

Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan

Bahaudin

Pascasarjana Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
E-mail: bahaudin@merahputih.com

Abstract

Political law of development policies in the Reformation era no longer recognize the term National Directives Outline (Garis-Garis Besar Haluan Negara or GBHN). Reformation planners consider the terminology as taboo because of its close association with the New Order (Orde Baru) regime. The Reformation era acknowledge the term Long Term Development Plan (Rencana Pembangunan Jangka Panjang or RPJP) as the political law of national development policies. In practice, RPJPN is the vision and mission of the elected President and has a limitation of 10 years, exceeding the President's term of office. Unlike GBHN which is constitutional and bound to be executed regardless of whom is leading, RPJP is political and compromising in nature, therefore fraught with inconsistencies. This article discusses GBHN and the proposed revival of it as the national development directive.

Keywords: GBHN, Reformation and National Development

Abstrak

Kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan di era Reformasi tidak lagi mengenal istilah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Para perancang reformasi memandang tabu terminologi tersebut, sebab istilah tersebut begitu lekat dan identik dengan rezim Orde Baru. Reformasi mengenal istilah Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) sebagai kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan. Dalam tataran pelaksanaannya RPJPN adalah visi-misi Presiden terpilih, dan memiliki keterbatasan terlebih masa jabatan Presiden hanya dibatasi 10 tahun saja. Berbeda dengan GBHN yang sifatnya konstitusional dan wajib dijalankan oleh siapapun penguasanya, RPJP lebih bersifat politis dan kompromi, sehingga dalam pelaksanaannya kerap terjadi inkonsistensi. Tulisan ini memberikan ulasan GBHN dan wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional.

Kata kunci: GBHN, Reformasi dan Pembangunan Nasional

Pendahuluan

Salah satu hasil Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang dilaksanakan di Jakarta pada Januari 2016 adalah adanya keinginan untuk kembali menghidupkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai politik hukum dalam bidang Pembangunan Nasional yang sistematis dan terencana. Ketua Umum DPP PDIP Megawati Soekarnoputri saat menutup Rakernas I PDIP di JIEXPO, Kemayoran, Jakarta Pusat pada Selasa (12/1/2016) menyebut istilah GBHN dengan sebutan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB).

Putri kandung Presiden Soekarno itu menyebut PNSB adalah kerangka acuan sekaligus pedoman dalam pembangunan nasional jangka panjang di tanah air. Usulan menghidupkan GBHN atau PNSB bermula dari keprihatinan Megawati saat melihat proses pembangunan di tanah air yang dinilai berjalan secara tidak terencana dan tidak maksimal. Terhambatnya laju pembangunan nasional itu karena kebijakan politik hukum bidang pembangunan selalu berubah, terutama pasca pergantian kepemimpinan nasional, sehingga pembangunan nasional tidak berjalan maksimal. Megawati berdalih, penerapan pola PNSB akan membawa pembangunan berjalan lebih cepat, berkesinambungan dan terarah.

Wacana yang dilemparkan PDIP tersebut masih menuai pro dan kontra, ada yang setuju namun tidak sedikit pula yang mencibir. Kelompok kontra menuding PDIP ingin menghidupkan kembali GBHN dan mengembalikan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi sebagaimana era Orde Baru. Sedangkan kelompok pro seperti Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan¹ serta Majelis Ulama Indonesia² menyebut, GBHN adalah produk konstitusi dan bukan milik Orde Baru. GBHN dinilai begitu penting, karena merupakan dokumen legal yang berisi cita-cita pembangunan nasional bangsa Indonesia yang terarah dan sistematis.

Orde Reformasi memang tidak mengenal GBHN sebagai kerangka acuan dalam pembangunan nasional, kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan nasional dirumuskan dalam program Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Sesuai dengan amanat konstitusi

¹ Dapat dibaca di Kompas.com di <http://nasional.kompas.com/read/2014/09/22/14291441/Ingin.MPR.Jadi.Lembaga.Tertinggi.Negara.Tiga.Fraksi.Minta.Amandemen.UUD.1945>

² <http://news.detik.com/berita/3123248/dewan-pertimbangan-mui-dorong-mpr-kembali-jadi-lembaga-tertinggi>

pasca Reformasi, pihak yang memiliki kewenangan dalam merumuskan RPJPN dan menjabarkannya adalah Presiden terpilih.

Sejak Reformasi 1998 harus diakui telah terjadi perubahan radikal dalam sistem tata negara³. MPR yang semula adalah lembaga tertinggi negara, kini kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lainnya. Dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara, maka peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum tata negara Indonesia, maka tidak lagi mengenal istilah Ketetapan (Tap) MPR sebagai peraturan (*regelling*). Tap MPR yang semula kedudukannya berada pada derajat kedua setelah UUD 1945, kini tidak bisa lagi ditemui. Memang masih dimungkinkan adanya Tap MPR, namun sifatnya bukan lagi sebagai peraturan (*regelling*) melainkan sebagai penetapan (*beschikking*), seperti ketetapan tentang penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden berhalangan tetap.

Pada saat yang bersamaan, pasca absennya GBHN, sebagai landasan politik hukum pembangunan nasional, maka Orde Reformasi bertumpu pada RPJPN. RPJPN tidak lain adalah visi-misi Presiden yang diutarakan saat kampanye pada Pemilu Presiden (Pilpres). Oleh karena sifatnya yang politis dan kompromi, maka dalam tataran pelaksanaan kerap terjadi inkonsistensi.

Bukan hanya itu RPJP juga memiliki keterbatasan, sebab konstitusi membatasi masa jabatan Presiden maksimal hanya 10 tahun. Belum lagi Visi dan misi pemerintah satu sama lain tidaklah sama, sehingga tidak ada jaminan bagi pemerintahan yang tengah berkuasa menjalankan kebijakan atau program yang sudah ditetapkan rezim sebelumnya. Pada titik inilah, pembangunan nasional tidak berjalan searah dan berkesinambungan.

Berbeda dengan GBHN (yang dalam istilah PDIP disebut dengan PNSB), baik di masa Orde Lama dan Orde Baru, maka kedudukan GBHN memiliki landasan hukum kuat dan konstitusional. Hal itu dikarenakan GBHN ditetapkan oleh MPR, yang saat itu kedudukannya sebagai lembaga tertinggi di tanah air. Karena kedudukannya yang konstitusional itu, maka setiap penguasa atau pemerintah baru, wajib menjalankan program pembangunan yang sudah ditetapkan MPR.

Dalam kaitannya dengan perkembangan kehidupan politik, bangsa Indonesia di era reformasi tumbuh menjadi negara ketiga⁴ terbesar yang

³ Damos Dumoli Agusman dalam Jurnal *Opinio Juris*, Vol. 15 Januari - April 2014; *Indonesia dan Hukum Internasional: Dinamika Posisi Indonesia Terhadap Hukum Internasional*.

⁴ *Jurnal Academica* Fisip Untad VOL. I 2009. Awaludin; *Konsepsi Negara Demokrasi Yang Berdasarkan Hukum*. Pemingkatan ini didasarkan pada jumlah

menerapkan sistem demokrasi dengan pemilihan langsung.⁵ Kebebasan berpendapat, berorganisasi, mengeluarkan pendapat dan kebebasan pers, serta partisipasi warga dijamin penuh oleh konstitusi. Rakyat memiliki daulat penuh untuk memilih siapa pemimpinnya. Mulai dari Presiden, Gubernur, Bupati, Wali Kota semuanya dipilih langsung oleh rakyat.

Namun demikian apakah perkembangan dalam bidang politik tersebut sejalan dengan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi? Apakah cita-cita mewujudkan masyarakat adil, makmur dan sejahtera sesuai dengan Pancasila sudah terwujud? Ataupun sebagian besar rakyat hanya menjadi penonton saja di tengah gegap gempitanya laju pembangunan nasional yang kini tengah berjalan? Deretan pertanyaan itulah yang mendesak untuk dijawab oleh para pemangku kepentingan.

Sejauh ini masih ada ketimpangan atau gap antara kelompok masyarakat yang kaya dan miskin, kesenjangan antar wilayah, termasuk juga kesenjangan dalam kepemilikan tanah. Isu tanah menjadi salah satu sumber konflik di Indonesia.⁶ Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) menunjukkan bahwa sekelompok kecil warga (sekitar 0,2 % dari total penduduk) telah menguasai 56% aset nasional, dimana 87 % aset tersebut dalam bentuk tanah. Hal tersebut merupakan potret ketimpangan yang luar biasa, yang sewaktu-waktu berpotensi pecah menjadi konflik sosial, kemiskinan dan konflik sumber daya alam.⁷

Partisipasi politik yang digemborkan dalam tataran empiris, ternyata tidak berbanding lurus dengan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi. Rakyat sering disuguhi konflik politik yang terbuka yang tampak dalam tayangan televisi. Pertanyaannya, apakah tarik-menarik kepentingan politik yang muncul di depan publik tersebut memberi sumbangan pada pencapaian tujuan nasional.

Kilas Balik Kebijakan Politik Hukum Pembangunan Nasional

Rakernas PDIP pada 2016 mengusulkan agar GBHN dihidupkan kembali, melalui skema sebuah program cetak biru (*blue print*) Pembangunan

penduduk, dimana posisi pertama diduduki India, kedua Amerika Serikat dan ketiga Indonesia. <http://www.kampuscenter.com/6-negara-demokrasi-terbesar-di-dunia/>

⁵ Dokumen USAID tentang Profil Indonesia: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/091013_Indonesia_CLEARED%20%28Indonesian%29.pdf

⁶ Suparman Marzuki, *Konflik Tanah di Indonesia*; Makalah Seminar Pertanahan yang diselenggarakan PUSHAM UII.

⁷ Budiman Sudjatmiko "Pembangunan Yang Menyingkirkan" dalam Ismatul Hakim dan Lukas R. Wibowo, (eds), *Hutan untuk Rakyat: Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan*, (Jakarta: Puspijak, 2013),151.

Nasional Semesta Berencana (PNSB). Selain itu PDIP juga mengusulkan agar kedudukan MPR yang kini menjadi lembaga tinggi negara, dikaji ulang. PDIP berpandangan, kedudukan MPR harus dipulihkan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kembali mengamandemen UUD 1945. Megawati mengklaim, usulan yang diutarakan itu murni untuk kepentingan bangsa dan negara, tidak ada kepentingan politik praktis untuk partainya.⁸

Usulan meninjau kedudukan MPR dan menjadikan GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional, sebenarnya bukan sekali ini saja disampaikan PDIP ke publik. Pada tahun 2012, Megawati juga mengusulkan agar kedudukan MPR yang kini menjadi lembaga tinggi negara, ditinjau ulang melalui amandemen UUD 1945. Namun Megawati memberikan catatan kritis terhadap sejumlah pasal dalam UUD 1945 yang tidak bisa diubah, dengan alasan hal tersebut menyangkut jatidiri bangsa Indonesia.⁹

Salah satu tujuan kemerdekaan bangsa Indonesia adalah menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Hal tersebut tertera dalam Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan para pendiri bangsa. Salah satu instrumen yang bisa dilakukan untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur adalah dengan pembangunan, baik yang sifatnya mental maupun fisik. Dalam kaitannya dengan dengan pembangunan nasional, setiap pemerintah memiliki kebijakan sendiri. Kebijakan tersebut dirancang khusus dengan tahapan dan sasaran pembangunan yang jelas. Presiden Soekarno dengan Demokrasi Terpimpinnya, memiliki cetak biru pembangunan jangka pendek dengan durasi 8 tahun yang disebut dengan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). Adapun Presiden Soeharto, mengusung program pembangunan yang ditetapkan MPR dalam GBHN.

Kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan sejatinya bisa dilacak sejak awal berdirinya bangsa Indonesia. Pada tahun 1945 Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), yang disertai tugas membantu Presiden sebelum terbentuknya MPR dan DPR, mengusulkan kepada pemerintah agar komite itu disertai kekuasaan legislatif guna menetapkan GBHN. Usulan tersebut disetujui pemerintah yang diwakili Wakil Presiden Mohammad Hatta yang didampingi Sekretaris Negara

⁸ <http://news.detik.com/berita/3116841/ingin-hidupkan-lagi-gbhn-megawati-tak-ada-kepentingan-bagi-partai-saya>

⁹ <http://news.okezone.com/read/2012/10/30/339/565947/syarat-amandemen-uud-45-versi-megawati>

AG. Pringgodigdo dengan menerbitkan Maklumat Wakil Presiden No.X tahun 1945.¹⁰

Dalam hubungannya dengan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan nasional, Wakil Presiden Mohammad Hatta dalam rentang waktu tahun 1947 hingga 1950, telah merumuskan pokok-pokok dan kebijakan politik hukum dalam bidang Pembangunan Nasional yang disebutnya "Plan Produksi Tiga Tahun RI." Sayangnya, sampai tahun 1950, program yang dicanangkan Hatta tidak berjalan, karena Indonesia disibukkan dalam menghadapi agresmi militer Belanda yang membonceng tentara Sekutu yang masuk ke Indonesia.

Pada era Demokrasi Liberal (1950-1957) kebijakan politik hukum pembangunan nasional juga sudah dirumuskan. Tepatnya pada Kabinet Wilopo yakni sekitar tahun 1952 terbentuklah Biro Perancang Negara di bawah Kementerian Negara Urusan Pembangunan yang diketuai Ir. H. Juanda. Biro Perencanaan Negara berhasil menyusun konsep pembangunan untuk rentang 5 tahun. Rencana pembangunan tahap pertama dirancang untuk periode 1956-1960. Namun, lagi-lagi kegaduhan politik menggagalkan terlaksananya program tersebut. Demokrasi Parlementer membuat pemerintah Indonesia jatuh bangun, sehingga memicu mengerasnya hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. RPLT pun gagal dilaksanakan ketika itu.

Di masa Demokrasi Terpimpin, program pembangunan nasional dirumuskan oleh Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang merupakan cikal bakal dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Depernas sendiri saat itu bekerja selama dua tahun, yang diketuai Muhammad Yamin menyusun rencana pembangunan nasional. Setelah bekerja keras akhirnya Depernas berhasil merumuskan pola pembangunan nasional yang disebut Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). PNSB tahap pertama dicanangkan selama 8 tahun terhitung sejak tahun 1961 hingga 1969.¹¹

PNSB tahap pertama adalah dokumen kolektif nasional yang terdiri atas 4 bab dan 10 pasal. Selama dua tahun Depernas merumuskan gagasan PNSB. Untuk tahap pertama, PNSB menitikberatkan pembangunan dalam 8 bidang pembangunan, yaitu: pembangunan mental dan rohani, penelitian, kesejahteraan, pemerintahan, keamanan/pertahanan, produksi, distribusi dan keuangan.¹²

¹⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), 41

¹¹ Soekarno, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari: Kenangan 100 tahun Bung Karno* (Jakarta: Grasindo, 2001), 166.

¹² *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari*, 168.

Niat baik PNSB yang dirumuskan untuk tahap pertama, lagi-lagi urung berjalan maksimal karena sedikit terhambat oleh dinamika politik yang terjadi saat itu. Perjuangan merebut Irian Barat dari tangan Belanda, timbulnya gerakan ganyang Malaysia dan puncaknya terjadi Peristiwa 30 September 1965, memecah konsentrasi dalam melaksanakan PNSB. Berbagai rentetan peristiwa itu, memiliki kontribusi kuat dalam menghambat jalannya program pembangunan yang sudah dicanangkan pemerintah.

Kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan nasional mulai bisa tertata rapi, berjalan terarah dan berkesinambungan saat tampilnya pemerintahan Orde Baru berada dalam pusat kekuasaan. Terlepas dari adanya pro dan kontra di dalamnya, sejak tahun 1969 hingga 1998 rezim Orde Baru menjadikan GBHN sebagai pijakan dalam bidang Pembangunan Nasional berencana. Selama 32 tahun berkuasa, ide dan sasaran pembangunan dirumuskan oleh MPR dan dijalankan Presiden. Model pembangunan juga dibagi-bagi dalam beberapa tahap, mulai dari jangka pendek, menengah sampai panjang.¹³

Selama ini banyak yang menyangka bahwa GBHN adalah produk pemerintahan Orde Baru sebagai pedoman dalam Pembangunan Nasional yang terencana, sistematis, terarah dan berkesinambungan. Perlu ditekankan di sini bahwa sejatinya GBHN bukanlah produk hukum dari pemerintahan Orde Baru melainkan amanat para pendiri bangsa yang dituangkan dalam UUD 1945. Dalam pasal 3 UUD 1945 pra amendemen berbunyi "Majelis Rakyat Menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara."

Dalam pasal tersebut terlihat jelas bahwa GBHN adalah amanat dari konstitusi sebagai salah satu instrumen untuk menciptakan kesejahteraan, masyarakat adil dan makmur. Tugas merumuskan dan membuat GBHN diemban oleh MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara di tanah air, yang mewakili semua kelompok, golongan dan daerah dari seluruh Indonesia. Presiden sebagai mandataris MPR dalam menjalankan roda pemerintahan, tidak bisa berjalan dengan visi dan misinya sendiri melainkan harus tunduk pada visi besar yang dibuat MPR dan dijabarkan dalam GBHN.

Pasca tumbangya pemerintahan Orde Lama dan kemudian lahirnya pemerintahan Orde Baru, kebijakan politik hukum nasional dalam bidang-bidang pembangunan juga direncanakan dengan rapi, matang dan

¹³ *Fiat Justisia*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 1, Januari-Maret 2015. ; Yessi Angrarni dkk; *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amendemen Undang-Undang Dasar 1945*

sistematis. Proyek pembangunan nasional dirumuskan dan ditetapkan MPR yang dituangkan dalam bentuk GBHN. Program pembangunan di GBHN itu kemudian dijabarkan dalam bentuk pembangunan jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

Sejak tahun 1973 hingga 1998 Presiden Soeharto (Orde Baru) menempatkan GBHN sebagai landasan hukum dalam proses pembangunan di tanah air. Hal itu tidak terlepas dari peran dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga Ketetapan MPR (Tap) MPR No.IV/MPR/1973 tentang GBHN praktis menjadi produk hukum pada sidang umum MPR tahun 1973.¹⁴

Di dalam GBHN tahun 1973 juga memuat diktum hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah, yang berisi pencabutan otonomi daerah yang sebelumnya diatur Tap MPRS No. XXI tahun 1966. Hal itu dicabut, karena dinilai mengandung paham liberal, yang bisa menimbulkan sekaligus membahayakan keutuhan dan persatuan bangsa.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, proyek pembangunan dilakukan secara sistematis, berjalan terarah, dan disusun rapi. Setiap program pembangunan dijalankan sesuai dengan cetak biru (*blue print*) kebijakan politik hukum yang tertera dalam GBHN. Sebagai sebuah dokumen kolektif yang berisi cita-cita dan tujuan pembangunan nasional, GBHN dibuat dan dirumuskan oleh MPR. Dalam merumuskan GBHN, MPR meninjau segala kebutuhan dan keperluan masyarakat.

Dalam membangun bangsa Indonesia, pemerintahan Orde Baru memiliki strategi sendiri. Program pembangunan dibagi dalam beberapa tahap. Tahapan jangka pendek disebut dengan Repelita atau Rencana Pembangunan Lima Tahun bahkan ada rencana pembangunan dua puluh lima tahun (1994-2019). Tiap repelita memiliki target dan sasaran terukur. Repelita pertama yang dicanangkan tahun 1969 hingga 1974 menitikberatkan dalam bidang pertanian. Pada pertengahan tahun 1980-an Indonesia sudah mampu mencapai swasembada dalam persediaan beras. Pada periode itu, perekonomian Indonesia tumbuh lebih dari 7 persen. Prestasi yang bersifat rekor itu tidak ada presedennya dalam sejarah modern nusantara.¹⁵

Keberhasilan Presiden Soeharto dalam mempromosikan swasembada beras, menciptakan stabilitas politik, mengurangi angka kemiskinan dan buta huruf, pada kenyataannya menjadi daya pikat tersendiri. Banyak pemimpin dunia yang tertarik dengan sosoknya,

¹⁴ Mahfud MD, *op.cit*, hal 267.

¹⁵ Anne Both "Pembangunan: Keberhasilan dan Kekurangan" dalam Donald K Emerson (Ed.) *Indonesia Beyond Soeharto*, (Jakarta, Gramedia Pustaka, 2001), hlm. 191.

bahkan belajar dan berguru kepada dirinya untuk menata negara dan bangsa yang mereka pimpin. Di tingkat internasional Presiden Soeharto mendorong pengembangan kerjasama antar negara-negara ASEAN dalam perdagangan dengan tujuan menguatkan sekaligus mencapai ketahanan nasional.

Dalam panggung politik internasional Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Non Blok, Indonesia juga tampil sebagai negara yang mendapat sambutan hangat. Presiden Soeharto juga berhasil memulihkan hubungan dengan Republik Rakyat Tiongkok (RRT). Saat itu Soeharto adalah pemimpin terkenal, bahkan mungkin bisa dikatakan sebagai tokoh dunia. Para pemimpin dunia pun ingin belajar darinya bagaimana menjalankan pemerintahan dan ia pun senang melayani mereka.¹⁶

Rezim Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun memanglah bukan rezim yang sempurna. Sebagai sebuah barisan kekuasaan tentu saja ada kekurangan yang terjadi pada era tersebut. Rezim Orde Baru yang mengidentikkan diri dengan rezim pembangunan ditopang oleh stabilitas politik kuat. Di setiap GBHN yang disahkan MPR kata "stabilitas politik" selalu diulang berkali-kali.

Stabilitas politik pada masa Orde Baru dibangun dengan membungkam lawan-lawan politik (seperti Ali Sadikin, AH Nasution, HR Dharsono, Sri Bintang Pamungkas, HJ Princen, dll), membatasi partisipasi publik yang berpotensi kuat mengganggu jalannya roda pemerintahan dan pembangunan yang sudah dicanangkan. Dalam membangun stabilitas politik, Orde Baru menjadikan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan jajaran birokratis sebagai penyokong utama kekuasaan.

Alat-alat negara inilah yang digunakan untuk membungkam lawan politik Presiden Soeharto sekaligus mengukuhkan eksistensinya dalam posisi puncak, sehingga rezim Orde Baru dituding sebagai rezim otoriter. Bahkan seorang pengacara kawakan Todung Mulya Lubis pada tahun 1983 pernah menyampaikan bahwa GBHN tiak secara tegas menyatakan keberpihakan kepada pengembangan hukum yang berkeadilan sosial. Hal yang terjadi hukum harus menjadi alat legitimasi bagi pembangunan ekonomi.¹⁷

¹⁶ R.E. Elson, *Suharto Sebuah Biografi Politik*, (Jakarta: Pustaka Minda Utama, 2001), 487.

¹⁷ Todung Mulya Lubis, "Perkembangan Hukum dalam Perspektif Hak Asasi Manusia", Paper untuk Raker Peradin, November 1983.

GBHN dan RPJP: Komparasi Politik Hukum Pembangunan

Pasca 17 tahun berlalu, wacana kembali menghidupkan GBHN sebagai haluan sekaligus pedoman pembangunan nasional berencana dan terarah mulai terdengar. Lewat dialektika politik panjang usulan tersebut datang dan mengemuka dari PDIP yang merupakan partai politik pemenang pemilu tahun 2014.

Dalam sebuah pidato nasional pada tanggal 18 Agustus 2015 dalam rangka perayaan Hari Konstitusi di MPR, Megawati Soekarnoputri meminta agar kedudukan MPR ditinjau ulang. Menurutnya kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara, tidak cocok dalam sistem tata negara Republik Indonesia. Para pendiri bangsa ini merancang MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yang mewakili segala unsur golongan, kelompok masyarakat dan utusan daerah. Kehadiran MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan implementasi/perwujudan sila keempat Pancasila: "Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan dan Keadilan."

Kedudukan MPR dalam sistem ketata-negaraan pada pra amandemen UUD 1945 adalah lembaga tertinggi negara, yang berwenang menerbitkan produk perundang-undangan, di antaranya GBHN. Megawati berpandangan, kedudukan GBHN (PNSB) penting sebagai kebijakan politik hukum nasional yang dijadikan pijakan, pedoman sekaligus kerangka acuan dalam pembangunan bangsa Indonesia, baik jangka pendek, menengah dan panjang. Untuk dapat mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka Megawati mengusulkan amandemen UUD 1945 dengan secara hati-hati dan terbatas.

Namun demikian pasca reformasi tahun 1998 dan terjadinya perubahan dalam UUD 1945, fungsi dan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sebagai politik hukum nasional direduksi. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam pasal 3 hasil amandemen UUD 1945 hanya membahas tugas MPR dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, membahas pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hubungannya dengan kebijakan politik hukum bidang pembangunan nasional, Orde Reformasi menyerahkan sepenuhnya kepada Presiden terpilih.

Dalam hierarki aturan perundang-undangan sebelum reformasi, produk hukum yang dikeluarkan MPR memiliki derajat nomor dua di bawah langsung UUD 1945. Selama 32 tahun berkuasa rezim Orde

Baru menjadikan GBHN sebagai pedoman sekaligus kerangka acuan rencana pembangunan nasional. Selama lima tahun sekali MPR bertugas merumuskan dan menetapkan GBHN sebagai politik hukum nasional.

Di masa Orde Baru GBHN sendiri dipandang sebagai dokumen sakral yang berisi cita-cita bangsa Indonesia dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Visi nasional yang dituangkan dalam GBHN kemudian dijabarkan dalam pembangunan jangka pendek, menengah dan panjang bersifat dinamis mengikuti dinamika dan perkembangan zaman serta kebutuhan nyata publik.

Dalam waktu yang kurang lebih sama, pandangan positif disampaikan mantan Menteri Penerangan era Orde Baru, Harmoko. Menurut Harmoko ide untuk menghidupkan kembali begitu penting agar bangsa Indonesia memiliki pola pembangunan jangka panjang dan tidak hanya terbatas pada visi-misi Presiden terpilih yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang sifatnya terbatas.

Harmoko menampik jika GBHN bukanlah produk politik hukum dalam bidang pembangunan nasional Orde Baru melainkan amanat konstitusi yang tertera dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 pasal 3 sebelum di amandemen berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat Menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara." Di era pemerintahan Orde Baru kebijakan pembangunan nasional ditetapkan dalam GBHN, kemudian pada era pemerintahan Orde Lama kebijakan pembangunan nasional ditetapkan melalui Program Pembangunan Semesta Berencana tahap pertama (1991-1969).¹⁸

Dalam hubungannya dengan kebijakan politik hukum pembangunan nasional, baik Orde Lama dan Orde Baru menciptakan program cetak biru yang isinya adalah dokumen legal mengenai arah kebijakan pembangunan bangsa Indonesia. Program pembangunan dicanangkan dan ditata demikian rapi. Setiap program pembangunan memiliki tahapan dan periodisasi jelas, terukur dan terarah. Cetak biru program pembangunan tersebut ditetapkan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi di tanah air. Karena sifatnya yang konstitusional maka setiap Presiden wajib menjalankan amanat penderitaan rakyat (Ampera) tersebut.

Orde Lama maupun Orde Baru adalah potret perjalanan bagi bangsa Indonesia dalam menata dan membangun negara dan bangsa. Era Orde Lama menjadikan politik sebagai panglima dalam proses pembangunan bangsa. Sedangkan Orde Baru menjadikan ekonomi sebagai panglima

¹⁸ <http://poskotanews.com/2016/02/11/pentingnya-gbhn/>

untuk membangun Indonesia. Setiap rezim yang berkuasa memiliki corak dan karakteristiknya sendiri dalam bidang kebijakan politik hukum pembangunan.

Pasca tumbanganya Orde Baru dan lahirnya Era Reformasi pada tahun 1998, Indonesia memasuki fase baru. Banyak terjadi perubahan signifikan dalam sistem politik dan tata negara. Dalam bidang politik Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Konsekuensi logis dari hal tersebut Presiden menjadi penentu arah kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan. Visi misi Presiden yang diterapkan dalam RPJP adalah pedoman dalam bidang pembangunan nasional.

Era Reformasi dimulai saat naiknya BJ Habibie dalam tampuk kekuasaan pada tahun 1999 silam. Sebagai pemimpin yang lahir di era transisi, Habibie fokus mengendalikan stabilitas politik yang tengah bergejolak. Pada periode Habibie inilah kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan yang dijabarkan dalam GBHN berakhir. MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu menolak pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie. Praktis sesudah itu kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan tidak lagi mengenal istilah GBHN.

Salah satu cita-cita Reformasi tahun 1998 adalah mengupayakan kehidupan layak bagi rakyat sesuai dengan asas kemanusiaan yang adil dan beradab. Kemudian mengembangkan ekonomi rakyat yang memperhatikan pertumbuhan ekonomi dengan nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial dan perlakuan adil bagi seluruh masyarakat Indonesia. Lantas apakah cita-cita tersebut sudah terwujud?

Mengacu pada data Badan Pusat Statistik (BPS) yang dirilis pada Maret 2015 jumlah penduduk miskin di tanah air terus meningkat. Pada medio September 2014 jumlah penduduk miskin di tanah air sekitar 27,73 juta jiwa atau 10,96% dari total penduduk di tanah air. Kemudian pada Maret 2015 jumlah penduduk miskin menjadi 28,59 juta jiwa atau 11,22% dari jumlah penduduk Indonesia. Dalam rentang waktu 6 bulan jumlah penduduk miskin di tanah air bertambah 860.000 jiwa.¹⁹

Sekalipun pada tahun 2016 jumlah penduduk miskin berkurang, tetapi angkanya masih cukup besar. Menurut data BPS²⁰, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia per September 2016 mencapai 27,76 juta orang (10,70 persen), atau berkurang sebesar 0,25 juta orang

¹⁹ <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/09/15/142220626/Penduduk.Miskin.Indonesia.Bertambah.860.000.Orang>

²⁰ <http://setkab.go.id/bps-per-september-2016-jumlah-penduduk-miskin-indonesia-bekurang-025-juta/>

dibandingkan dengan kondisi Maret 2016 sebesar 28,01 juta orang (10,86 persen). Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada Maret 2016 sebesar 7,79 persen, turun menjadi 7,73 persen pada September 2016. Persentase penduduk miskin di daerah perdesaan turun dari 14,11 persen pada Maret 2016 menjadi 13,96 persen pada September 2016. Meskipun selama periode Maret 2016–September 2016 persentase kemiskinan menurun, namun menurut BPS, jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan naik sebanyak 0,15 juta orang (dari 10,34 juta orang pada Maret 2016 menjadi 10,49 juta orang pada September 2016), sementara di daerah perdesaan turun sebanyak 0,39 juta orang (dari 17,67 juta orang pada Maret 2016 menjadi 17,28 juta orang pada September 2016).

Angka kemiskinan seperti itu, tentu memprihatinkan dan hendaknya dapat dijadikan bahan renungan untuk kembali menata ulang arah perjalanan bangsa. Partisipasi politik yang berjalan cepat tentu saja harus diimbangi dengan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi. Bukan tidak mustahil imbas dari perbedaan tajam kepemilikan aset nasional akan berujung pada konflik sosial yang berdarah. Dalam posisi demikian itulah pentingnya menata ulang arah perjalanan bangsa Indonesia kedepan?

Menghidupkan Kembali GBHN Mungkinkah?

Tanpa terasa Reformasi tahun 1998 sudah berjalan selama 17 tahun lebih. Orde reformasi memberikan kebebasan berpendapat, partisipasi warga negara, kebebasan pers dan partai politik untuk tumbuh dan berkembang. Selama orde reformasi kehidupan demokrasi di tanah air berkembang. Presiden hingga kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi menggunakan MPR seperti di era Orde Baru.

Namun demikian demokrasi politik yang berkembang tidak selalu sejalan dengan demokrasi ekonomi. Gerakan reformasi yang hanya terfokus dalam bidang politik seolah melupakan pembangunan dalam bidang ekonomi. Pada era reformasi kebijakan pembangunan nasional berjalan tidak terarah, sporadis bahkan terkadang terjadi paradoks. Program pembangunan nasional berpijak pada visi-misi Presiden terpilih yang paling banter hanya bisa menjalankan program tersebut selama 10 tahun saja.

Begitu penguasa berganti, tidak ada kewajiban bagi penguasa baru untuk menjalankan program atau kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pemerintahan terdahulu. Visi-misi Presiden yang dituangkan dalam RPJPN tidak selamanya berjalan konsisten, terkadang ditengah jalan

terjadi inkonstensi, utamanya karena intervensi politik. Persoalan lain yang juga menjadi ganjalan adalah ketidaksinkronan pola pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah tingkat II yang dipilih langsung oleh rakyat terkesan tidak tunduk (membangkang) kepada pemerintah pusat.

Menurut Kusmito Gunawan, kesan pembangkangan itu dapat dilihat dari banyaknya Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang tidak dilaporkan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Pusat.²¹ Pada tahun 2007, sekitar 1.366 Raperda tentang pajak dan retribusi, tidak dilaporkan ke pemerintah pusat (Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan). Sejak tahun 2001 hingga akhir 2007, tak kurang dari 1.276 Perda tentang pajak, retribusi dan jenis pungutan lain, dibatalkan Pemerintah Pusat. Ketidaktundukan Pemerintah Kabupaten/ Kota terhadap pusat, hingga tahun 2016 masih terjadi yang ditandai dengan banyaknya Raperda yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri. Sebagai contoh di Jawa Tengah, sebanyak 122 Peraturan Daerah (Perda) yang dinilai pusat bermasalah, dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.²² Namun semenjak 5 April 2007, Mahkamah Konstitusi mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri mencabut Perda bermasalah.²³

Melihat berbagai persoalan seperti itu, muncullah kerinduan untuk kembali menghidupkan GBHN sebagai pedoman dalam pembangunan nasional terencana. Megawati menyadari, bahwa ide mengembalikan MPR menjadi lembaga tertinggi negara, akan menimbulkan reaksi pro dan kontra. Namun demikian, Megawati berharap kepada publik di tanah air, supaya tidak berburuk sangka dan dapat mengedepankan dialog.

Pasca tumbangnya pemerintahan Orde Baru dan lahirnya pemerintahan Orde Reformasi telah terjadi perubahan radikal dalam sistem politik dan tata negara di tanah air. Kedudukan MPR yang semula lembaga tertinggi negara kini sebatas lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga eksekutif dan legislatif. Melalui amandemen UUD 1945, fungsi, kewenangan dan kedudukan MPR dipangkas habis. Dalam kedudukan demikian, MPR tidak lagi memiliki kewenangan sekokoh

²¹ Kusmito Gunawan, *Perda Bermasalah, Buah Otonomi Kebablasan, Hukum Online*, 23 Oktober 2007; <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalah-buah-otonomi-kebablasan>

²² Semarangpedia.com; 122 Perda Bermasalah Di Jateng Dibatalkan Mendagri; 22 Juni 2016; <http://semarangpedia.com/122-perda-bermasalah-di-jateng-dibatalkan-mendagri/>

²³ Detik.com, *MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda*; 5 April 2017; <https://news.detik.com/berita/d-3465959/mk-cabut-kewenangan-mendagri-batalkan-perda>

dahulu. MPR juga tidak bisa menerbitkan Produk hukum yang sifatnya aturan perundang-undangan.

Putri Presiden Soekarno itu mengaku gelisah dengan arah kebijakan dan pembangunan nasional yang terjadi di era Reformasi ini. Kegelisahan ini terjadi lantaran tidak adanya kesinambungan pembangunan antara pemerintahan yang tengah berkuasa dengan pemerintahan sebelumnya. Inkonsistensi pembangunan nasional tentu saja secara tidak langsung berimplikasi langsung terhadap kesejahteraan rakyat yang diamanatkan dalam Pancasila dan UUD 1945.

Padahal salah satu tujuan didirikannya Indonesia adalah untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur sesuai dengan Pancasila. Bagaimana masyarakat adil, makmur dan sejahtera bisa tercipta jika proses pembangun berjalan tersendat-sendat dan tanpa pedoman jelas. Rentetan kejadian itulah yang menjadi alasan bagi Presiden Kelima Republik Indonesia untuk mengusulkan kembali menghidupkan GBHN. Menghidupkan kembali GBHN dinilai penting agar bangsa Indonesia memiliki pijakan dan pedoman nasional terencana, terintegrasi dan terarah. GBHN yang merupakan dokumen kolektif nasional yang berisi cita-cita rakyat Indonesia adalah strategi jitu dalam bidang pembangunan nasional, bukan hanya sebatas 5 tahun semata melainkan pembangunan dalam jangka panjang.

Beberapa fraksi di MPR melalui politisi senior mereka, dalam sebuah acara bertajuk “Dialog Kenegaraan: Implementasi Janji Kebangsaan” yang diselenggarakan di MPR pada 17 November 2014, menyambut hangat usulan yang disampaikan PDIP, untuk mengembalikan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dukungan itu muncul antara lain dari Ketua Fraksi Partai Demokrat MPR Mohammad Jafar Hafsah dan Wakil Ketua MPR Hidayat Nurwahid. Untuk mengembalikan posisi MPR, harus dilakukan melalui amandemen kelima UUD 1945.²⁴

Menurut Jafar Hafsah, MPR yang memiliki kewenangan melantik pasangan presiden dan wakil presiden serta melakukan amendemen konstitusi, hendaknya berkedudukan lebih tinggi dari lembaga tinggi negara lain. Melalui amendemen kelima UUD 1945, bisa saja posisi dan kewenangan MPR dikembalikan lagi menjadi lembaga tertinggi negara seperti amanah UUD 1945. Pengembalian kedudukan MPR tersebut juga akan menguntungkan, karena MPR bisa menjadi pengayom lembaga-

²⁴ Sindonews.com, *MPR Diwacanakan Lagi Jadi Lembaga Tertinggi Negara*; 18 November 2014; <https://nasional.sindonews.com/read/925778/149/mpr-diwacanakan-lagi-jadi-lembaga-tertinggi-negara-1416293473>

lembaga tinggi negara. Apabila terjadi hubungan kurang harmonis di antara lembaga-lembaga tinggi negara, maka MPR bisa menjadi penengah.

Baginya GBHN bukan identik dengan Orde Baru, sebab GBHN adalah cita-cita para pendiri bangsa yang dirumuskan dalam UUD 1945 pra amandemen. Dalam pasal 3 UUD 1945 pra amandemen, MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki tugas dan kewenangan merumuskan dan menetapkan GBHN sebagai kebijakan politik hukum nasional, termasuk di dalamnya dalam bidang pembangunan nasional.

Mantan Ketua DPR/MPR Harmoko juga setuju dengan gagasan Megawati, dengan mengutip penjelasan ahli hukum Mr. Soepomo pada rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sesaat sebelum UUD 1945 disahkan. Dalam rapat tersebut Soepomo menyebut MPR berwenang menetapkan GBHN, Presiden tidak memiliki kebijakan politik sendiri melainkan menjalankan haluan negara yang sudah ditetapkan MPR. Namun demikian Orde Reformasi melucuti peran MPR dalam merumuskan dan menetapkan GBHN sebagai kompas dalam bidang pembangunan nasional.

Pasca absennya GBHN dalam sistem tata negara di tanah air, bangsa Indonesia tidak memiliki arah dan pedoman jelas dalam merancang kebijakan pembangunan nasional yang terarah, berkesinambungan dan kontinyu. Setelah 17 tahun berlalu kini timbul kesadaran untuk kembali menghidupkan GBHN sebagai pegangan pembangunan nasional.²⁵

Tantowi Yahya politikus Partai Golkar menilai jalannya pembangunan di era reformasi berjalan tanpa arah jelas. Banyak kebijakan penting dalam bidang pembangunan yang diambil secara reaktif tanpa memikirkan matang-matang program tersebut. Pasca hilangnya GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional terencana pembangunan tidak lagi berjalan secara berkesinambungan. Hal yang terjadi setiap ganti pemerintahan tentu saja kebijakan ikut diganti. Tidak ada cetak biru (*blue print*) yang menjadi pedoman dalam membangun bangsa Indonesia.

Tantowi menyebut proyek pembangunan Kereta cepat Jakarta-Bandung dan pembangunan pembangkit listrik 35.000 Mega Watt adalah salah satu contoh nyata dari kejanggalan pembangunan yang tidak terencana dengan baik. Dikatakan tidak memiliki rencana matang karena tidak ada cetak biru dalam dua mega proyek tersebut. Berbeda dengan pemerintahan Orde Baru yang memiliki cetak biru yang dijabarkan dalam GBHN, Orde Reformasi tidak memiliki perencanaan jelas dalam pembangunan untuk masa depan.

²⁵ <http://poskotanews.com/2016/02/11/pentingnya-gbhn/>

Dalam prakteknya kebijakan pembangunan nasional diserahkan kepada satu orang yaitu Presiden. Kebijakan politik hukum pembangunan nasional tergantung dari sudut pandang Presiden terpilih yang juga merupakan aktor dari beberapa kepentingan dibelakangnya yang memberikan dukungan dalam pemilu Presiden. Berada dalam posisi demikian bukan tidak mungkin kebijakan pembangunan nasional sifatnya adalah balas budi dengan memberikan proyek kepada para pendukungnya pada pilpres silam, atau pembangunan dilakukan dengan serabutan dan tambal sulam.

Meski demokratisasi di tanah air berjalan pesat dan menjadi etalase dunia internasional, namun dalam kenyataannya perkembangan demokrasi dan politik tidak berkelindan dengan demokrasi ekonomi. Sejauh ini tidak ada persinggungan kuat antara kemajuan politik dengan ekonomi, bahkan tidak jarang keduanya saling menegasikan satu sama lain. Hal yang terjadi dari penerapan demokrasi liberal di era Reformasi adalah meningkatnya akumulasi kekayaan bagi segelintir elite tertentu. Sebaliknya sebagian besar rakyat Indonesia tetap saja terjebak dalam kemiskinan dan pengangguran.

Berkaca dari situasi yang kompleks di atas, saat ini muncul pemikiran di parlemen untuk membangkitkan kembali GBHN sebagai solusi arah pembangunan guna mengejar ketertinggalan dari negara lain. Namun demikian bukan perkara mudah untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai haluan politik pembangunan nasional. Namun demikian bukan perkara mudah untuk mewujudkan hal tersebut.

Langkah awal untuk kembali menghidupkan GBHN adalah dengan mengembalikan fungsi dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Stigmas GBHN sebagai produk Orde Baru harus dibuang jauh-jauh. Partai-partai politik yang berada di parlemen harus mengikis egosentris dan memikirkan kehidupan bangsa dan negara dalam jangka panjang.

Dalam lintasan sejarah perjalanan bangsa Indonesia, para pendiri bangsa (*founding father*) sudah merumuskan kehadiran sebuah lembaga tertinggi di tanah air yang merupakan penjelamaan dari kedaulatan rakyat Indonesia. Gagasan pemebentukan MPR sebagai lembaga yang merupakan implementasi kedaulatan rakyat disampaikan Bung Karno pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945.

Di dalam rapat besar Badan Persiapan Usaha Pra Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Bung Karno menguraikan dasar falsafah negara (*philosophise gronslag*) memasukan prinsip musyawarah dan mufakat. Klausul tersebut dimasukkan sebab Indonesia berdiri sebagai sebuah

negara bukan untuk kepentingan kelompok tertentu saja melainkan untuk semua kelompok, golongan dan kepentingan. Bung Karno juga mengusulkan pembentukan sebuah lembaga khusus sebagai kristalisasi ide tersebut. Singkat cerita terbentuklah sebuah lembaga bernama “Badan Permusyawaratan.”

Lembaga yang semula bernama Badan Permusyawaratan dalam perjalanannya berganti nama menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat” (MPR). Mr. Soepomo seorang ahli hukum yang masuk dalam tim kecil BPUPKI yang diketuai Soekarno pada tanggal 15 Juli 1945 menjelaskan bahwa MPR adalah bentuk atau wujud tertinggi dari kedaulatan rakyat.

Sebagai penjelaan seluruh rakyat maka MPR harus mewakili segala unsur kekuatan kebangsaan senafas dengan semangat kekeluargaan dalam alam demokrasi permusyawaratan. Dengan demikian seluruh rakyat, seluruh golongan dan seluruh daerah akan memiliki wakil dalam MPR yang memegang penuh kedaulatan Rakyat.²⁶

Karena kedudukannya sebagai lembaga tertinggi di tanah air, maka posisi MPR tidak sejajar dengan DPR. MPR sedikitnya dalam lima tahun sekali bersidang. Di bawah MPR, Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi. Dalam UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi di Indonesia, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. MPR juga berwenang menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Di era Demokrasi Terpimpin, kedudukan MPR masih tetap sebagai lembaga tertinggi negara. Pasca terbitnya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 dan keputusan membubarkan DPR dan Majelis Konstituan hasil pemilu tahun 1955, Presiden Soekarno membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Semua anggota MPRS diangkat oleh pemerintah dan mewakili segala unsur kepentingan, golongan dan daerah, termasuk perwakilan dari Irian Barat di dalamnya.

Selanjutnya pada tanggal 3 Desember 1960, MPRS mengeluarkan Ketetapan No. II/MPRS/1960 yang memuat di dalamnya pedoman Pola Pembangunan Semesta Nasional Berencana. Perumusan pembangunan nasional sendiri dikerjakan oleh Dewan Perencanaan Nasional (Depernas) yang merupakan cikal-bakal Bappenas. Pada tahun yang sama MPRS menetapkan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) tahap

²⁶ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2001), 437.

pertama yang dicanangkan selama 8 tahun terhitung sejak tahun 1961 hingga 1969.

Setelah jatuhnya Orde Lama dan naiknya Orde Baru dalam panggung kekuasaan. Presiden Soeharto dalam menjalankan roda pemerintahan adalah sebagai pelaksana MPR. Sebagai lembaga tertinggi di tanah air MPR memiliki kewenangan merumuskan dan menetapkan kebijakan politik hukum nasional dalam bidang pembangunan yang dijabarkan dalam GBHN.

Sebagai mandataris MPR, Presiden Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun menjalankan program pembangunan yang berpijak pada GBHN. Visi misi pembangunan dibagi dalam beberapa tahap. Tahapan jangka pendek dengan rentang durasi waktu lima tahun, kemudian tahapan menengah dan panjang dengan rentang waktu hingga 25 tahun. Dalam menjalankan roda pemerintahan Presiden tidak berjalan dengan visi-misinya sendiri melainkan tunduk pada GBHN.

Setelah jatuhnya Orde Baru dan lahirnya Orde Reformasi, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan juga tidak lagi mengacu kepada GBHN yang dirumuskan MPR. Politik hukum dalam bidang pembangunan lebih bertumpu pada pelaksanaan visi-misi Presiden terpilih, yang paling lama bisa menerapkan gagasannya selama 10 tahun.

Ketidaksinkronan laju pembangunan nasional di era reformasi rupanya menimbulkan kegelisahan di tanah air. 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. PDIP menjadi partai politik yang paling getol menyuarakan wacana tersebut. Dalam pandangan PDIP GBHN adalah dokumen legal berisi cita-cita pembangunan nasional yang terarah, terukur dan memiliki kesinambungan. Karena sifatnya yang konstitusional maka setiap pemerintahan wajib menjalankan program yang dirumuskan oleh MPR.

Untuk mengembalikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi di tanah air prosesnya juga tidak mudah, yaitu harus melewati siding istimewa. Berdasarkan pasal 37 UUD 1945 untuk melakukan perubahan pasal dalam UUD 1945 bisa diagendakan dalam siding MPR jika diajukan sekurang-kurangnya oleh 1/3 anggota. Dalam UUD 1945 pasca amandemen yang dimaksud dengan MPR adalah gabungan dari anggota DPR dan DPD. Jumlah anggota DPR dari 10 fraksi kini sebanyak 560 orang sedangkan anggota DPD sebanyak 132 orang. Jika di jumlah menjadi

692 orang. Dengan demikian klausul 1/3 anggota jika dikonversi dalam jumlah anggota sekitar 231 anggota.

Selanjutnya setiap usulan perubahan pasal-pasal dalam UUD 1945 diajukan secara tertulis dan ditujukan dengan jelas bagaimana yang diusulkan diubah disertai dengan alasannya. Kemudian untuk merubah pasal-pasal dalam UUD 1945 setidaknya dihadiri oleh 2/3 anggota MPR atau sekitar 426 anggota. Sedangkan keputusan mengubah pasal-pasal dalam UUD 1945 dilakukan dengan persetujuan 50% anggota ditambah 1 anggota MPR. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sama sekali tidak bisa dilakukan perubahan, sebab hal tersebut adalah cita-cita awal para pendiri bangsa.

Penutup

Sebagai sebuah bangsa dan negara, perjalanan Indonesia bisa dibayangkan penuh dengan lika-liku, dinamis dan terkadang terjadi konflik yang tidak jarang berdarah-darah. Namun demikian gagasan Indonesia sebagai sebuah bangsa yang membentang dari Sabang sampai Merauke tidak pernah pudar apalagi padam. Setiap rezim memiliki corak dan karakteristiknya sendiri, termasuk di dalamnya rezim Reformasi.

Pasca jatuhnya Orde Baru dan lahirnya rezim reformasi memang terjadi perubahan signifikan dalam sistem politik dan tata negara di tanah air, di antaranya absennya GBHN sebagai produk MPR. Kini setelah 17 tahun reformasi berlalu, gagasan menghidupkan GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional kembali mengemuka.

Kerinduan untuk menghidupkan GBHN sebagai kerangka acuan pembangunan bukan tanpa alasan, terlebih sejak era reformasi pembangunan nasional berjalan sporadis, tanpa perencanaan matang dan tidak terarah. Padahal tantangan dan dinamika yang dihadapi bangsa Indonesia dewasa ini amat beragam dan variatif. Lambatnya pembangunan nasional mau tidak mau menjadikan Indonesia tertinggal dari negara-negara lain di Asia Tenggara, sebut saja Singapura dan Malaysia. Padahal kedua negara tersebut belajar banyak dari Indonesia dalam menata dan membangun sebuah bangsa dan negara.

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 untuk menetapkan GBHN sebagai pedoman dalam pembangunan nasional, melainkan untuk

memecah kebuntuan saat terjadi krisis konstitusi yang tidak diantisipasi dalam amandemen pasca reformasi.

Dalam hubungannya dengan politik hukum pembangunan nasional, RPJP yang merupakan visi misi Presiden terpilih dinilai memiliki keterbatasan, sebab visi misi Presiden terpilih dibatasi oleh kekuasaan yang paling lama hanya 10 tahun. Bukan hanya itu, karena sifatnya yang politis tidak jarang visi-misi Presiden dibuat sesaat hanya sekedar mencari popularitas saja. Padahal untuk membangun Indonesia yang demikian luas dan besar waktu 10 tahun tentu saja tidak cukup.

Berkaca dari hal itulah, cetak biru yang berisi pedoman pembangunan nasional yang sifatnya konstitusional, memaksa dan harus dijalankan oleh siapapun pemimpinnya harus segera dibuat dan dirumuskan. Terkait penggunaan nama tentu saja sifatnya dinamis. Orde Lama menggunakan istilah Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) sedangkan Orde Baru menggunakan istilah GBHN. Apapun istilah yang dipakai kita serahkan kepada pemangku kepentingan. Namun demikian cetak biru yang berisi pedoman pembangunan nasional yang dirumuskan dan dibuat MPR harus segera diwujudkan.

Dengan adanya cetak biru pembangunan nasional tersebut maka arah pembangunan nasional tidak lagi bersifat sporadik, inkonsisten namun memiliki panduan dan pedoman terukur dan terarah. Di situlah pentingnya cetak biru pedoman pembangunan nasional sebagai kompas penunjuk arah jalan pembangunan bangsa Indonesia, bukan hanya untuk 5 tahun namun untuk 100 tahun ke depan.

Tentu saja proses bukan perkara mudah untuk mewujudkan hal tersebut. Segenap kelompok politik yang duduk di parlemen harus melepas ego sentrisnya masing-masing dan mengedepankan kepentingan bangsa dan negara. Proses amandemen kelima harus dilakukan dengan cermat, berhati-hati dan sejalan dengan amanat Pancasila dan kepentingan umum.

Tidak perlu alergi kepada produk Orde Lama, Orde Baru serta Orde Reformasi. Setiap zaman tentu sama memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing. Segala hal yang sifatnya baik bagi kehidupan bangsa dan negara dan pembangunan nasional bisa diramu dan dikombinasikan dengan tujuan mempercepat masyarakat adil dan makmur sesuai dengan amanat pancasila dan UUD 1945.

Melihat situasi politik nasional yang terus mengalami kegaduhan serta dinamika tantangan bangsa yang semakin kompleks, maka sudah sepatutnya bangsa Indonesia perlu menggalang konsolidasi nasional.

Salah satu tantangan di depan mata yang mau tidak mau harus dihadapi adalah berlakunya komunitas Masyarakat Asean atau Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). Dengan adanya konsensus tersebut maka Indonesia masuk dalam komunitas ASEAN.

Keputusan tersebut bisa berdampak dua sisi. Bisa berdampak baik bagi bangsa Indonesia jika kesiapan bangsa Indonesia matang dalam menghadapi persaingan di era tersebut. Hanya dengan sumber daya manusia handal dan mumpuni serta soliditas dan konsolidasi nasional yang kuat dan kokoh Indonesia bisa tampil unggul dalam MEA. Sebaliknya jika bangsa Indonesia tidak siap dalam menghadapi persaingan tersebut, bukan tidak mustahil banyak penduduk Indonesia yang menjadi parasit politik dan ekonomi di negeri sendiri.

Berkaca dari persoalan tersebut sudah sewajarnya pemerintah dan wakil rakyat agar memikirkan kepentingan politik nasional jangka panjang, tidak lagi terjebak kepada kepentingan politik sesaat atau kepentingan golongan, suku, ras dan agama. Pada periode inilah masa depan bangsa Indonesia menjadi taruhannya.

Daftar Pustaka

- Adinegoro. *Pemilihan Umum dan Jiwa Masyarakat Indonesia*. Jakarta. Bulan Bintang. Tanpa Tahun.
- Alfian, Alfian, *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia Modern*, Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama, 1986.
- Soekarno, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari: Kenangan 100 tahun Bung Karno (Seri pemikiran Bung Karno)*. Jakarta. Grasindo.2001.
- Elson, Edward R. *Suharto Sebuah Biografi Politik*. Jakarta.Minda Utama.2001.
- _____, *The Ide of Indonesia*, Jakarta.Serambi Pustaka Utama.2006.
- Emerson K Donald, *Indonesia Beyond Soeharto*, Jakarta. Kompas Pustaka Gramedia. 2001.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan. *Jalan Terjal Reforma Agraria di Sektor Kehutanan*. Jakarta.Puspajak.2013.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama. 2001.
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia*. Jakarta. LP3ES. 1990.
- Maarif, Ahmad Syafii. *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta. LP3ES. 1985.

- Mahfud, Moh MD. *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta. Liberty. 1993.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta. Raja Grafindo Persada Cetakan ke-6, 2014.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara. Fakultas Pascasarjana. Universitas Padjajaran. Bandung. 1990.
- Muhaimin, Yahya. *Perkembangan Militer dan Politik di Indonesia 1945-1966*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press. 1982.
- Wignjosebroto, Soetandyo. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Jakarta. PT Raja Grafindo Persada. 1994.
- <http://poskotanews.com/2016/02/11/pentingnya-gbhn/>
- <http://news.detik.com/berita/3116841/ingin-hidupkan-lagi-gbhn-megawati-tak-ada-kepentingan-bagi-partai-saya>
- <http://news.okezone.com/read/2012/10/30/339/565947/syarat-amandemen-uud-45-versi-megawati>.

