



Reformulasi GBHN dalam Wacana Amandemen UUD 1945

Rudi Hartono¹, Elfahmi Lubis²

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Bengkulu

Universitas Muhammadiyah Bengkulu

Alamat intansi: Jl. Cimanuk, Padang Harapan, Kota Bengkulu

Email: rudi_sajau72@yahoo.co.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Reformulasi GBHN dalam Wacana Amandemen UUD 1945. Penelitian ini merupakan penelitian studi kepustakaan. Sumber data utama dalam penelitian ini adalah data sekunder. Teknik analisis data yang diterapkan dalam penelitian atau kajian ini sendiri adalah dengan menggunakan teknik analisis data induktif, yang merupakan sebuah penarikan kesimpulan dari fakta nyata di lapangan sesuai dengan data sekunder yang diperoleh. Langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan reduksi data, model data, serta penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa GBHN merupakan pedoman untuk Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika Presiden tidak mengikuti atau melanggar GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden. Akan tetapi sejak era reformasi, eksistensi GBHN sudah tidak ada lagi sebagai konsekuensi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Dengan tidak adanya GBHN, kelemahan terletak pada munculnya inkonsistensi dan diskontinuitas dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) maupun menengah. Jika GBHN ingin dihidupkan kembali maka perlu dibuat Dewan Rancang GBHN. Karena, sebelum melangkah lebih jauh, maka wacana menghidupkan lagi GBHN harus dikunyah secara mendalam.

Kata Kunci: *GBHN, UUD 1945*

Abstract

This study aims to determine the Reformulation of the GBHN in the Discourse on the Amendment of the 1945 Constitution. This research is a literature study. The main data source in this study is secondary data. The data analysis technique applied in this study or study itself is to use inductive data analysis techniques, which is a conclusion drawn from real facts in the field in accordance with the secondary data obtained. The steps taken in this research are using data reduction, data modeling, and drawing conclusions.

The results of the study concluded that the GBHN is a guideline for the President in running the wheels of government. If the President does not follow or violates the GBHN, then the MPR can dismiss the President. However, since the reformation era, the existence of the GBHN no longer exists as a consequence of the amendment to the 1945 Constitution (UUD 1945). In the absence of the GBHN, the weakness lies in the emergence of inconsistencies and discontinuities in the Long-Term and Medium-Term Development Plans (RPJP). If the GBHN is to be revived, it is necessary to create a GBHN Draft Council. Because, before going any further, the discourse on reviving the GBHN must be chewed deeply.

Keywords: *GBHN, 1945 Constitution*



1. PENDAHULUAN

Selama rezim Orde Baru, bangsa ini (Indonesia) memiliki Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Namun, seiring karena sistem yang ada itu tidak kita percayai lagi termasuk sistem adanya GBHN. Lalu kita mereformasi diri, menata sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis dan menempatkan kedaulatan rakyat pada tahta yang paling tinggi. Bermula dari perubahan UUD NRI 1945 yang di antaranya mengubah tugas dan wewenang MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Turunan berikutnya adalah MPR tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan GBHN dan kepala negara tidak lagi mesti mempertanggungjawabkannya kepada MPR. Karena kepala negara dipilih langsung oleh rakyat, ia diberi kewenangan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Setelah lebih dari satu dekade reformasi terasa perlunya GBHN, melihat reformasi bangsa yang tak kunjung keluar dari kerabunannya. Di sisi lain perencanaan pembangunan hanya ditimpakan sebatas UU Nomor: 17 Tahun 2007 yang tidak mempunyai jaminan akan bagaimana mekanisme perencanaan pembangunan tersebut dijalankan. Namun, tentu bukanlah karakteristik GBHN yang pernah ada pada masa Orde Baru tersebut yang kita inginkan. Sedangkan yang di inginkan tentunya GBHN yang mengokohkan kejatidirian kita sebagai bangsa, GBHN yang mendukung kehendak bangsa ini untuk memperjelas kenapa ia sedang mereformasi diri menuju kepada keseimbangan sistem pembangunan nasional dan daerah. Bersetuju dengan niat dan ikhtiar di atas, uraian dalam makalah ini diteruskan. Makalah ini akan mengupas beberapa hal.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai sebuah Negara bangsa mengalami perubahan signifikan di berbagai aspek dan dimensi pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Perubahan struktur dan fungsi kelembagaan Negara merupakan salah satunya. Perubahan mendasar juga terjadi dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan Negara seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu lembaga yang mengalami perubahan mendasar dalam hal kedudukan, fungsi dan perannya pasca amandemen UUD 1945.

Sebelum amandemen, MPR merupakan lembaga tertinggi Negara dengan kewenangannya menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Pasca amandemen, kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, tetapi berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga Negara lainnya, dan fungsinya pun terbatas pada satu kewenangan



rutin yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum, selebihnya merupakan kewenangan insidental MPR, seperti memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta kewenangan insidental lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 Perubahan.

Dengan demikian, perubahan UUD 1945 telah membuat MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara yang superior seperti pada masa Orde Baru, akan tetapi justru sebaliknya, menjadi sangat lemah dan inferior dibandingkan dengan lembaga-lembaga Negara lainnya yang lebih jelas kedudukan, fungsi dan perannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen. Tugas rutin MPR nyaris hanya sekali dalam limatahun, yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum. Perubahan mendasar juga menyangkut keberadaan GBHN. Pada masa Orde Baru, GBHN merupakan pedoman untuk Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika Presiden tidak mengikuti atau melanggar GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden. Sejak era reformasi, eksistensi GBHN tidak ada lagi sebagai konsekuensi perubahan UUD 1945.

Konsekuensinya adalah adanya perubahan mendasar pada system penyelenggaraan pembangunan. Sebagai penggantinya, maka sebagai pedoman penyelenggaraan pembangunan adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) selama 20 tahun sebagaimana dituangkan dalam UU Nomor: 17 Tahun 2007, sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). RPJPN ini menjadi rujukan pembangunan lima tahun yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN): RPJMN I Tahun 2005-2009, RPJMN II Tahun 2010-2014, RPJMN III Tahun 2015-2019, dan RPJMN IV Tahun 2020-2024.

Dokumen perencanaan pembangunan ini tidak lagi menjadi kewenangan MPR, melainkan kewenangan bersama antara DPR RI dan Presiden RI. Uraian di atas adalah kenyataan normatif yang saat ini terjadi di Indonesia. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah pengaturan tersebut sudah ideal, dalam arti dapat memfasilitasi upaya-upaya untuk mencapai tujuan Negara ini sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi kita?.

Selain itu, stakeholders yang terlibat dalam SPPN lebih banyak dan mencakup berbagai kalangan masyarakat. Namun demikian, SPPN bukan tanpa persoalan. Persoalan klasik yang dihadapi adalah tidak adanya jaminan kepastian bahwa apa yang telah dikonstruksi secara ideal dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan SPPN maupun RPJPN itu



dilaksanakan secara konsisten oleh pemangku kepentingan terkait. Sampai saat ini, tidak ada mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN, seperti di level nasional, RPJMN, Renstra Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian, dan di level daerah, RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, Renja SKPD, memang sudah merujuk kepada RPJP. Apalagi jika mengingat adanya keterlibatan mekanisme penjabaran visi dan misi Presiden/Kepala Daerah terpilih, potensi gap dengan RPJP menjadi lebih besar. Pada akhirnya, banyak pihak yang menilai bahwa proses pembangunan seolah berjalan sendiri-sendiri dan menjadi tidak berpola.

Kondisi ini dapat dikatakan hampir tidak terjadi pada era sebelumnya, ketika GBHN merupakan rujukan utama proses perencanaan pembangunan baik di level nasional maupun di daerah. Namun demikian, bukan berarti bahwa SPPN dan RPJP menjadi tidak lebih unggul dibandingkan dengan system perencanaan sebelumnya. Secara normatif, SPPN dan RPJP dilaksanakan secara terintegrasi, sinkron dan sistematis. Yang menjadi persoalan mendasar adalah lebih kepada konsistensi dan sinergi dari berbagai dokumen perencanaan lanjutan sebagai turunan dari RPJP Nasional sebagai “induknya” dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan itu sendiri sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi.

2. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah dengan jenis atau pendekatan kepustakaan (library research). Sehingga, dalam penelitian ini yang menjadi sumber data utama adalah data sekunder. Selanjutnya, teknik analisis data yang diterapkan dalam penelitian atau kajian ini sendiri adalah dengan menggunakan teknik analisis data induktif, yang merupakan sebuah penarikan kesimpulan dari fakta nyata di lapangan sesuai dengan data sekunder yang diperoleh, kemudian dapat ditarik kesimpulan generalisasi. Langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan reduksi data, model data, serta penarikan kesimpulan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perdebatan tentang perlu dihidupkannya kembali GBHN dipicu karena adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang output dan outcome-nya tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Proses pembangunan dipandang terlalu ditekankan kepada perspektif terbatas Presiden atau Kepala Daerah terpilih, sehingga



mengakibatkan disparitas proses pembangunan di berbagai daerah. Implikasinya adalah hasil-hasil pembangunan yang masih jauh dari harapan seperti yang tertuang dalam Konstitusi.

Meski demikian, sebagaimana telah diungkapkan pada bagian sebelumnya, konstruksi normatif RPJP secara substantif sebenarnya hampir sama dengan GBHN pada masa Orde Baru. Nilai lebih yang dimiliki sistem dan dokumen perencanaan pembangunan pada era reformasi adalah adanya kesempatan kepada daerah untuk bisa menggali berbagai potensi dan keunggulan daerah masing-masing, untuk bersinergi dengan “rencana induk” yang tertuang dalam RPJP dalam rangka mencapai tujuan yang diamanatkan oleh konstitusi. Dengan demikian, urgensi untuk menghidupkan kembali GBHN menjadi tidak justified, karena keberadaannya telah terwujud dalam RPJPN. Terkait persoalan berbagai permasalahan pembangunan selama ini, salah satu faktornya adalah lebih karena inkonsistensi dan ketiadaan sinergi antara RPJP dengan dokumen perencanaan “turunannya”. Kondisi tersebut merupakan implikasi karakter proses perencanaan pembangunan yang tidak sekedar persoalan teknis manajerial, tetapi merupakan persoalan yang sangat politis, karena menyangkut kepentingan berbagai pihak.

Wacana untuk menghidupkan lagi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) kembali menjadi sorotan publik di awal tahun 2016. Melalui Rapat Kerja Nasional (Rakernas), Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) Tahun 2016 ini mengangkat gagasan untuk mendorong pemberlakuan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) atau program Pembangunan Nasional Semesta Berencana. Perdebatan tentang perlu atau tidak GBHN dihidupkan kembali selama ini dipicu oleh adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang output dan outcome-nya tidak sesuai dengan harapan dan tidak padu. Proses pembangunan dipandang terlalu ditekankan kepada perspektif terbatas Presiden atau Kepala Daerah terpilih, sehingga mengakibatkan disparitas pembangunan yang masih jauh dari harapan (Mudiyati Rahmatunnisa, 2013). Namun era telah berganti. Pasca runtuhnya rezim Orde Baru, sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perubahan signifikan di berbagai aspek dan dimensi. Salahsatunya perubahan struktur dan fungsi kelembagaan Negara serta perubahan mendasar menyangkut keberadaan GBHN.

Pada masa Orde Baru, GBHN merupakan pedoman untuk Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika Presiden tidak mengikuti atau melanggar GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden. Akan tetapi sejak era reformasi, eksistensi GBHN sudah tidak ada lagi sebagai konsekuensi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Selain itu



kedudukan MPR juga tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan superior diantaranya menetapkan UUD 1945 dan GBHN, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Sebagai gantinya sistem penyelenggaraan pembangunan pasca reformasi dilaksanakan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) selama 20 tahun sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). RPJPN inilah yang menjadi rujukan pembangunan lima tahunan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Selanjutnya kewenangan pembuatan dokumen perencanaan pembangunan ini tidak lagi menjadi kewenangan MPR, melainkan kewenangan bersama antara DPR RI dan Presiden RI. Sebab setelah perubahan UUD 1945 pasca reformasi kewenangan MPR hanyalah sebatas melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum, memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta kewenangan lain yang diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan.

Telah ada Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 yang mengatur tentang rencana pembangunan jangka panjang, juga paket kebijakan yang menjadi rujukan perencanaan pembangunan. Sehingga menurut penulis dari segi substansi GBHN tidak diperlukan karena sudah ada produk undang-undang lain yang mengatur tentang perencanaan pembangunan nasional sebagai penggantinya. Selain itu, titik berat wacana menghidupkan kembali GBHN ini perlu dikaji secara mendalam. Apakah sekedar menyusun kembali naskah atau menghidupkan kembali kekuasaan yang efektif? Sebab menurut penulis masalah bangsa kita hari ini bukan pada membuat dokumen, tetapi bagaimana mendorong perilaku yang konsisten terhadap dokumen yang telah dikonstruksikan secara ideal dalam peraturan perundang-undangan oleh para pemangku kepentingan.

GBHN sebagai sistem perencanaan nasional, merupakan upaya kesinambungan dalam rangka merealisasikan tujuan nasional. Hal itu sejalan dengan alinea keempat pembukaan UUD 45, yaitu melindungi segenap bangsa, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dengan tidak adanya GBHN, kelemahan terletak pada munculnya inkonsistensi dan diskontinuitas dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) maupun menengah. Sebab pergantian



eksekutif 5 tahun sekali membuat Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah akan berbeda visi misi.

Amandemen UUD 1945 telah memangkas secara signifikan fungsi dan Wewenang MPR. Secara konstitusional, fungsi dan wewenang MPR di atur dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3), dan Pasal 8 ayat (1), (2) dan (3). Fungsi dan wewenang tersebut adalah:

Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;

- a. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam Sidang Paripurna MPR.
- b. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR;

Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya; memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari.

- c. Serta memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.

Secara eksplisit, UUD 1945 hasil amandemen tidak memberikan ruang kepada MPR dalam SPPN dan perumusan RPJP. Oleh karena itu, jika ingin menguatkan peran MPR dalam SPPN, maka langkah pertama yang perlu diambil adalah mengajukan amandemen UUD 1945. Langkah selanjutnya adalah mengkonstruksi fungsi dan peran serta wewenang yang tepat untuk lembaga MPR, sehingga tidak tumpang tindih dengan fungsi dan peran lembaga Negara yang lain dalam SPPN.

Terkait wacana menghidupkan kembali GBHN, persoalan kemudian yang muncul adalah lembaga mana yang memiliki otoritas untuk membuat GBHN atau menetapkan haluan negara. Dan lembaga itu nanti jika memang GBHN dihidupkan kembali, harus mencerminkan kedaulatan rakyat. Dalam desain pemerintahan negara kita hari ini masih tetap memungkinkan untuk mengimplementasikan gagasan ini. Secara struktural DPR, Pemerintah



dan DPD sebagai lembaga yang representatif rakyat dapat secara bersama-sama membuat GBHN ataupun menetapkan haluan negara. Sermentara itu Prof. Dr. Sudjito mengungkapkan, jika GBHN ingin dihidupkan kembali maka perlu dibuat Dewan Rancang GBHN. Namun, anggotanya harus representatif rakyat sehingga prinsip kedaulatan rakyat tetap terpenuhi. Siapapun presiden yang terpilih nantinya, seharusnya langsung membuat Dewan Perancang GBHN. Prof. Ade Saptomo dan Prof. Sri Soemantri yang mengemukakan tentang pentingnya membuat Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional, yang berisikan tokoh-tokoh nasional dan representatif kedaulatan rakyat untuk mewujudkan NKRI.

Pilihan lain harus melakukan amandemen UUD 1945 untuk menghidupkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dengan demikian tidak hanya sebagai lembaga yang memiliki otoritas untuk menyusun dan menetapkan GBHN, namun juga meminta pertanggungjawaban presiden. Ketika berlangsung tahap perubahan UUD 1945 (1999-2002), salah satu kesepakatan yang diambil MPR adalah tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial. Tidak berhenti sampai di situ, pilihan politik mempertahankan sistem tersebut diikuti upaya melakukan pemurnian (purifikasi). Di antara bentuk purifikasi yang dilakukan adalah mengubah model pemilihan presiden dan wakil presiden dari dipilih lembaga perwakilan (MPR) menjadi pemilihan langsung oleh rakyat.

Pertanyaan mendasar yang harus dijelaskan: bagaimana menempatkan GBHN dalam proses pemilihan presiden secara langsung? Pertanyaan berupa gugatan tentu saja, misalnya, kapan GBHN tersebut akan disusun? Apakah disusun sebelum proses pemilihan atau setelah pemilihan presiden? Jika disusun sebelum proses pelaksanaan pemilihan, hampir dapat dipastikan semua calon hanya perlu menyampaikan dalam kampanye bahwa jika terpilih, mereka akan melaksanakan yang telah digariskan dalam GBHN.

Sebaliknya, jikalau disusun setelah pemilihan, substansi GBHN tentu lebih banyak mengakomodasi pohon janji yang disampaikan pasangan calon terpilih dalam masa kampanye. Bagaimanapun, dalam batas penalaran yang wajar, janji-janji selama kampanye pasti menjadi salah satu pertimbangan penting dalam menentukan pilihan. Jikalau presiden yang terpilih tidak menunaikan janji karena tidak diakomodasi dalam GBHN, tentu saja hal itu menimbulkan rasa kecewa bagi mereka yang telah memilih.

Persoalan lain yang tidak kalah serius, membayangkan GBHN dibuat MPR tentu saja menempatkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam posisi seperti ini, GBHN yang dibuat MPR tentu saja akan menghadirkan pola sistem pertanggungjawaban presiden kepada MPR. Sekiranya ini, sebagaimana pengalaman sebelumnya, tidak mungkin



menghindarkan pertanggungjawaban politik presiden kepada MPR. Melihat perilaku sebagian kekuatan politik dan elite politik saat ini, bukan tidak mungkin konsekuensi kehadiran GBHN akan sangat menyulitkan presiden. Pada saat ini, dengan hilangnya bentuk pertanggungjawaban politik kepada MPR, presiden pun hampir selalu berada dalam tekanan politik untuk dimakzulkan. Begitu pula dengan keinginan membuat GBHN untuk mewadahi pembangun jangka panjang, semisal 30-50 tahun ke depan. Hampir dapat dipastikan gagasan ini lebih banyak hadir karena romantisisme pengalaman di bawah pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto. Namun perlu diingat, di era sebelumnya, terutama di era pemerintahan Presiden Soeharto, GBHN sangat mungkin membuat jangka waktu yang begitu panjang karena kekuatan politik mayoritas di MPR berada dalam kendali sepenuhnya Presiden Soeharto.

Melihat situasi politik saat ini, siapa pun yang terpilih menjadi presiden hampir dapat dipastikan tidak akan memiliki kemampuan untuk mengendalikan secara total kekuatan-kekuatan politik di MPR. Artinya, jika terjadi pergeseran kekuatan politik di MPR karena perubahan dukungan suara pemilih di pemilu legislatif, sangat mungkin kekuatan politik baru akan mengubah GBHN yang telah ditetapkan MPR sebelumnya. Dengan demikian, gagasan membuat GBHN untuk pola pembangunan jangka panjang pasti tidak akan semudah era pemerintahan Presiden Soeharto.

Namun, di atas itu semua, meski dengan sesadar-sadarnya kita memerlukan arah pembangunan nasional, membayangkan GBHN dengan pola MPR sebelum perubahan UUD 1945 tentu tidak begitu tepat lagi. Yang perlu dipertimbangkan, pola GBHN dengan meletakkan peran di MPR sangat mungkin berbenturan dengan sistem presidensial yang disepakati dipertahankan saat perubahan UUD 1945. Kalau hendak mengembalikan pola lama, jalan yang harus ditempuh kembali secara utuh pada pola hubungan antarlembaga sebelum perubahan UUD 1945 atau campakkan sistem presidensial.

Terlepas dari catatan di atas, langkah awal yang harus dilakukan adalah mencari sebab utama arah pembangunan yang semakin tidak padu tersebut. Misalnya, kita harus dengan jujur melihat perencanaan pembangunan yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir. Misalnya, bagaimana melihat ketersambungan antara rencana yang disusun Bappenas, penyusunan RAPBN di Kementerian Keuangan, dan pembahasan RAPBN di DPR. Dari beberapa diskusi, rencana yang disusun Bappenas akan mengalami pergeseran ketika disusun dalam bentuk RAPBN. Lalu, proses politik di DPR ketika persetujuan RAPBN sangat mungkin membuat pembelokan yang jauh lebih tajam. Artinya, jika dirunut antara materi



yang direncanakan Bappenas dengan yang diturunkan menjadi angka dalam anggaran dan setelah persetujuan DPR, apakah itu masih sesuai dengan yang direncanakan?

Titik ini harus mendapat perhatian serius karena manuver pembahasan di DPR bisa saja tidak lagi mengikuti perencanaan yang dibuat sejak awal. Dalam logika UUD 1945, legislasi RAPBN diletakkan dalam Pasal 23 dan tidak disatukan dengan legislasi dalam Pasal 20 yang membatasi wewenang DPR dalam pembahasan RAPBN. Logikanya sederhana, jika dibiarkan membahas seperti membahas RUU biasa, proses di DPR sangat mungkin merusak perencanaan.

Selain soal itu, bagi pasangan calon presiden, seberapa jauh mereka merujuk perumusan visi-misi sebagai calon pada tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam konteks ini, seharusnya calon presiden tidak perlu menyusun visi lagi dan cukup menjadikan tujuan bernegara sebagai visi. Yang harus dilakukan, bagaimana menurunkan tujuan bernegara (yang juga visi calon presiden) ke dalam misi atau agenda-agenda sentral bilamana terpilih sebagai presiden. Jikalau semua calon meletakkan tujuan bernegara menjadi visi, tidak perlu ada perdebatan dan kita tidak perlu khawatir karena semuanya hendak mencapai tujuan bernegara. Kini, sebelum melangkah lebih jauh, wacana menghidupkan lagi GBHN harus dikunyah secara mendalam. Sebab, kita tidak ingin perubahan-perubahan mendasar dilakukan dengan logika politik semata.

4. PENUTUP

Pada masa Orde Baru, GBHN merupakan pedoman untuk Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika Presiden tidak mengikuti atau melanggar GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden. Akan tetapi sejak era reformasi, eksistensi GBHN sudah tidak ada lagi sebagai konsekuensi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Selain itu kedudukan MPR juga tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan superior diantaranya menetapkan UUD 1945 dan GBHN, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

GBHN sebagai sistem perencanaan nasional, merupakan upaya kesinambungan dalam rangka merealisasikan tujuan nasional. Hal itu sejalan dengan alinea keempat pembukaan UUD 45, yaitu melindungi segenap bangsa, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dengan tidak adanya GBHN, kelemahan terletak pada munculnya inkonsistensi dan diskontinuitas dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) maupun menengah. Sebab pergantian



eksekutif 5 tahun sekali membuat Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah akan berbeda visi misi. Jika GBHN ingin dihidupkan kembali maka perlu dibuat Dewan Rancang GBHN. Namun, anggotanya harus representatif rakyat sehingga prinsip kedaulatan rakyat tetap terpenuhi. Gagasan membuat GBHN untuk pola pembangunan jangka panjang pasti tidak akan semudah era pemerintahan Presiden Soeharto.

Bagi pasangan calon presiden, seberapa jauh mereka merujuk perumusan visi-misi sebagai calon pada tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam konteks ini, seharusnya calon presiden tidak perlu menyusun visi lagi dan cukup menjadikan tujuan bernegara sebagai visi. Yang harus dilakukan, bagaimana menurunkan tujuan bernegara (yang juga visi calon presiden) ke dalam misi atau agenda-agenda sentral bilamana terpilih sebagai presiden. Jikalau semua calon meletakkan tujuan bernegara menjadi visi, tidak perlu ada perdebatan dan kita tidak perlu khawatir karena semuanya hendak mencapai tujuan bernegara. Sehingga, sebelum melangkah lebih jauh, maka wacana menghidupkan lagi GBHN harus dikunyah secara mendalam. Sebab, kita tidak ingin perubahan-perubahan mendasar dilakukan dengan logika politik semata.

5. DAFTAR PUSTAKA

Diskusi GBHN di Akbar Institute-----MI/Rommy Pujianto

Ferry, Hidayat. (2016). *Perluakah GBHN Dihidupkan Kembali*. Diskusi Kompas.

Forum Pemred di Hotel Bidakara, Jl Gatot Subroto, Jakarta, Rabu (11/12/2013).

Hidayat, S. & Antlov, H. (2004). *Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia*.

MPR RI dan UGM yang berlangsung di Yogyakarta, Kamis kemarin (6/9/2012)

P. Oxhorn, J. S. Tulchin & A. A. Selee. *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective*. Washington, D.C: Woodrow Wilson Center Press, pp. 266-291.

Sjaifudian, H. (2000). Desentralisasi dan prospek partisipasi warga dalam pengambilan keputusan publik (decentralization and prospect for citizen participation in public decision- making), *Jurnal Analisis Sosial (Social Analysis Journal)*, vol. 5, no. 1, pp. 1-9.

Usui, N. & Alisjahbana, A. (2003). *Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Key Issues*. Tokyo Symposium.

Zihan, Syahayani. (2016). *Peneliti Bidang Hukum di The Indonesian Institute*. Center for Public Policy Research.