yaitu diambil dari skripsi, tesis, disertasi, dan makalah dari suatu seminar ilmiah, kemudian data tersebut dianalisis untuk membuat kesimpulan dengan mengidentifikasi karakteristik tertentu dari sebuah pesan secara objektif dan sistematis.²⁴ Data dikumpulkan dan dianalisis dengan metode normatif kualitatif kemudian disajikan dalam bentuk uraian secara sistematis dan konkret, yang pada akhirnya akan memberikan solusi dari permasalahan yang diteliti.

PEMBAHASAN

1. *Check and Balances* dan Politik Hukum

Negara yang pertama kali menerapkan sistem *check and balances* adalah Amerika Serikat. Hal ini ditandai dengan diberikannya hak veto kepada Presiden Amerika Serikat terhadap rancangan UU yang telah dibahas oleh *Congress*, akan tetapi *Congress* dapat membatalkan veto tersebut dengan dukungan 2/3 suara dari kedua majelis yaitu *senat dan house of representative*. Kemudian jika UU sudah disahkan masih bisa di *judicial review* ke Mahkamah Agung Amerika Serikat.²⁵

Prinsip *check and balances* pada dasarnya adalah prinsip ketatanegaraan yang menghendaki lembaga-lembaga negara memiliki kedudukan yang setara dan saling mengontrol satu dengan yang lainnya. Menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai negara demokrasi suatu hal yang wajar untuk Indonesia menerapkan prinsip *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahannya, bahkan sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh para penyelenggara negara.²⁶ Karena dengan mekanisme *check and balances* antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain akan saling mengontrol ataupun mengawasi.²⁷

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005, h. 93-94.

²⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995, h. 21-22

²⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010, h. 284.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 61.

²⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, h. 89.

Sistem *check and balances* di Indonesia diterapkan pada saat reformasi, yakni melalui pembagian kekuasaan yang terdistribusi pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta lembaga lainnya. Urgensi *check and balances* antar lembaga negara yakni dalam hal mekanisme menjalankan kewenangannya. Oleh karena itu, relasi lembaga negara yang harmonis dalam konteks keselarasan dalam menjalankan wewenang adalah suatu keniscayaan.

Mekanisme *check and balances* dalam hal relasi lembaga negara harusnya tertuang dalam politik hukum dalam artian hukum positif. Politik hukum diartikan sebagai *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Lebih lanjut Mahfud MD, mengatakan bahwa politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan demi mencapai tujuan negara.²⁸

Tidak jauh berbeda, Satjipto Rahardjo menekankan bahwa politik hukum adalah sebagai aktivitas menentukan pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat. Dalam studi politik hukum, setidaknya harus mampu menjawab beberapa pertanyaan mendasar, yakni: 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem hukum yang ada; 2) cara-cara apa dan mana yang paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara-cara bagaimana hukum itu perlu diubah; dan 4) dapatkan dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.²⁹

Mengacu pada pengertian di atas, maka politik hukum (*legal policy*) dimaksudkan pada regulasi haluan negara. Artinya, sebagai suatu politik hukum regulasi haluan negara memiliki tujuan agar terarahnya pembangunan segala aspek di Indonesia dalam jangka panjang yang ajek, sehingga dapat terus berjalan meskipun presidennya mengalami pergantian. Oleh karena itu, regulasi haluan negara tersebut dijalankan dengan mekanisme (cara) *check and balances* antar lembaga negara yang tertuang dalam politik hukum haluan negara nantinya.

²⁸ Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pres, 2017, h.1.

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, h.352.

2. Urgensi Penataan Ulang Relasi MPR dan Presiden dalam Politik Hukum Negara

a. Relasi MPR dan Presiden Sebelum Reformasi

Pada masa pemerintahan orde lama, di awal kemerdekaan kebijakan penyusunan haluan negara dalam pembangunan negara di bawah kewenangan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), hal ini dikarenakan MPR dan DPR belum dibentuk.³⁰ Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 menyatakan bahwa KNIP disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN. Dengan adanya maklumat ini, maka pada masa tersebut praktik ketatanegaraan tidak sesuai dengan amanah UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR lah yang memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. Sehingga pada masa tersebut relasi antara MPR dan Presiden belum terlaksana.³¹

Pada masa orde lama GBHN belum ditetapkan oleh MPR, jika ditelisik dari konsep sejarah haluan negara dalam pembangunan nasional di rumuskan oleh lembaga eksekutif, yaitu Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang dimana sebutannya pada saat itu adalah Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB).³²

Pada masa orde baru, GBHN menjadi dokumen sakti dan sakral yang pantang untuk dilanggar dalam menentukan arah pembangunan nasional.³³ Proyek pembangunan nasional dirumuskan dan ditetapkan MPR yang kemudian dituangkan dalam bentuk GBHN. Program pembangunan di GBHN kemudian dijabarkan dalam bentuk pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek.

Selama 32 tahun proyek pembangunan dilakukan secara sistematis, terarah, dan disusun rapi. Setiap program pembangunan dijalankan sesuai dengan cetak biru (*blue print*) kebijakan politik hukum yang tertera dalam GBHN.³⁴ Sistem ketatanegaraan dalam pembentukan GBHN telah dijalankan sesuai amanah dari UUD 1945, seperti yang tertera dalam Pasal 3 UUD 1945, bahwa yang membentuk dan menetapkan GBHN adalah MPR, yang menjalankan GBHN adalah Presiden sebagai mandataris dari MPR. Namun,

³⁰ Miriam Budiarmo, *Op.Cit.* h. 190

³¹ Unggul Sugiharto, *Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) Sebuah Anomali Suprastruktur Negara Pada Tahun 1945*, dalam e-journal.undip.ac.id diakses pada <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/download>, tanpa halaman

³² Imam Syafi'i, *Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis*, Jurnal Majelis, Edisi 02 Februari 2018, h. 103-106

³³ *Ibid.*,

³⁴ Bahaudin, *Op. Cit.*, h. 92

terjadi penyalahgunaan orientasi dari GBHN yang disahkan MPR, kata “stabilitas politik” selalu diulang berkali-kali. Stabilitas politik dibangun dengan membungkam lawan-lawan politik. Sehingga rezim Orde Baru dituding sebagai rezim otoriter.³⁵

b. Relasi MPR dan Presiden Pasca Reformasi

Pasca reformasi perubahan sistem ketatanegaraan berubah secara signifikan, bahwa MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Setiap lembaga negara yang diatur dalam UUD NRI 1945 memiliki kedudukan yang sama tinggi. Serta memiliki kekuasaan dan kewenangan yang saling *check and balances*. MPR dengan tegas menyatakan bahwa salah satu alasan dilakukannya perubahan UUD 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan kekuasaan yang lebih demokratis dan modern, melalui pembagian kekuasaan yang saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*) yang lebih ketat dan transparan.³⁶

Menurut penulis salah satu hal yang terlupakan pada saat melakukan perubahan UUD 1945, yakni MPR belum merumuskan secara jelas terkait pengaturan *check and balances* terhadap pembuatan dan penetapan haluan negara dalam pembangunan nasional, serta evaluasi pertanggungjawaban eksekutif mengenai pencapaian terhadap pembangunan nasional yang telah ditetapkan. Selain itu, pedoman pembangunan nasional Indonesia tidak lagi ditetapkan oleh MPR. Hal ini berimplikasi kepada pertanggung jawaban terhadap pembangunan nasional pun tidak memiliki kejelasan pengawasan dari lembaga negara yang lain, semuanya bertumpu pada lembaga eksekutif semata.

Di samping itu, penggunaan istilah GBHN begitu tabu dalam pandangan perancang reformasi, sebab istilah tersebut sangat identik dengan pemerintahan Orde Baru. Dampaknya, situasi ini menyisakan persoalan yang begitu esensial dalam hal pembangunan nasional negara Indonesia. Pada Pasal 28 UU SPPN menyatakan bahwa pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Pasal 7 UU RPJPN Tahun 2005-2025 menyatakan bahwa pemerintah melakukan pengendalian dan evaluasi

³⁵ *Ibid.*, h. 93

³⁶ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, h. 64

pelaksanaan RPJP Nasional. Pasal 4 Perpres No. 2 Tahun 2015 tentang rencana pembangunan jangka menengah nasional Tahun 2015-2019 menyatakan bahwa Menteri melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMN.

Berdasarkan penjelasan di atas, perumusan dan pengesahan haluan negara dalam pembangunan nasional secara utuh, kini di bawah kewenangan dari lembaga eksekutif dalam hal ini Presiden dan Wakil Presiden terpilih beserta jajarannya. Relasi antara Presiden dan MPR dalam pembentukan dan evaluasi pertanggungjawaban dari pencapaian pembangunan nasional tidak ada lagi. Situasi ini menggambarkan bahwa haluan negara dalam pembangunan nasional pasca perubahan UUD 1945 hanya ditetapkan, dipantau, serta dievaluasi oleh lembaga eksekutif. Dengan demikian, salah satu tujuan utama dari perubahan UUD 1945 yaitu menerapkan prinsip *check and balances* sama sekali tidak termanifestasikan. Dapat dikatakan bahwa terjadi inkonsistensi terhadap tujuan dari perubahan UUD 1945.

Setelah dua dekade reformasi, pembangunan nasional berjalan tidak terarah, sporadik, bahkan terkadang terjadi paradoks. Pembangunan nasional hanya berpijak pada visi misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Visi misi presiden yang dituangkan dalam RPJMN tidak selamanya berjalan konsisten dengan UU SPPN dan RPJPN yang telah ditetapkan untuk 2005-2025. Terkadang di tengah jalan terjadi inkonsistensi, utamanya karena intervensi politik.³⁷

Berdasarkan permasalahan-permasalahan mengenai pembangunan nasional tersebut, MPR kini berkeinginan untuk menghidupkan kembali haluan negara dalam pembangunan nasional yang ditandai dengan dikeluarkannya keputusan MPR No. 4/MPR/2014, salah satu rekomendasi dalam keputusan tersebut adalah perlunya reformulasi sistem pembangunan nasional model GBHN. Kemudian berbagai kalangan memberikan tanggapan yang positif. Pada Januari 2014, B.J. Habibie dalam acara pertemuan kader Partai Golongan Karya (Golkar), menyatakan bahwa pentingnya menghidupkan kembali GBHN, tanpa adanya GBHN pembangunan jangka panjang negara Indonesia tidak akan berjalan dengan baik.³⁸ Pada tanggal 12 Januari 2016, Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Megawati Soekarnoputri mengatakan bahwa perlunya menghidupkan kembali GBHN untuk pembangunan bangsa

³⁷ *Ibid.*, h. 98

³⁸ Imam Subkhan, *Op. Cit.*, hal 131.

Indonesia. Hal ini didasarkan kepada, bahwa saat ini suasana kebatinan bangsa Indonesia sedang kurang baik, oleh karenanya Indonesia mesti punya GBHN.³⁹ Tanggal 23 Januari 2016, Ketua Umum Partai Golongan Karya (Golkar) Abu Rizal Bakrie pada saat memberikan pidato politik di pembukaan rapat pimpinan nasional (Rapimnas) partai Golkar menyatakan berkeinginan untuk menghidupkan kembali GBHN. Menurut Bakrie perlu adanya perumusan kembali GBHN sebagai sistem pembangunan nasional.

Dari kalangan akademisi, sejak tahun 2012 Forum Rektor Indonesia telah menyiapkan rancangan naskah akademik tentang haluan negara (GBHN). Forum Rektor Indonesia menilai perlu adanya haluan negara jangka panjang sehingga tidak terpotong ketika adanya pergantian Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, urgensi pembentukan haluan negara adalah tanpa GBHN pembangunan pemerintahan pusat dan daerah banyak yang tidak berbarengan bahkan berseberangan.⁴⁰

3. Menata Ulang Relasi MPR dan Presiden Melalui Politik Hukum Nasional

Perubahan UUD 1945 pasca reformasi telah mengubah kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan nasional. GBHN tidak lagi menjadi acuan dalam pembangunan nasional. Pasca perubahan UUD 1945 kebijakan politik hukum pembangunan nasional diatur dalam UU SPPN yang kemudian dijabarkan kembali dalam UU RPJPN yang kemudian menjadi acuan dalam penyusunan RPJMN oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Penetapan haluan negara model RPJMN di rumuskan oleh lembaga eksekutif, tidak lagi melibatkan lembaga legislatif, khususnya MPR yang merupakan lembaga yang merumuskan, dan menetapkan GBHN serta mengevaluasi pencapaian pembangunan nasional berdasarkan GBHN yang telah ditetapkan sebelum perubahan UUD 1945.

Relasi antara MPR dan Presiden tidak lagi bersinggungan. MPR tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi, dengan artian Presiden tidak lagi mempunyai kewajiban pertanggungjawaban kepada MPR. Presiden tidak lagi menjadi mandataris dari MPR. Pasca perubahan UUD 1945 kedudukan MPR dan Presiden adalah setara, bahkan sistem *check and balances* juga tidak ada pada kedua lembaga negara tersebut dalam hal pembentukan dan pertanggungjawaban dari pada

³⁹ Devira Prastivi, *Megawati Kembali Ingatkan Pentingnya GBHN*, <https://www.liputan6.com/news/read/2471191/megawati-kembali-ingatkan-pentingnya-gbhn>. Diakses pada tanggal 25 Oktober 2018, pukul 13.04 WIB.

⁴⁰ Ardi Teristi Hardi, *Forum Rektor Dukung GBHN*, [http://perpustakaan.bappenas.go.id/ontar/file?file=digital/157785-\[_Konten_\]Forum-MI0001.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/ontar/file?file=digital/157785-[_Konten_]Forum-MI0001.pdf), diakses pada tanggal 22 November 2018, pukul 10. 20 WIB.

haluan negara dalam pembangunan nasional. Hal ini inkonsistensi dengan salah satu tujuan perubahan UUD 1945 yaitu menerapkan sistem *check and balances* kepada setiap lembaga negara. Oleh karenanya, perlu menata ulang relasi dari pada MPR dan Presiden, hal ini dapat dilakukan melalui politik hukum haluan negara. Kedepan kebijakan politik hukum haluan negara dalam bidang pembangunan idealnya dilakukan dengan, 1) dokumen haluan negara disusun bersama-sama antara MPR dan Presiden sebagai upaya penerapan sistem *check and balances*, 2) pertanggungjawaban pencapaian pembangunan nasional dilakukan secara koordinasi antara MPR dan Presiden, sehingga evaluasi pencapaian pembangunan nasional tidak hanya terpusat di lembaga eksekutif.

Secara dari hulu, hal ini dapat dilakukan dengan perubahan kelima UUD 1945 dengan menormakannya dalam UUD 1945, sedangkan secara hilir dapat dilakukan dengan menetapkannya melalui UU sebagai landasan yuridis. Karena kedua pilihan tersebut harus melewati langkah-langkah politis maka pilihan lain adalah dengan menetapkannya melalui konvensi ketatanegaraan.

KESIMPULAN

Menata ulang relasi MPR dan Presiden melalui politik hukum haluan negara adalah suatu keniscayaan. Hal ini dikarenakan pedoman pembangunan nasional Indonesia hanya dirumuskan oleh lembaga eksekutif, sehingga begitu politis dan kompromi, karena dalam menyusun RPJMN lebih mengaju kepada visi misi presiden dan wakil presiden pada saat kampanye. Padahal seharusnya acuan utamanya adalah UU SPPN dan RPJPN Tahun 2005-2025. Salah satu penyebab terjadinya inkonsistensi tersebut adalah karena tidak diterapkannya sistem *check and balances*, baik dalam perumusan, pengesahan, dan evaluasi dari pada haluan negara dalam pembangunan nasional tersebut.

Relasi antara MPR dan Presiden idealnya adalah MPR dan Presiden tetap sama-sama lembaga negara yang memiliki kedudukan yang setara, namun harus saling *check dan balances*. MPR dan Presiden ke depan harus saling bekerjasama untuk merumuskan dan mengesahkan haluan negara dalam pembangunan nasional. Serta presiden harus mengkoordinasikan pencapaian pembangunan nasional kepada MPR, yang dilakukan minimal sekali dalam setahun. Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis menyarankan: *pertama*: untuk menata relasi MPR dan Presiden dalam hal merumuskan, mengesahkan, serta mengevaluasi pembangunan nasional yang

berkelanjutan. *Kedua*, perlu dilakukan restrukturisasi tugas dan fungsi Setjen MPR dalam fungsi suporting terhadap tugas dan kewenangan MPR dengan lembaga eksekutif dalam hal perumusan, pengesahan, dan evaluasi pembangunan nasional dengan berdasar kepada haluan negara dalam pembangunan nasional. *Ketiga*, penambahan badan kelengkapan MPR yang berfungsi sebagai tombak dalam urusan antar kelembagaan, misalnya Badan Hubungan Antar Lembaga. Badan ini berfungsi untuk mengkoordinasikan tugas dan wewenang MPR kepada Lembaga Eksekutif sebagai upaya mekanisme *check and balances* dalam hal keterlibatan sekaligus mengawasi jalannya pembangunan yang sesuai dengan regulasi haluan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Afan Gaffar, 2006, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiardjo, Miriam, 2010, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Ibrahim, Johny, 2005, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Mahfud, Moh., 2017. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005.
- ND, Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, 2010. *Dualisme Penelitian Hukum*, Cetakan 1, Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Rahardjo, Satjipto, 2006. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Semma, Mansyur, 2008. *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Soekanto, Soerjono, 1986. *Pengantar Pelitian Hukum*, Cetakan 3, Jakarta: UI Press.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Zoelva, Hamdan, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Jurnal

Bahaudin, 2017, "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan", *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume III, Nomor 1, Mei.

Darmawan, Devi, 2018, "Politik Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Pembangunan Nasional", *Jurnal Majelis*, Edisi 02 Februari.

Syafi'I, Imam, 2018, "Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis", *Jurnal Majelis*, Edisi 02 Februari.

Susanto, Mei, 2017, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Volume 17, Nomor 3, September.

Windarawan, Puguh, 2012, "Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan ke Arah Constitutional Heavy", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember.

Sugiharto, Unggul, "Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) Sebuah Anomali Suprastruktur Negara Pada Tahun 1945", dalam e-journal.undip.ac.id diakses pada [https://ejournal.undip.ac.id > index.php > politika > article > download](https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/download), tanpa halaman.

Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-U Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

Website

Ardi Teristi Hardi, Forum Rektor Dukung GBHN, [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/157785-\[_Konten_-\]Forum-MI0001.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/157785-[_Konten_-]Forum-MI0001.pdf), diakses pada tanggal 22 November 2018, pukul 10.20 WIB.

Devira Prastiwi, *Megawati Kembali Ingatkan Pentingnya GBHN*, <https://www.liputan6.com/news/read/2471191/megawati-kembali-ingatkan-pentingnya-gbhn>. Diakses pada tanggal 25 Oktober 2018, pukul 13.04 WIB.

Putri Rosmalia Oktaviyani, *GBHN Dibutuhkan Untuk Maksimalkan Pembangunan*, dalam Media Indonesia Jumat 2 Agustus 2019, diakses pada 17 Februari 2020, Pkl.19.51 WIB.

Tempo.co, Rakernas, PDIP Ingin MPR Kembali Tetapkan GBHN, <https://nasional.tempo.co/read/732956/rakernas-pdip-ingin-mpr-kembali-tetapkan-gbhn>, diakses pada tanggal 21 November 2018, pukul 10.02 WIB.

Republika.co.id, GBHN Didorong jadi Pilar Kelima, 16 April 2016 <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/04/30/o6fdi9388-gbhn-didorong-jadi-pilar-kelima>, lihat republika, diakses 15 Februari 2020 Pkl. 18.28 WIB.