



Tinjauan Yuridis Pokok-Pokok Haluan Negara Sebagai Arah Pembangunan Nasional Berkelanjutan

| <u>INFO PENULIS</u> | <u>INFO ARTIKEL</u> |
|---|--|
| Nur Fitriyani Universitas Esa Unggul Jakarta evitry@gmail.com | ISSN: 3046-8507 Vol. 1, No. 2, Juli 2024 http://almufi.com/index.php/ASH |
| I Made Kantikha Universitas Esa Unggul Jakarta imadekantikha@esaunggul.ac.id | |
| Markoni Universitas Esa Unggul Jakarta markoni@esaunggul.ac.id | |
| Joko Widarto Universitas Esa Unggul Jakarta joko.widarto@esaunggul.ac.id | |

© 2024 Almufi All rights reserved

Saran Penulisan Referensi:

Fitriyani, N. dkk. (2024). Tinjauan Yuridis Pokok-Pokok Haluan Negara Sebagai Arah Pembangunan Nasional Berkelanjutan. *Almufi Jurnal Sosial dan Humaniora*, 1 (2), 192-201.

Abstrak

Haluan Negara sebagai pemandu penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan bernegara sehingganya sesuai dengan dasar konstitusi yang ingin dicapai. Itulah sebabnya Pancasila, UUD NRI Tahun 1945 dan Haluan Negara menjadi satu kesatuan yang melengkapi. Tujuan dari penelitian ini adalah tentang landasan yuridis Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai arah pembangunan nasional berkelanjutan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pokok-Pokok Haluan Negara telah berlandaskan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Pemerintahan Negara Republik Indonesia dengan Visi dan Misi Negara Kesatuan Republik Indonesia berupa pemerintahan yang konstitusional dengan legitimasi publik yang kokoh. Kesimpulannya adalah Menghadirkan kembali Haluan Negara sangat penting dilakukan karena: (a) Haluan Negara memiliki kedudukan yang strategis dan fundamental; dan (b) Paradigma RPJPN yang eksekutif sentris. Pertimbangan terhadap lahirnya kembali Haluan Negara, didasarkan atas: Pertama, Landasan Filosofis, kedua Landasan Teoritis 1945, ketiga landasan yuridis, keempat landasan Sosiologis dan Politik.

Kata Kunci: Pemerintah, Pembangunan, Pokok-Pokok Haluan Negara.

State Policy as a guide for state administrators in formulating and implementing state policies so that they are in accordance with the constitutional basis to be achieved. That is why Pancasila, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and State Policy are a complementary unit. The aim of this research is about the juridical foundation of the Principles of State Policy as a direction for sustainable national development. The method used in this research is a type of normative juridical research, namely research on legal principles. The research results show that the Principles of State Policy are based on Pancasila, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, and the Government of the Republic of Indonesia with the Vision and Mission of the Unitary State of the Republic of Indonesia in the form of a constitutional government with strong public legitimacy. The conclusion is that bringing back State Policy is very important because: (a) State Policy has a strategic and fundamental position; and (b) The executive-centric RPJPN paradigm. Considerations regarding the rebirth of State Policy are based on: First, the Philosophical Foundation, second the 1945 Theoretical Foundation, third the juridical basis, fourth the Sociological and Political basis. Keywords: Government, Development, Principles of State Policy.

A. Pendahuluan

GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan MPR untuk jangka waktu lima tahun. Mengenai mekanisme penyusunan dan pembentukan GBHN sangat di pengaruhi konfigurasi politik yang terjadi pada saat itu. GBHN terlanjur lekat dengan Orde Baru, namun sejatinya sudah terbentuk di rezim sebelumnya dengan wujud Manifesto Politik Republik Indonesia yang merupakan pemikiran Presiden Sukarno. GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu lima tahun (Kesbangpol, 2023).

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 MPR yang memiliki kewenangan yang sangat besar, namun kini kewenangannya menjadi sangat terbatas. Selain itu MPR yang merupakan pelaksana penuh kedaulatan rakyat, tercantum pada Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Hal tersebut memiliki arti bahwa kewenangan yang dipegang oleh MPR sangatlah besar. Dengan kata lain bahwa MPR memiliki kuasa untuk menjalankan kedaulatan rakyat. Dalam kewenangan yang dimiliki MPR (Sebelum amandemen keempat), kedudukan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 6 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen), yaitu: Menetapkan Undang-Undang Dasar, Menetapkan Haluan Negara atau di sebut dengan istilah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), Memilih Presiden dan wakil Presiden dengan suara terbanyak.

Dalam hal ini MPR adalah sebagai sebuah wadah yang memfasilitasi pandangan hidup dan cita-cita yang ingin dicapai dalam UUD NRI Tahun 1945. Jadi, secara prinsip permusyawaratan MPR adalah pemegang kekuasaan kedaulatan rakyat tertinggi dari lembaga-lembaga lainnya. Perwujudan dari prinsip tersebut ialah melalui GBHN (Fitriani, 2019). Berdasarkan pada sendi kedaulatan berdasarkan musyawarah mufakat, mengandung makna bahwa MPR merupakan perwujudan representasi rakyat dalam membentuk arah Haluan Negara. Posisi MPR sebagai badan berdasarkan konstitusi mempunyai kewenangan membentuk kekuasaan baru (atribusi dan delegasi) yang di berikan kepada lembaga Negara lainnya berdasarkan kepada konstitusi, dalam hal ini adalah MPR dapat membentuk GBHN untuk diderivasi kepada Presiden.

Sedangkan GBHN sendiri adalah Haluan Negara yang bersifat abstrak namun mampu untuk menerjemahkan atau merepresentasikan konstitusi Negara Indonesia. GBHN sebagai dasar pembangunan nasional dalam berbagai bidang. Haluan Negara dulunya mengatur mengenai agama dan keyakinan, kerukunan antar umat beragama, pertanian, Industri, kelautan, perdagangan, pariwisata, telekomunikasi, pembangunan jalan, pengaturan media dan pers, pembangunan pengetahuan dan teknologi, pembangunan hukum, politik, daerah, pembangunan pertahanan keamanan, dan lain-lain (Hudi, 2019).

Pembangunan dalam GBHN adalah pembangunan nasional yang merupakan pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR dan dijalankan oleh pemerintah. Landasan yang digunakan merupakan pencerminan budaya, karakter, dan ciri yang sesuai dengan bangsa Indonesia. Dengan menggunakan asas pembangunan nasional yang merupakan prinsip pokok yang harus ditetapkan dan dipegang dalam melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional.

Sejak dihapuskannya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, maka sejak saat itu pula, Bangsa Indonesia seolah kehilangan acuan dalam menjalankan roda pemerintahan, khususnya roda pembangunan. Hilangnya GBHN telah mengakibatkan hilangnya sarana pemandu pelaksanaan

pembangunan nasional yang telah terbukti mampu memandu pemerintahan orde baru dalam melaksanakan kegiatan pembangunan berturut-turut sejak tahun 1973-1998

Setelah perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terjadi perubahan fundamental, Indonesia meneguhkan diri sebagai negara yang menganut demokrasi konstitusionalisme dengan meletakkan kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut konstitusi, pengaturan Presiden/Wakil Presiden dan wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, penegasan sebagai negara hukum, dan adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Perubahan tersebut juga mempertegas pembagian kekuasaan antar lembaga negara dengan system saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*), mempertegas sistem pemerintahan presidensial, dan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). MPR tidak memiliki wewenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena keduanya dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Presiden tidak lagi menerima mandat dari MPR RI melainkan langsung dari rakyat.

Melalui pemilihan langsung calon Presiden dan calon Wakil Presiden menawarkan visi, misi serta program pemerintahannya kepada rakyat. Jika pasangan calon yang bersangkutan menang dalam pemilihan, maka visi, misi, serta program-programnya akan menjadi acuan dalam menjalankan roda pemerintahan selama lima tahun masa jabatannya. Dengan demikian, maka tidak diperlukan lagi fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan garis-garis besar daripada Haluan negara, karena Presiden dan Wakil Presiden terpilih sudah memiliki visi, misi, dan program-program pemerintahannya.

Akibatnya, sistem perencanaan pembangunan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi sistem perencanaan pembangunan yang pragmatis. Alasannya, Visi, Misi, dan program calon Presiden adalah satu-satunya dasar pilihan rakyat dalam pemilihan umum. Tidak ada batasan isi dan misi yang diperjanjikan pada pemilih, semuanya di serahkan pada rakyat pemilih. Tidak ada Batasan yang mengarahkan atau membatasi visi dan misi calon Presiden. Tidak juga konstitusi negara atau falsafah negara, apalagi berkelanjutan visi, misi, dan program Presiden sebelumnya. Kebutuhan rakyat pemilih yang lebih bersifat emosional dan didasarkan pada kebutuhan sesaat menyebabkan pembangunan negara semakin tidak tentu arah dan tidak berkelanjutan karena tidak adanya skala prioritas yang harus dilakukan. Padahal, perencanaan pembangunan yang berkelanjutan berkaitan erat dengan kedaulatan rakyat.

Berdasarkan fakta-fakta yang telah diuraikan diatas tersebut maka penulis tertarik untuk membuat penelitian dalam bentuk jurnal dengan memberi judul **“Tinjauan Yuridis Pokok-Pokok Haluan Negara Sebagai Arah Pembangunan Nasional Berkelanjutan”**

Rumusan Masalah

Pokok permasalahan dalam jurnal ini adalah:

Bagaimana landasan yuridis Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai arah pembangunan nasional berkelanjutan?

Tinjauan Teori

Teori-teori yang digunakan dalam jurnal ini adalah sebagai berikut:

1. Teori Negara Hukum

Konsep ataupun pemikiran negara hukum dimulai sejak Plato menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi* (Triwulan, 2010). Selanjutnya ide mengenai negara hukum populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutism (Azhary, 1992).

Dalam perkembangannya dikenal dua sistem hukum, yaitu sistem Eropa Kontinental atau *Rechtsstaat* dan sistem *Anglo-Saxon* atau *Rule of Law* (Triwulan, 2010). Konsep negara hukum Eropa Kontinental *Rechtsstaat* dipelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl. Menurut Stahl konsep ini ditandai oleh empat unsur pokok (Azhary, 1992):

- 1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) negara didasarkan pada teori trias politika;
- 3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bertuur*);
- 4) ada peradilan administrasi negara

Konsep negara hukum *Anglo-Saxon Rule of Law* dipelopori oleh A.V. Dicey (Inggris). Menurutnya konsep *Rule of Law* didasarkan pada 3 hal pokok yaitu:

- 1) adanya supremasi hukum (*supremacy of law*);
- 2) adanya persamaan di depan hukum (*equality before the law*);
- 3) konstitusi yang didasarkan pada hak-hak perseorangan (*the constitution based on individual rights*)

Secara formal, Indonesia sejak tahun 1945 telah mendeklarasikan diri sebagai negara hukum. Hal tersebut dapat dilihat dalam penjelasan UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan bukan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka. Sejalan dengan pendapat Solly Lubis yang menyatakan bahwa meskipun dalam UUD Tahun 1945 tidak ada satu pasal pun yang dengan tegas menyatakan bahwa negara itu adalah negara hukum sebagaimana dijumpai dalam Pasal 1 UUD 1950 dan UUD RIS 1949, namun dalam penjelasan pasal-pasalnya dapat dilihat bahwa prinsip yang dikandung dalam UUD Tahun 1945 ini adalah asas negara hukum (*rechstaat*) bukan negara kekuasaan (*machstaat*). Konsep negara hukum kemudian dipertegas dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum

2. Teori Hukum Pembangunan

Teori hukum pembangunan dicetuskan untuk memandang hukum sebagai sarana atau upaya perubahan sosial. Di Amerika Serikat, teori ini dicetuskan oleh Roscoe Pound dengan istilah "*Law as a tool of social engineering*" (Fuady, 2013). Di Indonesia teori hukum pembangunan dicetuskan oleh Mochtar Kusumaatmaja, di mana gagasannya terkait hukum pembangunan dipengaruhi oleh pemikiran Herold D.Laswell dan Myres S.Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanismenya).

Ada beberapa hal yang menjadi alasan mengapa kemudian teori hukum pembangunan cukup mengundang banyak atensi, diantaranya: Pertama, Teori ini adalah teori hukum yang eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi dan kultur masyarakat Indonesia, artinya akan sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang pluralistik. Kedua, secara dimensional teori ini menggunakan kerangka yang mengacu pada pandangan hidup (*way of life*) bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan. Ketiga, pada dasarnya teori ini memberikan dasar fungsi hukum sebagai "sarana pembaharuan masyarakat" dan hukum sebagai suatu sistem yang sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang (Rasjidi & Putra, 2003).

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, fungsi hukum dalam kondisi negara yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Hukum harus berfungsi lebih dari itu yakni sebagai "sarana pembaharuan masyarakat" "*law as a tool of social engineering*" atau "sarana pembaharuan".

Ada 2 (dua) dimensi sebagai inti Teori Hukum Pembangunan yang diciptakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yaitu:

- 1) Ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya;
- 2) Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan

Teori hukum pembangunan dimaksudkan untuk membangun sistem hukum nasional menjadi lebih baik, dari aspek ketatanegaraan, pemerintahan, serta hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam aspek pembangunan. Konsep berpikir dari teori ini sangat relevan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pembangunan nasional memiliki arti strategis disebabkan pembangunan hukum nasional merupakan upaya untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan ialah peraturan Negara tingkat pusat dan juga tingkat daerah yang mana dibentuk berdasarkan dari kewenangan perundang-undangan, memiliki sifat atribusi maupun bersifat delegasi. Pembentukan dalam peraturan perundang-undangan merupakan suatu bagian dari proses pembentukan hukum baru, karena hukum mencakup sebuah proses, prosedur, perilaku sopan santun, dan hukum kebiasaan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pemerintah diharuskan untuk dapat merumuskan kemungkinan, kecenderungan dan kesempatan apa yang akan terjadi di masa depan, dapat menganalisis dan melihat kesempatan untuk meminimalisir kendala atau hambatan yang akan dihadapi ketika untuk menegakkan suatu peraturan perundang-undangan. Perundang-undangan harus memiliki cerminan kenyataan yang ada dalam hidup masyarakat termasuk dalam kecenderungan dan harapan masyarakat. Dan landasan keberlakuan secara yuridis ialah suatu peraturan perundang-undangan yang haus memenuhi syarat-syaat pembentukan dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan

teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni: 1) *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara); 2) *Staatsgrundgesetze* (aturan dasar negara); 3) *Formell Gesetz* (undang-undang formal); 4) *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom) (Rozali, 2013).

Teori Perundang-undangan merupakan suatu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum di bentuk atau terbentuk oleh lembaga atau pejabat Negara, yang memiliki wewenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

B. Metodologi

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian untuk membahas masalah yang dirumuskan di atas, sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian Jenis penelitian yang dipakai dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum. Penelitian hukum normatif bertujuan untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, mendapatkan metode, teknik atau cara pendekatan pemecahan permasalahan yang digunakan mendapatkan sumber data sekunder, mengetahui historis dan perspektif dari permasalahan penelitiannya, mendapatkan informasi tentang cara evaluasi atau analisis data yang dapat digunakan, memperkaya ide-ide baru, dan mengetahui siapa saja peneliti lain di bidang yang sama dan siapa pemakai hasilnya.
2. Pendekatan Penelitian Menurut Marzuki, (2005). Pendekatan dalam penelitian hukum terdiri dari atas beberapa pendekatan, yaitu:
 - a. Pendekatan historis (*historical approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.
 - b. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang terkait dengan permasalahan.
 - c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin. Dengan berangkat dari pemahaman terhadap teori, asas, doktrin yang ada. Maka, dapat membimbing peneliti/penyusun untuk dapat mengaitkan antara praktik yang ada dengan teori yang relevan, sehingga selanjutnya peneliti/ penyusun dapat menganalisis dalam rangka mencari alternatif solusi terbaik untuk memecahkan hukum yang dikaji.
3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini, yaitu:

 - a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berbentuk otoratif. Bahan hukum tersebut, terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu perundang- undangan; dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang terkait dengan penelitian ini, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/ 1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Pertama (Tahun 1961-1969), Penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara pada bagian ke III tentang kekuasaan negara.
 - b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi. Publikasi tersebut, yaitu: (a) Buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, seperti skripsi, tesis, dan disertasi hukum; (b) Kamus-kamus hukum; (c) Jurnal-jurnal hukum; dan (d) Komentar-komentar atas putusan hakim.
 - c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberi petunjuk-petunjuk dan penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder. Bahan-bahan yang dimaksud, yaitu: kamus, ensiklopedia,

dan seterusnya.

C. Hasil dan Pembahasan

A. Landasan Yuridis Pokok-Pokok Haluan Negara

Secara filosofis, keberadaan Pokok-Pokok Haluan Negara dipandang mendasar dan mendesak, mengingat tidak saja proses pembangunan nasional memerlukan panduan arah dan strategi baik dalam jangka pendek, menengah, dan panjang, tetapi juga yang lebih mendasar adalah untuk memastikan bahwa proses pembangunan nasional merupakan manifestasi dan implementasi Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Rafiq, 2022).

Secara sosiologis, pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden, serta calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan ini berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan ke masa jabatan berikutnya, serta di tingkat daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara satu daerah dengan daerah yang lainnya. Tidak adanya rujukan dalam penyusunan visi dan misi, turut berpotensi melahirkan ketidakselarasan antara visi dan misi Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih dan antara Pemerintah Tingkat I (Gubernur) dengan Pemerintah Tingkat II (Bupati/Walikota). Jika situasi ini dibiarkan terus berlanjut, apalagi Indonesia menghadapi Pemilu Presiden dan Legislatif, serta Pilkada Serentak 2024, maka akan terjadi inefisiensi anggaran negara dan sumber daya pembangunan nasional lainnya (Rafiq, 2022).

Secara yuridis, rumusan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan yang mengatur wewenang MPR menetapkan garis-garis besar haluan negara menjadi satu rangkaian dengan wewenang menetapkan Undang-Undang Dasar, menjelaskan bahwa pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar tidak serta merta dapat diejawantahkan langsung ke dalam Undang-Undang. Diperlukan suatu produk hukum yang menjadi jembatan antara rumusan Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, yaitu garis-garis besar daripada haluan negara, termasuk Garis-Garis Besar Haluan Negara. Demikian pula, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang bersifat teknokratis memerlukan rujukan yang mengandung prinsip-prinsip direktif (arahan) yang merupakan pengejawantahan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (Rafiq, 2022).

Kehadiran Pokok-Pokok Haluan Negara dapat membuat pembangunan nasional kembali menemukan roh dan jati dirinya sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pokok-Pokok Haluan Negara berfungsi untuk:

1. Memastikan adanya satu pedoman/arah bagi seluruh elemen bangsa untuk meneguhkan pokok-pokok pikiran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diamanatkan para pendiri bangsa yang diuraikan dalam naskah asli Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
2. Memastikan adanya satu pedoman/arah yang menjamin keberlangsungan Visi dan Misi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menghadapi globalisasi dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, bagi Pemerintah Pusat dan Daerah;
3. Memastikan adanya satu pedoman/arah yang jelas dalam perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan nasional di segala bidang kehidupan, yang menjamin keterpaduan, integrasi, dan keberlanjutan pembangunan pusat dan daerah, yang tidak bergantung pada momen elektoral;
4. Memperkuat sistem presidensial di era desentralisasi, serta menjamin keberlangsungan kepemimpinan nasional yang konstitusional, kuat dan stabil, serta berwibawa; dan
5. Memperkokoh integrasi bangsa dalam semangat persatuan dan kesatuan, yang berdasar kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ber-Bhinneka Tunggal Ika (Rafiq, 2022).

Pokok-Pokok Haluan Negara ditetapkan dengan tujuan hadirnya (Rafiq, 2022):

1. Arah bagi seluruh warga bangsa dalam memperjuangkan dan mencapai Visi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang termaktub dalam alinea kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu: "Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur".
2. Arah bagi seluruh warga bangsa dalam menjalankan Misi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang termaktub dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu: "membentuk suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".

3. Arah bagi Pemerintahan Negara Republik Indonesia dalam penyusunan kebijakan berupa perencanaan, pemrograman, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan pengawasan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan dengan berbasis pada data akurat, aktual dan relevan, serta signifikan tentang kondisi dan kebutuhan riil, serta potensi ekonomi nasional, yang merupakan hasil riset dan inovasi nasional yang berorientasi pada Visi dan Misi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Landasan Pokok-Pokok Haluan Negara terdiri atas (Rafiq, 2022):

1. Landasan ideologis, yaitu Pancasila.
2. Landasan konstitusional, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Landasan struktural, yaitu Pemerintahan Negara Republik Indonesia dengan Visi dan Misi Negara Kesatuan Republik Indonesia berupa pemerintahan yang konstitusional dengan legitimasi publik yang kokoh.

Pokok-Pokok Haluan Negara disusun untuk menjawab berbagai tantangan, serta memanfaatkan berbagai peluang dengan menggunakan paradigma Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai kerangka operasional dalam pembangunan tiga ranah kehidupan bangsa, yaitu: Pembangunan Karakter dan Kualitas Manusia, Pembangunan Kelembagaan Sosial-Politik dan Tata Kelola Pemerintahan, serta Pembangunan Ekonomi dan Kesejahteraan. Ketiga ranah tersebut saling terkait dan berinter-relasi satu sama lain. Apabila diibaratkan sebagai pohon, maka pembangunan nilai dan kualitas manusia adalah akarnya, yang menjadi fondasi dan memberi energi ke ranah lainnya. Pembangunan kelembagaan sosial-politik dan tata kelola pemerintahan ibarat batang yang menjadi inti dari sebuah pohon, serta pembangunan ekonomi dan kesejahteraan ibarat bunga dan buah yang memberikan manfaat bagi kehidupan.

B. Pokok-Pokok Haluan Negara Sebagai Arah Pembangunan Nasional

GBHN dan RPJPN sebagai dua model perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang, merupakan panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat bangsa Indonesia. Perbedaannya dua kebijakan pembangunan nasional tersebut dibuat atau disusun dalam bentuk atau format yuridis yang berbeda. GBHN pada sepanjang pemerintahan Orde Baru disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi, dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk Undang-Undang (Muhtamar, 2012). Perencanaan pembangunan saat ini tidak memiliki pedoman sebagaimana GBHN tidaklah tepat. Dalam RPJPN seperti halnya dalam GBHN dijelaskan secara runtut arah dan tahapan pembangunan yang ingin dicapai dalam jangka panjang atau 20 tahun mendatang yang kemudian dirinci dalam RPJMN untuk lima tahun dan RKP untuk jangka waktu satu tahun.

Dengan demikian anggapan bahwa kekacauan dan ketiadaan panduan dalam pembangunan di Indonesia sebenarnya sudah dijawab dengan adanya RPJPN sebagai pengganti GBHN. Namun demikian harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif pelaksanaan GBHN. Hal ini disebabkan karena perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi. Kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) saat ini dipilih langsung oleh rakyat dan mereka memiliki otonomi dalam mengelola daerahnya. Dalam pengelolaan itu seringkali tidak sejalan dengan pemerintah pusat. Pemerintah pusat tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakannya. Bahkan kebijakan pemerintah daerah seringkali berbenturan dengan kebijakan pemerintah pusat sebagai bentuk penentangan strategis.

Demokratisasi politik di tingkat pusat juga membawa implikasi besar terhadap pola dan arah pembangunan di Indonesia. Tidak ada lembaga negara yang kuat yang mampu melakukan kontrol terhadap seluruh proses perencanaan Pembangunan di Indonesia pembangunan di Indonesia. Kekuatan parlemen yang semakin dominan menyebabkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, meskipun dipilih langsung oleh rakyat, tidak bisa berbuat banyak. Sebagai akibatnya, hierarki kepemimpinan dari pemerintah pusat ke daerah menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan ini kentara manakala partai politik pengusung presiden yang menang berbeda dengan partai politik pengusung kepala daerah yang menang di tingkat provinsi/kota/kabupaten. Dalam kondisi seperti ini, masyarakat akan lebih banyak dikorbankan karena formulasi kebijakan untuk memajukan pembangunan menjadi tidak lagi tunduk kepada presiden selaku kepala negara/pemerintahan, tetapi lebih cenderung mengikuti dan mematuhi kemauan pemimpin partai politik masing-masing (Bratakusumah & Supriady, 2003).

Pemberlakuan kebijakan Pokok-pokok Haluan Negara dinilai bisa membantu Indonesia memiliki arah pembangunan yang terencana dengan baik, khususnya di tengah transisi dari satu pemerintah ke pemerintah lainnya. Namun, pemberlakuan kebijakan ini perlu mengatur sanksi dan pengawalan ketat agar dalam praktiknya tidak menjadi ajang korupsi program pembangunan, seperti yang terjadi di era Orde Baru. Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam membuat Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai arah pembangunan.

Bila dikaji dari struktur hukum dalam Negara sesuai dengan pendapat Kelsen, (1973). bahwa hukum adalah suatu tatanan (order) tingkah laku manusia. Tatanan merupakan suatu sistem aturan; hukum tidak terdiri dari satu aturan tunggal yang terisolasi, dia adalah seperangkat aturan yang memiliki kesatuan yang disebut sistem. Kita tidak mungkin dapat memahami hukum bila kita membatasi perhatian pada aturan tunggal yang terisolasi. Garis hubungan bersama antara bagian-bagian aturan dari tata hukum adalah penting untuk memahami sifat dari hukum, hanya dengan dasar-dasar hubungan yang komprehensif yang membentuk tata hukum, sifat hukum dapat dipahami secara jelas.

Suatu sistem hukum adalah: rangkaian hubungan, baik bersifat horizontal maupun vertikal. Hans Kelsen melihat sistem hukum dalam negara berjenjang secara vertikal membentuk piramida. Makin tinggi jenjang norma hukum maka makin abstrak, makin rendah makin kongkrit. Disamping itu ada proses delegasi wewenang oleh aturan hukum yang lebih tinggi ke aturan yang lebih rendah, baik secara atributif, atau dengan pendelegasian, hukum yang lebih rendah berpedoman atau tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Hans Kelsen hanya membagi norma hukum atas dua bagian besar yakni Grund Norm dan Norm.

Adolf Merkl melihat hirarkhi tata hukum dalam negara sebagai suatu proses abstraksi. Semakin tinggi jenjang aturan hukum itu, ia makin umum dan abstrak, sebaliknya makin ke bawah makin kongkrit (Wahjono, 1966); atau kalau dilihat terbalik dari atas kebawah dikenal teori kongkritisasi hukum yang telah diadopsi oleh Hans Kelsen yang melihat hukum sebagai struktur piramid. Hukum terungkap dalam proses bertahap dari norma hukum yang tertinggi yang merupakan norma hukum yang paling abstrak, umum, semata-mata menetapkan norma yang lebih rendah sampai ke norma hukum yang paling rendah yang sepenuhnya diindividualisasikan, kongkrit dan eksekutif / penerapan. Diantara dua kutub ini masing-masing norma tidak saja menetapkan hukum, tetapi juga menerapkan dan mengambil bagian dalam proses kongkritisasi hukum. Perubahan terhadap norma hukum yang lebih tinggi akan membawa dampak perubahan terhadap norma hukum yang lebih rendah. Apabila norma hukum yang lebih tinggi dicabut dan dihapus, maka norma hukum dibawahnya akan tercabut dan terhapus pula (Soeprapto, 1998).

Hans Nawiasky, murid Hans Kelsen melengkapi pendapat gurunya dengan mengadakan pengelompokan jenjang norma hukum dalam negara atas 4 macam yaitu: Staatsfundamental Norm (Norma Dasar Negara); Staatsgrundgesetz (aturan Dasar Negara); Formelle Gesetz (undang-undang); Verordnung & Autonomesatzung (peraturan pelaksana dan peraturan otonomi) (Purbacaraka & Ali, 1990). Kelsen, (1973). menyatakan hukum positif adalah hukum yang berlaku pada negara tertentu. Pendapat Hans Kelsen relevan untuk memahami tata hukum dalam negara didasarkan atas pertimbangan bahwa Indonesia adalah sebuah Negara Kesatuan yang merdeka/berdaulat, stabil dan memiliki konstitusi yang pasti, yaitu UUD NRI 1945, sehingga seluruh tatanan hukum Indonesia akan mengacu atau bersumber pada UUD NRI 1945.

Dalam serangkaian diskusi oleh para pakar/akademisi, lembaga negara yang paling tepat merumuskan dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Secara filosofis, Pokok-Pokok Haluan Negara adalah dokumen hukum bagi penyelenggara negara yang berbasis kedaulatan rakyat. Artinya, rakyatlah melalui lembaga MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang merancang dan menetapkannya. Dokumen haluan negara yang ditetapkan oleh MPR itu selanjutnya menjadi rujukan bagi Presiden dan lembaga negara lainnya dalam menyusun program-program pembangunan sesuai wewenangnya masing-masing. Inilah esensi dari Pokok-Pokok Haluan Negara yang berbasis pada prinsip kedaulatan rakyat.

Secara ideologis, keberadaan Pokok-Pokok Haluan Negara dipandang mendasar dan mendesak, mengingat tidak saja proses pembangunan nasional memerlukan panduan arah dan strategi baik dalam jangka pendek, menengah dan panjang, tetapi juga yang lebih mendasar adalah untuk memastikan bahwa proses pembangunan nasional merupakan manifestasi dan implementasi dari ideologi negara dan falsafah bangsa Pancasila.

Secara yuridis, dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, MPR tidak memiliki peran apa-apa. Padahal MPR adalah lembaga negara pembentuk konstitusi. MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat yang paling sempurna karena memiliki 2 (dua) unsur keanggotaan, yaitu anggota DPR dan anggota DPD. Jadi, dalam diri MPR itu tidak saja ada representasi rakyat Indonesia secara keseluruhan, tetapi juga ada representasi kepentingan daerah.

Secara politik, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tidak dapat dikatakan sebagai bagian dari kontrak politik antara Presiden dengan rakyatnya melalui lembaga-lembaga perwakilannya. Dokumen Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut juga tidak memiliki implikasi politik kepada Presiden dan/atau Kepala Daerah apabila tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Juga dari aspek hukum, dokumen Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tidak mengikat pada tataran implementasi.

D. Kesimpulan

Landasan yuridis Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai arah pembangunan nasional berkelanjutan berlandaskan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Pemerintahan Negara Republik Indonesia dengan Visi dan Misi Negara Kesatuan Republik Indonesia berupa pemerintahan yang konstitusional dengan legitimasi publik yang kokoh. Menghadirkan kembali Haluan Negara sangat penting dilakukan karena: (a) Haluan Negara memiliki kedudukan yang strategis dan fundamental; dan (b) Paradigma RPJPN yang eksekutif sentris. Pertimbangan terhadap lahirnya kembali Haluan Negara, didasarkan atas: Pertama, Landasan Filosofis Haluan Negara, seperti *guidens*, sebagai kompas yang akan mengarahkan kemana penyelenggaraan negara dan pembangunan yang hendak dicapai dan diwujudkan sesuai dengan landasan ideologi Pancasila. Kedua, Landasan Teoritis, Haluan Negara dan sistem presidensial bukanlah dua kutub yang sangat berbeda. Ketiga, Landasan Yuridis, bahwa kesepakatan kolektif ingin menghidupkan kembali haluan negara, dengan mengubah ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan menegaskan bahwa MPR berwenang untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara. Keempat, Landasan Sosiologis dan Politik, bahwa menghidupkan kembali Haluan Negara masih menjadi perdebatan dalam kehidupan anak bangsa. Pemicu perdebatan itu, seputar wilayah keberadaan sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia saat ini dan kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Tetapi desain Haluan Negara yang digagas nanti tidaklah saling melumpuhkan atau mengampusti semangat sistem presidensial tetapi justru untuk menghadirkan visi ke-Indonesi-an masa depan yang lebih terarah.

E. Referensi

- Abdul Rafiq, dkk. (2023). "Laporan Kinerja Badan Pengkajian MPR RI Tahun 2022", Cetakan Pertama, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta
- Amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali. Amandemen Pertama disahkan pada 19 Oktober 1999. Amandemen Kedua disahkan pada 18 Agustus 2000. Amandemen Ketiga disahkan pada 10 November 2001. Dan, Amandemen Keempat disahkan pada 10 Agustus 2002.
- Asas-Asas dan Teori Pembentukan Perundang-Undangan oleh Rais rozali upload 12-september-2013 <https://zalirais.wordpress.com/2013/09/12/asas-asas-dan-teori-pembentukan-perundang-undangan/>
- Azhary, Muhammad Tahir. (1992). *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Bratakusumah, Deddy Supriady. (2003). Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (makalah tidak diterbitkan).
- Fitriani, dkk. (2019). "Reformulasi Kebijakan Haluan Negara; Antara Realita dan Cita-Cita", Medan: Enam Media.
- Fuady, Munir. (2013). *Teori-teori Besar Dalam Hukum: Grand Theory*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Kajian Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara
- Kelsen, Hans. (1973). *General Theory Of Law And State*, Russell & Russell, New York.
- Kesbangpol, Artikel 13 Juni 2023 "Melihat Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)" diakses melalui <https://kesbangpol.kulonprogokab.go.id/detil/794/melihat-kembali-garis-garis-besar-haluan-negara-gbhn>, pada tanggal 25 Februari 2024
- Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/ 1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Pertama (Tahun 1961-1969)
- Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra. (2003). *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Penerbit: CV. Mandar Maju, Bandung.
- Maria Farida Indrati Soeprato. (1998). *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar Dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Marzuki, Peter Mahmud, (2005). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Surabaya: Prenadamedia Group
- Moh. Hudi. (2018). Tesis: Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional). Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.
- Muhtamar, Syafruddin, Abdul Razak, M. Yunus Wahid. (2012). Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Amanat Konstitusi (Studi Tentang Perbandingan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam GBHN dan RPJPN). Makasar: Program Pascasarjana UNHAS
- Penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara pada bagian ke III tentang kekuasaan negara.
- Purbacaraka, Purnadi dan M Chidir Ali. (1990). *Disiplin Hukum*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bhakti.
- Triwulan, Titik. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

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

Wahjono, Padmo. (1966). *Ilmu Negara*, Jakarta. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.