



**TINJAUAN SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP
PERBANDINGAN SISTEM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN NASIONAL DI ERA
ORDE BARU DAN REFORMASI**

(Studi Perencanaan Pembangunan Model Garis Besar Haluan Negara (GBHN)
Dan Model Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN))

NADIA NINNA OCKTAVIA

**TINJAUAN SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP
PERBANDINGAN SISTEM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN NASIONAL DI ERA
ORDE BARU DAN REFORMASI**

**(Studi Perencanaan Pembangunan Model Garis Besar Haluan
Negara (GBHN) Dan Model Rancangan Pembangunan Jangka
Panjang (RPJPN)**



Skripsi

Diajukan Sebagai Salah Satu syarat untuk memperoleh gelar
sarjana hukum (S.H)

OLEH:

Nadia Ninna Ocktavia

Nim: 1811150026

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SUKARNO
(UINFAS) BENGKULU
2022 M/ 1443**

SURAT KETERANGAN PLAGIASI

Tim Uji Pengawas Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Bengkulu

Menerangkan bahwa:

Nama : Nadia Ninna Ocktavia

Nim : 1811150026

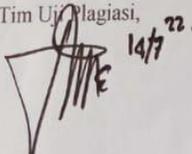
Prodi : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Tinjauan Siyash Dusturiyah Terhadap Perbandingan Sistem
Perencanaan Pembangunan Nasional Era Orde Baru Dan
Reformasi (Studi Perencanaan Pembangunan Model Garis Besar
Haluan Negara (GBHN) Dan Model Perencanaan Pembangunan
Jangka Panjang (RPJPN)

Telah dilakukan Uji Plagiasi terhadap skripsi sebagaimana tersebut diatas, dengan
tidak ditemukan karya tulis yang bersumber dari hasil karya orang lain dengan
presentasi plagiasi 17%.

Demikian surat keterangan plagiasi ini kami buat untuk dipergunakan
sebagaimana mestinya.

Ketua Tim Uji Plagiasi, 14/7 22.


Hidayat Darussalam, M.E.Sy
NIP. 198611072020121008

Yang Menyatakan



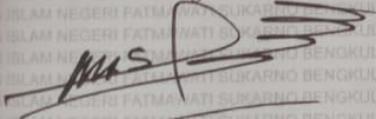
Nadia Ninna Ocktavia
Nim : 18111500026

HALAMAN PERSETUJUAN

Skripsi yang di tulis oleh Nadia Ninna Ocktavia NIM. 1811150026 dengan judul "Tinjau Siyasah Dusturiyah Terhadap Perbandingan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Di Era Orde Baru Dan Reformasi (Studi Perencana Pembangunan Model Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan Model Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (Rpjpn)" Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah telah di periksa dan di perbaiki sesuai dengan saran dari Pembimbing I dan Pembimbing II. Oleh karena itu, skripsi ini di setujui untuk Sidang Munaqasyah Skripsi Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UINFAS) Bengkulu.

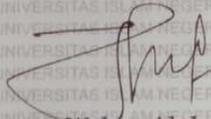
Bengkulu, juli 2022

Pembimbing I



Masril, S.H., M.H
NIP. 195906261994031001

Pembimbing II



Wakyu Abdul Jafar, M.H.I
NIP.19861206201503005



**KEMENTERIAN AGAMA RI
IN FATMAWATI SUKARNO BENGKULU
FAKULTAS SYARIAH**

Alamat: Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Telp.(0736) 51276 fax(0736) 51771 Bengkulu

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi oleh: **Nadia Ninna Ocktavia**, NIM. 1811150026 Judul
**"Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Perbandingan Sistem
 Perencanaan Pembangunan Nasional Di Era Orde Baru Dan Reformasi
 (Studi Perencanaan Pembangunan Model Garis Besar Haluan Negara
 (GBHN) Dan Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN)
 Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah, telah diuji dan
 dipertahankan di depan Tim Sidang Munaqasyah Skripsi Fakultas
 Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu pada:**

Hari : Rabu
 Tanggal : 20 Juli 2022

Dan dinyatakan **LULUS**, dapat diterima dan disahkan sebagai
 syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) dalam Ilmu Hukum
 Tata Negara.

Bengkulu, Juli 2022
 Dekan Fakultas Syariah

Dr. H. Suwarjin, MA
 NIP.196904021999031004

Tim Sidang Munaqasyah

Ketua

Sekretaris

Masril, S.H., M.H.
 NIP.195906261994031001

Wahyu Abdul Jafar, M.H.I
 NIP: 19861206201503005

Penguji I

Penguji II

Dr. H. John Kenedi, S.H., M. Hum
 NIP.19620503198603001

Wery Gusmansyah, S.H., M.H
 NIP:198202122011011009

MOTTO

- “Manusia yang Paling Baik Adalah Manusia Yang Paling Banyak Memberikan Manfaat Bagi Manusia Lainnya” (HR. Muslim)
- “Hatiku Tenang Kerena Mengetahui Bahwa Apa Yang Melewatkanku Tidak Akan Pernah Menjadi Takdirku, Dan Apa Yang Ditakdirkan Untukku Tidak Akan Pernah Melewatkanku” (Umar Bin Khatab)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini kupersembahkan kepada:

- ❖ Mama dan papa serta ibu dan ayah tercinta yang telah memberikan motivasi doa serta kasih sayangnya kepadaku semoga anakmu kelak bisa menjadi orang sukses dan semoga Allah SWT memberikan umur yang panjang dan berkah untuk anakmu.
- ❖ Kepada saudara-saudaraku tercinta dan tersayang (Ipan, Hendra, Pipi, Andi, Pia, Fika, Aldo, Wilda dan Zahra) yang selalu memberikan semangat setara mendoakanku semoga saudaramu ini bisa membanggakan kalian.
- ❖ Untuk dosen pembimbingku Bapak Masril, S.H., M.H. dan Bapak Wahyu Abdul Jafar, M.H.I. yang telah membimbingku dan memberikan arahan dalam menyelesaikan skripsi ini.
- ❖ Sahabat kecilku (Mutiara dan Elia) yang selama ini telah menemaniku, memberi semangat serta mendoakanku.
- ❖ Cecan Squad (uni chindy, Sera, Sari, Anggela, dan Yola) teman-teman seperjuanganku yang telah memberikan semangat serta dukungan kepadaku.
- ❖ Untuk HTN A dan C 2018 terimakasih atas kebersamaanya semoga kita sukses dimanapun kita berada.

- ❖ Untuk teman seperjuanganku (Keke, Naldi, Yoga, Sheren, Nelia, Fera, Anggita, Rani Dan Seli) semoga kita selalu diberikan kemudahan dan kesuksesan dimanapun kita berada.
- ❖ Ikatan Duta Fakultas Syariah (IDFAS) 2018
- ❖ Almamater Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bnegkulu.

ABSTRAK

Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Perbandingan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Di Era Orde Baru Dan Reformasi (Studi Perencanaan Pembangunan Model Garis Besar Halian Negara (GBHN) Dan Model Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) Oleh: Nadia Ninna Ocktavia, NIM: 1811150026. Pembimbing I: Masril. S.H.,M.H. dan Pembimbing II: Wahyu Abdul Jafar, M.H.I.

Ada dua persoalan yang dikaji dalam skripsi ini, yaitu (1) Bagaimana Pelaksanaa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pada Era Orde Baru (GBHN) dan Era Reformasi (RPJPN), (2) Bagaimana tinjauan siyasah Dusturiyah terhadap sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dan RPJPN. Untuk mengungkapkan persoalan tersebut secara mendalam dan menyeluruh, jenis penelitian ini adalah *library research* (kepuustakaan), menggunakan pendekatan yuridis normatif yang bermanfaat untuk memberikan informasi, fakta dan Perbandingan Terhadap Tinjauan Dusturiyah Dalam Perbandingan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Era Orde Baru GBHN dan reformasi RPJPN. Kemudian data tersebut diuraikann dianalisis dan dibahas untuk menjawab permasalahan-permasalahan tersebut, dari hasil penelitian ini ditemukan bahwa (1) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah berimplikasi pada menghilangkan struktur dan prosedur tertentu, sekaligus memunculkan struktur

prosedur pengganti dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan kedudukan, fungsi kewenangan MPR telah berimplikasi pada kemunculan SPPN dan RPJP Nasional sebagai pedoman dasar penyelenggaraan pembangunan pengganti GBHN. Namun fakta empiric menunjukkan bahwa perubahan tersebut tidak selalu berkorelasi dengan *output* dan *outcome* yang diharapkan. (2) pelaksanaan sistem perencanaan pembangunan pada masa orde baru GBHN dan masa reformasi RPJPN dapat dihubungkan juga dengan sistem pemerintahan Islam, khalifah, kepala Negara, dalam sistem upaya pembangunan baik dalam pemerintahan Islam atau dalam pemerintahan ketata negaraan Indonesia sistem pemerintahanya berdasarkan petunjuk dari Tuhan Yang Maha Esa yang bersumber dari Al- Quran dan Hadis, serta kebijakan yang berlaku tentunya untuk mengurus dan mengatur kepentingan demi kemaslahatan bersama. Sementara dalam hak kebebasan dan kemerdekaan, Islam mengajarkan kebebasan dalam berfikir, berpendapat, menuntut ilmu, dan beragama, sejalan dengan ideologi pancasila yang merupakan visi atau arah kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Kata kunci: Perbandingan Sistem Perencanaan Pembangunan Masa GBHN dan RPJPN

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Segala puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala nikmat dan Karunianya Sehingga Penulis Dapat Menyelesaikan Proposal Skripsi Yang Berjudul **“Tinjau Siyasah Dusturiyah Terhadap Perbandingan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Di Era Orde Baru Dan Reformasi (Studi Perencanaan Pembangunan Model Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan Model Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN)”**

Salawat dan salam untuk Nabi besar Muhammad SAW, yang telah berjuang untuk menyampaikan ajaran Islam sehingga kita mendapatkan petunjuk ke jalan yang lurus baik didunia maupun akhirat.

Penyusunan skripsi ini bertujuan untuk memenuhi salah satu syarat guna untuk memperoleh gelar sarjana hukum Islam (SH) Pada Program studi Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UINFAS) Bengkulu. Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis mendapat bantuan dari berbagai pihak. Dengan demikian, penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. KH. Zulkarnain Dail, M.Pd. sebagai rektor UIN-FAS Bengkulu yang telah memberikan fasilitas kepada penulis dalam menuntut ilmu pengetahuan di UIN-FAS Bengkulu.

2. Dr. Suwarjin, S.Ag, MA. Sebagai Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UINFAS) Bengkulu beserta staf yang menyediakan fasilitas penunjang dalam proses perkuliahan.
3. Ifansyah Putra, M.Sos. Sebagai Ketua Jurusan Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UINFAS) Bengkulu
4. Masril, S.H., M.H. sebagai pembimbing I yang telah memberikan bimbingan, motivasi, semangat, dan arahan dengan penuh kesabaran.
5. Wahyu Abdul Jafar, M.H.I. Selaku pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, motivasi, semangat, dan arahan dengan penuh kesabaran.
6. Kedua orang tuaku yang selaku mendoakan untuk kesuksesan.
7. Bapak ibuk dosen Fakultas Syariah (UINFAS) Bengkulu yang telah mengajar dan memberikan berbagai ilmu dengan penuh keiklasan.
8. Staf dan karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UINFAS) Bengkulu
9. Semua pihak yang telah berkontribusi nyata dalam penulisan skripsi ini.

Penulis menyadari, dalam penyusunan skripsi ini, tentu tak lupa dari kekhilafan dan kekurangan dari berbagai sisi. Oleh sebab itu, penulis mengharapkan kritik dan saran

yang sifatnya membangun demi kesempurnaan skripsi ini ke depan.

Bengkulu Juli M/1443 H

Nadia Ninna Ocktavia
NIM:1811150026

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN MOTO	v
PERSEMBAHAN	vi
ABSTRAK	viii
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI	xiii

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	18
C. Tujuan Penelitian.....	19
D. Kegunaan Penelitian	19
E. Penelitian Terdahulu.....	20
F. Metode Penelitian.....	23
G. Sistematika Penulisan	26

BAB II. KAJIAN TEORI

A. Siyasah Dusturiah.....	29
1. Pengertian Siyasah.....	29
2. Pengertian Dusturiah.....	32
3. Sumber Hukum Siyasah Dusturiah.....	34
B. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	36
1. Pengertian perencanaan	36
2. Pengertian pembangunan	38
3. Penegertian sistem perencanaan pembangunan.....	40
C. Garis-Garis Besar Haluan Negara Era Orde Baru	43
1. Sejarah GBHN dan Tujuan.....	43
D. Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang Era Reformasi	47
1. Sejarah RPJPN dan tujuan.....	47

BAB III. PEMBAHASAN

A. Pelaksanaa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Era Orde Baru (GBHN) dan Era Reformasi (RPJPN)	56
1. Era Orde Baru (GBHN).....	56
2. Analisis Penelitian Terhadap GBHN.....	63
3. Era Reformasi (RPJPN)	64
4. Analisis Penelitian Terhadap RPJPN.....	70
5. Perbandingan Arah Pembangunan Nasional GBHN dan RPJPN	71
B. Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Mode GBHN dan RPJPN	79
1. Analisis Siyasah Dusuriyah Terhadap Sistem Perbandingan Perencanaan Pembangunan Model GBHN dan RPJPN	83

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan.....	87
B. Saran	88

DAFTAR PUSTAKA.....	90
----------------------------	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perencanaan pembangunan nasional dalam suatu negara merupakan hal yang sangat penting, Negara tanpa adanya pembangunan akan tertinggal atau terhenti disatu titik, sedangkan perubahan selalu terjadi seiring dengan perkembangan zaman yang sekaligus menuntut terwujudnya suatu pembangunan dalam suatu Negara, penyusunan rencana pembangunan diprioritaskan untuk mengakomodir kepentingan dan kebutuhan rakyat. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Yang sekaligus merupakan dasar dan filsafat pembangunan, yang digambarkan sebagai awal perujutan yaitu masyarakat makmur, adil, dan sejahtera yang mana dengan ketaatan kepada Allah SWT dan rasulnya serta ketaatan pada pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah yang sesuai dengan firman allah SWT dalam surat an- nisa ayat 59

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ مِنْكُمْ أَلَا أَمْرٌ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ
إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ □ تَأْوِيلًا
قَرْدُوه

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatlah kamu kepada Allah dan taatlah kepada Rasul dan kepada pemangku kekuasaan (pemimpin, guru) diantaramu.

Maka jika kamu berselisih dalam suatu (urusan), kembalikanlah ia pada (kitab) Allah dan (Sunnah) Rasul, jika kamu benar-benar beriman terhadap Allah dan hari kemudian. Itulah yang lebih baik dan lebih bagus kesudahannya". (Q.S. al-Nisa: 59)¹

Dalam ajaran Islam, telah banyak dijelaskan tentang pentingnya masalahnya pemerintahan baik yang menyangkut urusan duniawi maupun urusan ukhrawi, hal ini di karenakan adanya pendapat bahwa Islam adalah agama yang komprehensif, didalamnya terdapat sistem ketatanegaraan, sistem ekonomi, sistem sosial dan sebagainya.²

Dengan adanya sistem ketatanegaraan yang dibentuk Islam, masyarakat pada zaman dahulu dapat melakukannya dengan baik, yang pada akhirnya Islam lahir dengan sistem yang berkeadilan. Allah SWT telah berfirman dalam surah Al-Hujurat ayat 13 yang berbunyi:

يٰۤاَيُّهَا النَّاسُ اِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَّاُنْثٰى وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوْبًا وَّقَبَاۤىِٕلَ لِتَعَارَفُوْۤا اِنَّ اَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللّٰهِ اَتْقٰىكُمْ اِنَّ اللّٰهَ عَلِيْمٌ خَبِيْرٌ ﴿١٣﴾

Artinya: "Hai manusia, sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang lakilaki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa -bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya

¹ <https://tafsirweb.com/1591-quran-surat-an-nisa-ayat-59.html>

² Imam Al mawardi, Al-Ahkam As-sulthaniyyah, *Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syari'at Islam* (Jakarta: Darul Falah, 2007), h. 85

Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal". (Q.S. Al-Hujurat ayat :13)³

Islam menjelaskan bagaimana sistem ketatanegaraan yang ada pada zaman nabi, tidak jauh berbeda antara sistem yang ada di Negara Indonesia. Dengan adanya sistem ketatanegaraan yang dibentuk Islam, masyarakat pada zaman dahulu dapat melakukannya dengan baik, yang pada akhirnya Islam lahir dengan sistem yang berkeadilan

Dalam Islam siyasah terbagi menjadi 3 yaitu siyasah dusturiyah, siyasah maliyyah dan siyasah dauliyah, yang mana dalam pembahasan ini mengacu pada siyasah dusturiyah. Pembahasan dalam siyasah dusturiyyah meliputi penetapan hukum oleh lembaga legislatif (siyasah tasyri'iyah), peradilan oleh lembaga yudikatif (Siyasah qada'iyyah) dan administrasi pemerintah eksekutif (Siyasah idariyya). Dalam hal ini yang dimaksud dengan siyasah dusturiyah adalah siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.

Islam menjelaskan bagaimana sistem ketatanegaraan yang ada pada zaman nabi, tidak jauh berbeda antara sistem yang ada di Negara Indonesia. Dengan adanya sistem

³ <https://www.google.com/search?q=al+hujurat+ayat+13>.

ketatanegaraan yang dibentuk Islam, masyarakat pada zaman dahulu dapat melakukannya dengan baik, yang pada akhirnya Islam lahir dengan sistem yang berkeadilan

Ketika mengacu pada sistem perencanaan pembangunan nasional era orde baru dan reformasi maka sistem ketatanegaraan pada Islam yang diambil antara lain sistem mengenai lembaga legislatif (siyasah tasyriyah), lembaga eksekutif (siyasah iddariyah) dan lembaga yudikatif (siyasah qadariyah). Dari produk hukum GBHN dan RPJPN tentunya ada korelasi antara lembaga legislatif sebagai pembuat aturan dengan lembaga peradilan yang fungsinya untuk mengawasi eksekutif dalam menjalankan kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Dalam artianya Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sedangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.⁴

Perubahan amandemen Konstitusi dalam sejarah perjalanan negara dan bangsa Indonesia memberikan

⁴ Pasal 1 ayat 1-3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

perubahan mendasar dalam proses penyusunan arah pembangunan hukum nasional. Hal ini didasari oleh perubahan-perubahan politik dalam sejarah Indonesia antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan konfigurasi politik, karakter produk hukum juga berubah. Perubahan politik yang menyebabkan terjadinya perubahan hukum bukan hanya menyangkut perubahan Undang-undang melainkan menyentuh perubahan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR). Perubahan UUD 1945 merupakan agenda atau produk reformasi. Pada saat itu ada arus pemikiran yang kuat yang dimotori oleh berbagai kampus dan para penggiat demokrasi bahwa reformasi konstitusi merupakan keharusan jika kita mau melakukan reformasi.⁵

Perubahan pada Undang-Undang Dasar tahun 1945 akan merubah sistem kelembagaan negara termasuk kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang akan berdampak pada hilangnya kewenangan MPR untuk membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dengan diberlakukannya Undang-undang dasar tahun 1945 hasil amandemen, terjadi pula perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu:

⁵ Moh. Mahfud MD, *Politi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), h 375-377.

1. Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
2. Ditiadakannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional
3. Diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Selain daripada itu, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah. Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya serta antara pembangunan daerah dan pembangunan secara nasional, maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan nasional

Perubahan landasan hukum dalam perencanaan pembangunan nasional sebagai pengganti GBHN pada masa setelah amandemen UUD 1945 banyak menimbulkan pro

dan kontra di kalangan masyarakat. Dengan dihapuskannya GBHN, sebagian pihak menilai konsistensi dan kontinuitas belum berjalan karena perencanaan pembangunan diwadahi dalam undang-undang. UU-SPPN beserta peraturan perundang-undangan di bawahnya yang menjadi landasan perencanaan pembangunan dianggap tidak mampu menjamin kesinambungan dan keselarasan pembangunan antara pusat dan daerah. Pemikiran-pemikiran ini menimbulkan adanya wacana dihidupkannya kembali GBHN yang lebih mudah dipahami untuk menjalankan roda pembangunan hukum nasional.

Dalam naskah akademik yang disusun Forum Rektor Indonesia tahun 2014, Prof Dr. Niki Lukviarman, SE, MBA, AK, CA, Guru Besar/Ketua Program Doktor Universitas Andalas, disebutkan GBHN berbeda dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). GBHN adalah sebuah strategi ideologi pembangunan sedangkan RPJP adalah merupakan sebuah strategi teknokratik pembangunan. Perbedaan antara haluan negara dan RPJP adalah sangat mendasar bahwa jika haluan negara bersifat ideologis, sementara RPJP bersifat teknokratis. Urgensi GBHN adalah sebagai arahan bagi pembangunan nasional sedang RPJP berisi penjabaran arah pembangunan nasional yang berisi prioritas kerja pembangunan yang bersifat "teknokratis dan pragmatis". Selanjutnya Prof Niki menyatakan haluan

negara bersifat dinamis dan holistik karena dibahas setiap lima tahun oleh seluruh anggota MPR yang merupakan representasi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berbeda dengan RPJP yang cenderung statis karena berbentuk undang-undang sehingga berpotensi membelenggu perencanaan pembangunan pada pemerintahan periode berikutnya. Pendapat lain dari Prof Elfindri menyoroti beberapa kelemahan sistem perencanaan pembangunan yang berlangsung sejak era reformasi dimana rencana pembangunan disusun berdasarkan visi dan misi kandidat saat masa kampanye pemilihan presiden sehingga lebih fokus pada perencanaan pembangunan jangka menengah bukan jangka panjang. Selain itu, visi dan misi tersebut disusun secara terbatas oleh tim kampanye dan tidak fokus pada bagaimana negara dibangun dalam jangka panjang. Akibatnya, rencana-rencana pembangunan dari para presiden era reformasi kerap tidak bisa berkelanjutan⁶.

Untuk membangun tatanan hukum nasional yang modern dengan mengacu cita-cita hukum Pancasila yang mampu memberikan kerangka dan aturan-aturan hukum

⁶Seharusnya MPR Kembali Berwenang Menetapkan GBHN, diakses melalui <http://www.tribunnews.com/mpr-ri/2016/06/21/seharusnya-mpr-kembali-berwenang-menetapkan-gbhn>, pada tanggal 6 Juni 2017

yang efisien dan responsif bagi penyelenggaraan. Tatanan Hukum Nasional Indonesia itu harus mengandung ciri:⁷

1. Berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara;
2. Mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan;
3. Sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi;
4. Bersifat rasional yang mencakup rasionalitas-efisiensi, rasionalitas-kewajaran (*redelijkheid*), rasionalitas-berkaidah dan rasionalitas-nilai;
5. Responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.

Sedangkan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang terdapat didalam Pasal 2 ayat (4) UU No: 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk :

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;
4. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Tujuan perencanaan pembangunan hukum nasional terdapat persamaan dan perbedaan cara pandang. Persamaannya adalah responsif dan mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Sedangkan

⁷ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju 2009), h. 207-208.

perbedaan yang mendasar di dalam GBHN adalah bersifat formal dengan menitikberatkan pada tata hukum berbentuk tertulis, terunifikasi dan mekanisme prosedural dalam proses pengambilan keputusan. Dalam SPPN memfokuskan pada koordinasi antara pelaku pembangunan antara Pusat dan Daerah serta menjamin tercapainya penggunaan sumber daya yang efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan. Selain perbedaan tujuan perencanaan pembangunan hukum nasional, berikut ini perbandingan perencanaan pembangunan nasional sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 sebagai berikut :⁸

Tabel 1

NO	GBHN	RPJPN
1.	Ditinjau dari Landasan Hukum	
	Landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945.	Landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945

⁸ UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

	<p>Landasan Operasional : Ketetapan MPR</p>	<p>Landasan operasional : -Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; -UU No: 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; -UU No: 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 Tahun 2005-2025. -Peraturan Presiden No: 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional</p>
2.	Ditinjau dari Strategi Pembangunan	
	<p>Strategi pembangunan diarahkan pada tindakan pembersihan dan perbaikan kondisi ekonomi yang mendasar. Strategi tersebut ditetapkan dengan sasaran-sasaran dan titik berat pembangunan dalam setiap</p>	<p>Pelaksanaan RPJPN tahun 2005 - 2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan sebagai berikut :</p>

	<p>Repelita yaitu :</p> <p>1) Repelita I : Menitikberatkan pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan landasan yang kuat bagi tahap selanjutnya;</p> <p>2) Repelita II : Menitikberatkan pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan dasar bagi tahap selanjutnya;</p> <p>3) Repelita III: Menitikberatkan pada sektor pertanian menuju swasembada pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mengolah bahan baru menjadi barang jadi untuk</p>	<p>1) RPJM ke-1 (2005-2009) : Diarahkan untuk menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis dan yang tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat;</p> <p>2) RPJPM ke-2 (2010-2014) : Ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatakan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian;</p> <p>3) RPJPM ke-3 (2015-2019) : Ditujukan untuk lebih memantapkn</p>
--	---	--

	<p>meletakkan dasar yang kuat bagi tahap selanjutnya:</p> <p>4) Repelita IV : menitikberatkan pada sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha menuju swasembada pangan dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri baik industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-repelita selanjutnya.</p>	<p>pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat;</p> <p>4) RPJM ke-4 (2020-2024) : Ditujukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan diberbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di</p>
--	---	--

		berbagai wilayah yang disukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.
3.	Ditinjau dari Materi Pembangunan	
	<p>1) hukum: mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat.;</p> <p>2) Ekonomi: Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan.</p> <p>3) Politik :</p> <p>a. Politik Dalam Negeri : Memperkuat NKRI dalam bhinekatunggalikaan;</p> <p>b. Politik Luar Negeri: Menegaskan arah politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif</p> <p>4) Penyelenggaraan Negara : Membersihkan penyelenggaraan negara dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme;</p>	<p>RPJM ke-1 (2005-2009) fokus pada:</p> <p>1) Peningkatan keadilan dan penegakan hukum;</p> <p>2) Penurunan jumlah pengangguran dan kemiskinan;</p> <p>3) Meningkatkan pengelolaan pulau-pulau kecil;</p> <p>4) Meningkatkan SDM;</p> <p>5) Mendorong pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan iklim yang lebih kondusif termasuk memperbaiki infrastruktur;</p>

<p>5) Komunikasi, Informasi dan media massa : Meningkatkan pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern dan media tradional;</p> <p>6) Agama : Memantapkan fungsi, peran dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual dan etika dalam penyelenggaraan negara;</p> <p>7) Pendidikan : Mengupayakan perluasan dan pemertaan kesempatan memperoleh pendidikan bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia;</p> <p>8) Sosial dan Budaya : Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial; Meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung Kebudayaan,</p>	<p>6) Peningkatan peran swasta dengan meletakkan dasar-dasar kebijakan dan regulasi serta reformasi dan restrukturisasi kelembagaan terutama untuk sektor transportasi, energi dan kelistrikan serta pos dan telematika;</p> <p>7) Pelaksanaan revitalisasi kelembagaan pusat-pusat pertumbuhan yang memiliki lokasi strategis antara lain kawasan ekonomi khusus (KEK) dan kawasan andalan;</p> <p>8) Peningkatan mitigasi bencana: geologi, kerusakan hutan dan pencemaran</p>
---	--

	<p>Kesenian dan Pariwisata dengan mengembangkan dan membina kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa.</p> <p>9) Kedudukan dan Peranan Perempuan : Meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;</p> <p>10) Pemuda dan Olahraga : Menumbuhkan budaya olahraga guna meningkatkan kualitas manusia Indonesia;</p> <p>11) Pembangunan Daerah :</p> <p>a. Umum: Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab;</p> <p>b. Khusus : Daerah Istimewa Aceh, Irian Jaya</p>	<p>lingkungan.</p> <p>RPJM ke-2 (2010 - 2014) dengan program :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Penurunan angka kemiskinan dan pengangguran; 2) Peningkatan kesehatan dan status gizi; 3) Pelestarian fungsi lingkungan hidup; 4) Peningkatan perekonomian melalui penguatan industri manufaktur, pertanian dan kelautan; 5) Peningkatan energi. <p>RPJM ke-3 (2015-2019) dengan program :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Peningkatan IPTEK; 2) Daya saing kompetitif; 3) Peningkatan kemampuan TNI dan Polri serta partisipasi masyarakat dibidang hukum;
--	---	--

	<p>dan Maluku.</p> <p>12) Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup : Mengelola sumber daya alam dan memelihara daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi.</p> <p>13) Pertahanan dan Keamanan : Menata kembali Tentara Nasional Indonesia sesuai paradigma baru secara konsisten melalui reposisi, redefinisi dan reaktualisasi peran TNI.</p>	<p>4) Pemerataan. Sasaran Pembangunan Manusia dan Masyarakat meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kependudukan; 2) Pendidikan; 3) Kesehatan; <p>Sasaran Pembangunan Sektor Unggulan meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kedaulatan Pangan; 2) Kedaulatan energi dan ketenagalistrikan; 3) Kemaritiman; 4) Pariwisata; <p>Sasaran Pembangunan Dimensi Pemerataan meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Antar kelompok pendapatan; 2) Antar wilayah-wilayah Pembangunan Perdesaan; 3) Pengembangan Kawasan Perbatasan; 4) Pengembangan Daerah Tertinggal;
--	---	---

		5) Pembangunan Pusat Pertumbuhan Ekonomi di luar Jawa;
--	--	--

Dalam uraian diatas penulis berpendapat bahwa permasalahan tentang sistem perencanaan pembangunan sangat menarik untuk dikaji dan ditelalaah secara mendalam. Maka dengan ini penulis merujuk pada sebuah judul **“Perbandingan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Di Era Orde Baru Dan Reformasi (Studi Perencanaan Pembangunan Model Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan model Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang diatas, dan untuk mengetahui gambaran lebih jelas, penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana Pelaksanaa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pada Era Orde Baru (GBHN) Dan Era Reformasi (RPJPN)?
2. Bagaimana Tinjauan Siyasa Dusturiyah Terhadap Sistem Perencanaan pembangunan nasional model GBHN dan RPJPN?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan penjelasan yang telah penulis paparkan diatas kegunaan penelitian ini adalah:

1. Untuk Memperjelaskan Bagaimana Pelaksanaa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pada Masa Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan Masa Rancangan Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN)?
2. Untuk Mengetahui Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Dan RPJPN?

D. Kegunaan penelitian

Berdasarkan penjelasan yang telah penulis paparkan diatas kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai bahan literatur bagi para kaum intelektual guna mempelajarinya serta dapat menjadi suatu tambahan wawasan dalam lingkup pendidikan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan sitem perencanaan pembangunan nasional pada masa orde dan reformasi.

2. Secara Praktis

- a. Bagi masyarakat

Manfaat penelitian ini bagi masyarakat dapat memberikan pandangan serta pengetahuan tentang bagaimana cara sistem perencanaan pembangunan nasional pada masa orde baru dan pada masa reformasi sekarang.

- b. Bagi penulis
 1. Sebagai syarat untuk memenuhi syarat kelulusan atau mendapatkan gelar sarjana hukum.
 2. Untuk memperoleh sebuah pengetahuan baru yang nantinya berguna untuk para penulis lainya yang mencari referensi dengan masalah yang sama.
 3. Untuk memberikan sumbangan pemikiran terhadap kebijakan pemerintah di bidang ketatanegaraan.

E. Kajian Terdahulu

Untuk menghindari munculnya asumsi duplikasi hasil penelitian, maka penulis perlu memberikan pemaparan tentang beberapa karya yang telah ada yang memiliki kemiripan tema penelitian yang akan dilakukan diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Skripsi yang berjudul *“Urgensi Kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Berkaitan Dengan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”*⁹ yang ditulis oleh Nasrul Suhuf Salehan Fakultas

⁹Nasrul Suhuf Salehan, “Urgensi Kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Berkaitan Dengan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, (Skripsi, Universitas Jember, Jember, 2015)

Hukum Universitas Jember. Dalam skripsi ini menjelaskan tentang pelaksanaan RPJM yang tidak konsisten dikarenakan adanya kepentingan politik dari partai yang mencalonkan Presiden, sehingga perlu merevitalisasi GBHN untuk memperbaiki sistem perencanaan pembangunan di Indonesia. Persamaan dalam penelitian ini yaitu sama-sama membahas tentang sistem perencanaan pembangunan atau sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun, perbedaan dalam penelitian ini yaitu penulis menggunakan teori Siyasa Dusturiyah dalam kedudukan MPR sebagai ahlu al-halli wa al-'aqdi dalam penentuan arah kebijakan pemimpin.

2. Skripsi yang berjudul "*Tinjauan Fiqh Siyasa al-Dustururiyyah Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara di Indonesia*"¹⁰ yang ditulis oleh Dwi Nuril Hidayati. Dalam skripsi ini membahas dinamika penerapan GBHN dari masa orde baru hingga orde reformasi dengan meninjau dari Siyasa Dusturiyah. Persamaan dalam penelitian ini yaitu sama-sama membahas tentang penerapan GBHN. Namun, perbedaan dalam penelitian yang dilakukan penulis lebih mengedepankan prinsip legislatif Islam dalam menentukan

¹⁰ Dwi Nuril Hidayati, "*Tinjauan Fiqh Siyasa al-Dustururiyyah Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara di Indonesia*", (Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2019)

arah kebijakan yang terkonsep melalui ahlu al-halli wa al-'aqdi.

3. Tesis yang berjudul “Perencanaan Pembangunan Nasional dalam sistem pemerintahan Prsideniil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan negara dan Sstem Perecanaan Pembangunan Nasional)”¹¹ yang dtulis oleh Moh. Hudi Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Dalam tesis ini permasalahan yang di bahas yaitu tentang perbandingan sistem perencanaan pembangunan di Indonesia dengan mengkorelasikan pada sistem pemerintahan presidensial. Persamaan penelitian ini yaitu sama-sama membahas tentang sistem perencanaan pembangunan nasional. Namun, perbedaan dalam penelitian yang dilakukan penulis ialah merekonseptualisasi penerapan sistem perbandingan perencanaan pembangunan nasional pada masa orde baru yaitu masa berlakunya Garis Besar Haluan Negara GBHN dan masa reformasi.

¹¹ Moh. Hudi, “Perencanaan Pembangunan Nasional dam Sistem Pemerintahan presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)”, (Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018)

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

a. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian kepustakaan (*library research*) adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan.¹²

Model penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan sebuah metode penelitian yang digunakan data mengungkapkan permasalahan dalam kehidupan.

b. Pendekatan Penelitian

Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis. Metode pendekatan yuridis digunakan untuk mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.¹³ Dalam penelitian ini diterapkan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum.

¹²Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), h.111

¹³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1988), h. 11-12.

2. Sumber Data

Penelitian hukum tidak dikenal adanya data, sebab dalam penelitian hukum khususnya yuridis normatif, sumber penelitian hukum diperoleh dari kepustakaan bukan dari lapangan, untuk istilah yang dikenal adalah bahan hukum¹⁴ dalam penelitian hukum normatif bahan pustaka merupakan bahan dasar yang dalam ilmu penelitian umumnya disebut bahan hukum sekunder.

a. Bahan hukum primer.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, yaitu terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Pasal 1 ayat (1),(2) dan (3) undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional.
- 3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana pembangunan jangka panjang nasional tahun 2005-2025,
- 4) TAP MPR No.II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negar.
- 5) Undang-undang nomor 25 tahun 2000 tentang program pembangunan nasional.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media,2017), h. 41.

b. Bahan hukum sekunder

Data sekunder adalah sumber data yang mendukung data primer dalam melakukan penelitian ini berupa buku, jurnal ilmiah, surat kabar, artikel ataupun karya ilmiah lainnya. Dalam penelitian ini terdapat data sekunder berupa:

- 1) Buku Hukum Tata Negara Indonesia
- 2) Buku GBHN
- 3) Jurnal yang berkaitan dengan penerapan GBHN dan RPJPN
- 4) Jurnal yang berkaitan Lembaga Negara
- 5) Pendapat pakar hukum tata negara terhadap penerapan GBHN dan RPJPN
- 6) Karya tulis atau karya ilmiah lainnya yang menunjang penelitian ini.

3. Teknik pengumpulan Data

Dalam penulisan ini teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh penelitian ini adalah melalui uraian logis prosedur pengumpulan data bahan primer, bahan sekunder lalu bahan hukum tersebut diidentifikasi dan di klasifikasikan data dengan menyesuaikan dengan masalah yang dibahas, teknik pengumpulan data yang dilakukan terdiri atas bahan hukum dan menelaah buku-buku, media

online majalah artikel, dan lain sebagainya yang beraitan dengan penulisan skripsi¹⁵

4. Teknik Analisis Data

Metode analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif, karena datanya berupa data kualitatif maka dalam hal ini penulis menggunakan dan menyusun data yang berkenaan dengan penelitian. Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deduktif.

Metode analisis yang digunakan mengidentifikasi permasalahan dalam penelitian ini adalah analisis normatif. Data yang dikumpulkan, selanjutnya dianalisis dengan dukungan teori yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan secara komprehensif.

G. Sistematika Penulisan

Agar penulisan penelitian ilmiah (skripsi) dapat terarah dengan tujuan maka diperlukan sistematika penulisan yang terdiri dari 4 (empat) bab, dimana antara 1 (satu) bab, dengan bab lainnya saling mendasari dan berkaitan. Hal ini guna memudahkan pekerjaan dalam penulisan dan menangkap hasil dari penelitian. Adapun sistematika penulisan ini terdiri dari bagian pembahasan yang diatur dari lima bab, adalah sebagai berikut:

¹⁵ Soerjono Soekanto, "pengantar penelitian hukum", (Jakart: Pustaka Pelajar,1992), h,201

BAB I

Berisi pendahuluan meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kajian terdahulu, kerangka teori, metode penelitian, dan statistika penelitian.

BAB II

Berisi tentang landasan teori yang akan di angkat dalam penelitian ini, teori-teori yang diangkat dalam penelitian ini ialah teori-teori yang berkaitan dan mencangkup teori tentang siyasah dusturiyah, sistem perencanaan pembangunan nasional, garis-garis besar haluan Negara Era Orde Baru dan perencanaan pembangunan jangka panjang Era Reformasi.

BAB III

Pada bab ini akan di uraikan mengenai hasil penelitian penulisan dengan memfokuskan pada setiap rumusan masalah yang hendak di jawab dalam penelitian ini, yaitu pelaksanaan sistem perencanaan pembangunan nasional era orde baru dan Tinjauan siyasah dusturiyah terhadap sistem perencanaan pembangunan nasional mode GBHN dan RPJPN. kemudian dilakukan suatu analisis secara sistematis dan komprehensif terhadap terhadap keseluruhan data informasi yang diperoleh untuk mengurai dan menjawab setiap rumusan masalah dalam penelitian.

BAB IV

Bab terakhir pada penulisan ini berisi kesimpulan atas uraian permasalahan serta pembahasan yang telah di sampaikan pada bab bab sebelumnya. Selain itu juga, berisi saran-saran yang dapat peneliti berikan atas permasalahan atas yang diteliti oleh peneliti.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Siyasah Dusturiah

1. Pengertian Siyasah

Kata siyasah berasal dari kata Sasa yang artinya mengatur, mengurus, memerintah, pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.¹⁶ siyasah merupakan bentuk masdar atau kata benda abstrak dari kata sasa, yang memiliki banyak makna yaitu mengemudi, mengendalikan, pengendali dan cara pengendalian. Secara terminologi kata as-siyasah merupakan kata bahasa arab asli. maknanya, diantaranya adalah pengaturan bimbingan, pengarahan dan perbaikan. Sedangkan istilah as- siyasah asy-syar'iyyah (politik syar'i) termasuk kedalam banyak istilah, tidak hanya pada satu istilah saja. bahkan banyak mengandung signifikansi. Oleh karena itu, lafazh "as-siyasah" telah digunakan lebih dari satu makna. Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah "pengaturan Perundang-Undangan yang diciptakan bertujuan untuk memelihara ketertiban, kemaslahatan serta mengatur keadaan".¹⁷

Terdapat perbedaan pendapat dikalangan ahli hukum Islam terhadap pengertian siyasah antara lain datang dari:

¹⁶Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet Ke 1, (Jakarta: Gaya Media, Pratama 2001), h.108.

¹⁷ Abdul Wahab Khallaf, *al-Siyasah al-Syari'ah*, (Kairo: Dar al-Anshar, 1977), h. 4-5.

1. Ibnu Manzur ahli bahasa dari Mesir, menurut beliau siyasah yaitu berarti mengatur sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan.
2. Abdul Wahab Khalaf mendefinisikan siyasah sebagai Undang-Undang yang dibuat untuk memelihara ketertiba dan kemaslahatan serta mengatur berbagai hal.
3. Abdurrahman mengartikan siyasah sebagai hukum dan peradilan, lembaga pelaksanaan administrasi dan hubungan luar negara lain.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pengertian fiqh siyasah yaitu merupakan salah satu aspek Hukum Islam yang membicarakan pengaturan dari pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan sendiri. Dalam fiqh siyasah, ulama mujtahid menggali sumber-sumber Hukum Islam, yang terdapat dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah, yaitu sebagai sumber untuk mengeluarkan hukum-hukum yang terkandung didalamnya baik yang berhubungan dengan kehidupan bernegara maupun yang berhubungan dengan kehidupan bermasyarakat. Sebagai hasil penalaran kreatif, pemikiran para mujtahid tersebut tidak kebal terhadap perkembangan zaman dan sangat bersifat *debatable* (masih bisa diperdebatkan) serta menerima perbedaan pendapat.

Definis-definisi tersebut menegaskan bahwa wewenang dalam membuat segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang berkaitan dengan pengaturan kepentingan negara dan urusan umat guna mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (pemerintah, ulil amri atau walatul amri) karena itu segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan siyasah yang dipegang oleh pemegang kekuasaan bersifat mengikat. Ia wajib ditaati oleh masyarakat selama semua produk itu secara substansial tidak bertentangan dengan hukum syariat, karena ulil amri telah diberikan hak oleh Allah untuk dipatuhi, sekalipun semua produk itu bertentangan dengan pendapat para mujtahid, karena pendapat mujtahid hanya wajib diamalkan oleh mujtahid itu sendiri dan masyarakat tidak wajib mengikutinya. Dalam ajaran Islam, telah banyak dijelaskan tentang pentingnya masalah pemerintahan baik yang menyangkut urusan duniawi maupun urusan ukhrawi, hal ini dikarenakan adanya pendapat bahwa Islam adalah agama yang komprehensif, didalamnya terdapat sistem ketatanegaraan, sistem ekonomi, sistem sosial dan sebagainya.

2. Pengertian Dusturiyah

Dusturiyah berasal dari bahasa Persia yang berarti dusturi. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangannya, kata ini digunakan untuk menunjukan anggota pemuka agama. Setelah mengalami penyerapan kedalam bahasa arab, maka kata dusturiyah berkembang pengertiannya menjadi asas pembinaan. Menurut istilah, dusturiyah berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah Negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (kostitusi).¹⁸

Apabila dipahami penggunaan kata dustur sama dengan constitution dalam bahasa inggris, atau Undang-undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata dusturiyah. Sedangkan istilah fiqh Dusturiyah, merupakan suatu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dan kenegaraan dalam arti luas, karena di dalam dusturiyah itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan didalam pemerintahan suatu Negara, dusturiyah dalam suatu Negara sudah tentu peraturan perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan

¹⁸<http://rangerwhite09-artikel.blogspot.co.id/2010/04/kajian-fiqh-siyasah-tentangkonsep> (15 november 2021).

dusturiyah tersebut. Dusturiyah dalam konteks keindonesiaan adalah Undang-Undang Dasar yang merupakan sebagai acuan dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Siyasah dusturiyah adalah bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Lebih spesifiknya ruang lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, dan pengaturan aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan untuk kemaslahatan bersama.

Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara merumuskan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan negara serta ummah.¹⁹

Nilai yang diletakan dalam perumusan undang-undang dasar yaitu jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan dimata hukum. Tanpa memandang kedudukan status sosial, materi, pendidikan dan agama. Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan yaitu untuk

¹⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h.13.

merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip fiqh siyasah dusturiah akan tercapai.

3. Sumber Hukum Siyasah Dusturiah

a. Al- qur'an

Al-qur'an adalah sumber pokok aturan agama Islam yang dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-qur'an merupakan kalam Allah yang berisi firman-firman Allah dalam bentuk ragam hukum didalamnya. Karena al-qur'an diyakini berasal dari Allah dan teks-teksnya dianggap suci, maka setiap muslim harus mengakui sebagai pondasi segala macam superstruktur Islam.²⁰ Para tokoh-tokoh, muslim banyak mencatat bahwasannya al-qur'an merupakan satu-satunya sumber yang paling tinggi dalam menentukan hukum-hukum lainnya, karena al-qur'an tidak pernah mengalami kondisi dan perubahan apapun walau perkembangan zaman terus berjalan.

b. Sunah

Sunah secara harfiah adalah suatu praktek kehidupan yang membudaya atau suatu norma perilaku yang diterima oleh masyarakat yang menyakini meliputi segenap ucapan dan tingkah laku nabi. Proses periwayatan sunah biasanya disaksikan oleh beberapa

²⁰Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...* h. 273

orang yang mengetahui langsung kejadiannya tersebut dan disampaikan dari generasi ke generasi sejak jama Nabi hingga akhir dari perawi yang meriwayatkan dengan meneliti sederetan perawi yang berkesinambungan.²¹

c. Ijma

Dalam hukum Islam ijma merupakan suatu keputusan bersama untuk menentukan suatu hukum yang baik demi kemasalahatan umat dengan cara musyawarah. Musyawarah ini timbul dari pemikiran kalangan ulama mufti, ahli fiqh maupun pemerintahan. Apabila didalam musyawarah tersebut ada beberapa orang yang tidak setuju dengan hasil keputusan mayoritas peserta musyawarah, maka *ijma* tersebut dinyatakan batal.²²

d. Qiyas

Qiyas adalah metode logika yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan legalitas suatu bentuk prilaku tertentu dengan cara menetapkan satu kaitan positif atau negative antara bentuk prilaku yang satu dengan bentuk prilaku yang lainnya dengan suatu prinsip umum.²³ Metode qiyas ini

²¹Ridwan HR, Fiqih Politik; *Gagasan Harapan dan Kenyataan* (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 20110), h. 53.

²²Ridwan HR, *Fiqh Politik...*, h. 54

²³ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam; Telaah Kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam* (Surabaya: Risalah Gusti, 1999), h. 56.

biasanya digunakan untuk menentukan hukum yang jelas ada berbagai permasalahan yang banyak dan kompleks. Qiyas biasanya menggunakan dalil-dalil alqur'an maupun hadis yang sekiranya sama bentuk perbuatan hukum yang dihadapi.

B. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

1. Pengertian Perencanaan

Perencanaan adalah keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang hal-hal yang akan dikerjakan dimasa yang akan datang melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan. Istilah perencanaan sudah sangat umum kita dengar dalam pembicaraan sehari-hari. hampir semua buku tentang perencanaan memberikan pengertian berbeda-beda, banyak dokumen perencanaan nasional atau pernyataan para pemimpin politik yang memperkenalkan pengertian mereka sendiri. Lebih dari itu, perencanaan sebagai suatu proses yang bersinambung yang mencakup keputusan keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Berdasarkan definisi tersebut, ada empat pendapat elemen dasar perencanaan, yaitu:²⁴

1. Merencanakan berarti memilih.

²⁴ Hasan, Iqbal. M.. *Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia 2002, h.19-20

2. Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya.
3. Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan.
4. Perencanaan berorientasi ke masa depan.

Dari berbagai dimensi pengertian dapat dikatakan bahwa suatu perencanaan tidak lain dari susunan (rumusan) sistematis mengenai langkah (tindakan-tindakan) yang akan dilakukan di masa depan, dengan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang seksama atas potensi dan faktor-faktor eksternal, dan pihak-pihak yang berkepentingan, dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Pengertian ini memuat hal-hal prinsip yang termuat dalam dokumen perencanaan, yakni; Apa yang akan dilakukan merupakan jabaran dari visi dan misi, Bagaimana mencapai hal tersebut, Siapa yang akan melakukan, Lokasi aktifitas, Kapan akan dilakukan, dan berapa lamanya. Ada 6 (enam) fungsi perencanaan:

- a. Perencanaan diharapkan menjadi pedoman pelaksanaan kegiatan yang ditunjukkan untuk mencapai tujuan tertentu.
- b. Perencanaan membuat proses pencapaian tujuan lebih terarah.
- c. Perencanaan dapat memperkirakan (*forecast*) terhadap hal-hal yang akan dilalui.

- d. Perencanaan memberi kesempatan untuk memilih kombinasi cara terbaik.
- e. Perencanaan dilakukan berdasarkan skala prioritas (tujuan, sasaran, maupun tindakan).
- f. Dengan perencanaan maka akan ada alat ukur untuk melakukan evaluasi.

Dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Dengan di implementasikannya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Mengenai karakteristik perencanaan juga menjelaskan sebagai berikut

- a) Mengarah ke pencapaian tujuan.
- b) Mengarah ke perubahan.
- c) Pernyataan pilihan tindakan.
- d) Bertumpu pada rasionalitas.
- e) Bertumpu pada tindakan kolektif.

2. Pengertian Pembangunan Nasional

Pembangunan adalah suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana. Pembangunan Nasional bertujuan untuk

mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang materil dan spirituil berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, dan bersatu dalam suasana kehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib, dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.²⁵

Dalam undang-undang nomor 25 tahun 2004 disebutkan bahwa Tahapan perencanaan pembangunan nasional meliputi:

- a. Penyusunan rencana.
- b. Penetapan rencana.
- c. Pengendalian pelaksanaan rencana.
- d. Evaluasi pelaksanaan rencana.

Tiga nilai yang menjadi tujuan pembangunan adalah:²⁶

- 1) *live sustainance* atau terpenuhinya kebutuhan dasar manusia berupa sandang, pangan papan, kesehatan, dan perlindungan dari ancaman, *self esteem*, kemampuan untuk menjadi diri sendiri.
- 2) *freedom for survoitude*, yaitu kemampuan untuk memilih secara bebas. Pembangunan merupakan suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir. Proses

²⁵ Tap MPR No. IV/MPR/1973, Tap MPR No. IV/MPR/1978, Tap MPR No II / MPR / 1983, Tap MPR No.II/MPR/1988, Tap MPR No. II/MPR/1993, dan Tap MPR No. II/MPR/1998, yang semuanya tentang Garis-garis besar haluan nagara.

²⁶ Tjokrowinoto, Moeljarto, *Politik Pembanguna Sebuah Analisa Konsep, Arah dan Strategi*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1994), h. 65.

pembangunan sebenarnya adalah merupakan suatu perubahan sosial budaya. Pembangunan supaya menjadi suatu proses yang dapat bergerak maju atas kekuatan sendiri

- 3) *self sustaining proces* tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya. Jadi bukan hanya yang dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah belaka. Pembangunan tergantung dari suatu "*innerwill*", proses emansipasi diri. Dan suatu partisipasi kreatif dalam proses pembangunan hanya menjadi mungkin karena proses pendewasaan

Tjokroamidjojo menyimpulkan bahwa pembangunan nasional merupakan: (1) proses pembangunan berbagai bidang kehidupan, baik sosial, ekonomi, politik dan lainnya; (2) proses perubahan sosial yang merupakan proses perubahan masyarakat diberbagai kehidupannya ke arah yang lebih baik, lebih maju, dan lebih adil; (3) proses pembangunan dari, oleh dan untuk masyarakat atau adanya partisipasi aktif masyarakat.²⁷

3. Pengertian Sistem Perencanaan Pembangunan

Sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat ditingkat

²⁷ Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Cetakan Ketujuh Belas, (Jakarta: Penerbit PT Pustaka LP3ES Indonesia, 1995) h. 56

pusat dan daerah dan diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan Negara.²⁸

Sistem perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan kondisi daerah yang bersangkutan²⁹ Pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Terdapat banyak pengertian perencanaan pembangunan menurut para ahli dan menurut Undang-Undang nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional:

- a. Riyadi dan Bratakusumah: perencanaan pembangunan adalah suatu proses prumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan / aktivitas.
- b. Conyers dan Hills: Perencanaan pembangunan adalah suatu proses berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.

²⁸ Undang-undang republik Indonesia nomor 25 tahun 2004 *tentang sistem perencanaan pembangunan nasional*, bab 1 ketentuan umum pasal 1 ayat 3.

²⁹ Sjafrizal *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. (Jakarta: Rajawali Pers. 2014), h. 24.

- c. Perencanaan pembangunan menurut undang-undang nomor 25 tahun 2004 mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai berikut” Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat ditingkat pusat dan daerah.

Perencanaan pembangunan menjadi bahan pedoman atau acuan dasar bagi pelaksanaan pembangunan (*action plan*). Oleh karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif (dapat dilaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan), menurut undang-undang nomor 25 tahun 2004 menyebutkan bahwa tujuan dari sistem perencanaan pembangunan nasional yaitu:

- 1) Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan.
- 2) Menjamin terciptanya integritas, sinkronisasi, dan sinergi baik antara daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antar pusat daerah.
- 3) Menjamin keterkaitan dan konsentrasi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.
- 4) Mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

- 5) Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya sehingga menghasilkan tiga rancangan pembangunan yaitu:

- a) Rancangan pembangunan jangka panjang.
- b) Rancangan pembangunan jangka menengah.
- c) Rancangan pembangunan tahunan.

C. Garis-Garis Besar Haluan Negara Era Orde Baru

1. Sejarah GBHN dan Tujuan

Garis-garis besar haluan Negara adalah haluan Negara tentang penyelenggaraan Negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh majelis permusyawaratan rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

Tahun 1966 merupakan babak awal, perubahan tatanan pemerintahan Indonesia. Pemerintahan orde lama berakhir dan pemerintahan orde baru di bawah pimpinan Soeharto dimulai. Kebijakan dasar yang digunakan oleh pemerintahan baru adalah melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Pancasila yang

terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 digunakan sebagai landasan ideal segala kegiatan, sedangkan UUD 1945 dijadikan landasan konstitusional. Anti kolonialisme dan imperialisme tidak lagi dikumandangkan sebagai strategi menata kesatuan dan persatuan Orientasi pemerintahan baru ditekankan pembangunan bidang ekonomi, sehingga politik revolusioner mulai dikesampingkan. Setelah kehidupan politik kondusif serta terkendali maka MPR segera membentuk GBHN sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 3 UUD 1945.³⁰ Haluan negara yang dituangkan dalam Tap MPR ini wajib dijalankan oleh Presiden selaku mandataris MPR, karena Presiden diangkat dan bertanggung jawab pada MPR. Dalam hal ini, Presiden tidak *neben* tapi *untergeordnet* kepada MPR.

Pembentukan GBHN dimaksudkan untuk memberikan arah bagi bangsa yang sedang menjalani proses pembangunan, dengan tujuan mewujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu 5 (lima) tahun ke depan. GBHN tersebut adalah produk politik secara resmi dan transparan dari pihak MPR, yang dapat dibaca secara terbuka oleh semua organ, dan dapat diterjemahkan kedalam berbagai bahasa di dunia , sehingga organ-organ

³⁰ Satjipto Raharjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, (Bandung: alumni, 1979), h.

Negera lainpun tahu bagaimana kondisi penegakan hukum tanah air kita.³¹

Dalam kurun waktu 32 tahun pemerintahan orde baru di bawah kepemimpinan nasional yang sama (Presiden Soeharto), MPR telah berhasil menetapkan sebanyak 6 GBHN (GBHN 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 dan 1998). Artinya setiap sidang 5 tahunan, MPR menjalankan tugas rutin menetapkan GBHN yang akan diamanatkan kepada Presiden. Rutinitas yang dilakukan oleh MPR ini seakan tidak melihat faktor riil kebutuhan dan perkembangan hukum masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari format dan rumusan Tujuan Pembangunan Nasional dari keseluruhan GBHN tersebut satu sama lain memiliki kesamaan yaitu:³²

“Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, dan bersatu dalam suasana peri kehidupan Bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai”.

³¹ M.Solly Lubis, *Reformasi Politik Hukum: Syarat Mutlak Penegakan Hukum yang Paradigmatik*, disampaikan pada ulang tahun ke 80. M. Solly Lubis pada tanggal 11 Februari 2010. h. 2

³² Tap MPR No. IV/MPR/1973, Tap MPR No. IV/MPR/1978, Tap MPR No. I I /MPR/ 1983, Tap MPR No. II/MPR/1988, Tap MPR No. II/MPR/1993, dan Tap MPR No. II/MPR/ 1998, tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

GBHN disusun dengan sistematis yang dituangkan dalam ketetapan MPR sebagai berikut:

Bab I terdiri dari Pendahuluan.

Bab II terdiri dari Pola Dasar Pembangunan Nasional.

Bab III terdiri dari Pola umum Pembangunan Jangk Panjang.

Bab IV terdiri dari Pola Umum Pelita III.

Bab V sebagai Penutup.

Kemudian dalam bab-bab dalam GBHN terdapat materi-materi pokok yang merupakan kunci-kunci penting untuk mendapatkan memahami GBHN sebagai suatu kebulatan secara tajam. Dinataranya yang pertama Tujuan pembangunan nasional, kedua pembangunana manusia dan masyarakat Indonesia, ketiga sebagai landasan pembangunan nasional, keempat asas-asas pembangunan nasional, kelima sebagai modal dasar dan faktor-faktor dominan, keenam sebagai wawasan nusantara, ketujuh ketahanan nasional, kedelapan sebagai tujuan setiap tahapan pembangunan, kesembilan sebagai pembangunan jangka panjang, kesepuluh sebagai trilogi pembangunan, kesebelas pembangunan lima tahun ketiga, dan kedua belas sebagai pelaksanaan GBHN.

Pembentukan GBHN ini dimaksudkan untuk memberikan arah bagi perjalanan Pembentukan GBHN ini dimaksudkan untuk memberikan arah bagi perjalanan bangsa yang sedang menjalani proses pembangunan,

dengan tujuan mewujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu 5 (lima) tahun ke depan. GBHN tersebut adalah produk politik secara resmi dan transparan dari pihak MPR, yang dapat dibaca secara terbuka oleh semua organ, dan dapat diterjemahkan kedalam berbagai bahasa di dunia, sehingga organ-organ Negara-negara lainpun tahu bagaimana kondisi penegakan hukum tanah air kita.³³

D. Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Rpjpn Arah Pembangunan Reformasi

1. Sejarah RPJPN dan Tujuan

Krisis moneter melanda Indonesia pada tahun 1997 dan kemudian berkembang menjadi krisis, yang berdampak pada perubahan seluruh sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan substansial dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terkait dengan perencanaan pembangunan adalah;

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak diamanatkan lagi untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)
- b. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; dan.
- c. Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah.

³³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 1

Perkembangan proses demokratisasi sejak tahun 1998 sampai dengan proses penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 telah memberikan peluang untuk mengakhiri masa transisi demokrasi menuju arah proses konsolidasi demokrasi. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilaksanakan sebanyak empat kali telah mengubah dasar-dasar konsensus dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, baik pada tataran kelembagaan negara maupun tataran masyarakat sipil. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian memberikan ruang diterbitkannya berbagai peraturan dan perundang-undangan bidang politik sebagai penjabarannya telah menjadi bagian penting upaya merumuskan format politik baru bagi konsolidasi demokrasi.

Presiden menjalankan program pembangunan berdasarkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dikeluarkan melalui Ketetapan MPR (TAP MPR), karena MPR dianggap sebagai maket atau miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan proses kedaulatan rakyat. Presiden harus menjalankan haluan negara menurut GBHN yang ditentukan oleh MPR. Di bawah MPR, presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dalam pemerintahan negara.

Instrumen hukum dalam acuan penyelenggaraan negara dituangkan dalam bentuk GBHN dalam formulasi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI).

Pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ke masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berikutnya. Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya serta antara pembangunan daerah dan pembangunan secara nasional. Untuk itu, seluruh komponen bangsa sepakat menetapkan sistem perencanaan pembangunan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) yang di dalamnya diatur perencanaan jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (5 tahun), dan pembangunan tahunan.³⁴

Lahirnya RPJPN adalah sebagai ganti dari perubahan substansial yang terjadi, dan Amandemen Undang-

³⁴ Dijelaskan dalam Bab I Lampiran UU RI No.7 Tahun 2017 Tentang RPJPN 2005-2025, h. 2

Undang Dasar 1945. RPJPN merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan Nasional. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (disingkat RPJP Nasional), adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun. RPJP Nasional untuk tahun 2005 sampai dengan 2025 diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. Pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 5 (lima) tahunan

Rancangan pembangunan jangka panjang nasional merupakan arah Pembangunan pada masa reformasi, yaitu pembangunan dari, oleh, dan untuk rakyat, dilaksanakan di semua aspek kehidupan bangsa yang meliputi aspek politik, ekonomi, sosial budaya, dan aspek pertahanan keamanan, dengan senantiasa harus merupakan perwujudan wawasan nusantara serta memperkuat ketahanan nasional diselenggarakan dengan membangun bidang-bidang pembangunan diselaraskan dengan membangun bidang-bidang pembangunan dengan sasaran jangka panjang,

pembangunan jangka menengah dan rencana pembangunan tahunan

1) Rencana Jangka Panjang

Rencana jangka panjang adalah rencana yang tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dalam GBHN dirumuskan tujuan-tujuan yang secara bertahap hendak dicapai dalam jangka waktu 25 tahun. Disamping itu, karena GBHN berlaku untuk 5 tahun maka dalam GBHN juga merumuskan tujuan-tujuan yang hendak dicapai setiap akhir lima tahun yang bersangkutan. Tujuan-tujuan ataupun sasaran yang hendak dicapai pada setiap akhir 5 tahun itu merupakan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran 5 tahunan. yang dimaksudkan dengan Rencana Pembangunan Lima tahun atau yang kita kenal dengan istilah Repelita.³⁵

GBHN yang merupakan dasar bagian repelita I sampai dengan Repelita V, yaitu pembangunan jangka panjang I atau PJP I, demikian juga GBHN tahun 1993 yang berlaku sampai dengan tahun 1997, terdiri atas 5 bab. Dan dari kelima bab itu, bab yang ke IV berisi petunjuk-petunjuk mengenai Repelita untuk jangka waktu yang bersangkutan. Khususnya atas dasar petunjuk-petunjuk itulah Repelita disusun.

2) Rencana Pembangunan limatahun

³⁵ B.S Muljana, *perencanaan pembangunan nasional*, (Jakarta: UI-Press 2011)

Dalam Repelita atau rencana lima tahunan disusun program-program pembangunan disertai dengan rencana biaya yang akan diperlukan untuk pelaksanaannya. Program-program tersebut dijabarkan dalam proyek-proyek dalam rencana tahunan, dan proyek-proyek ini dijabarkan dalam kegiatan-kegiatan yang direncanakan akan dilaksanakan dalam tahun yang bersangkutan. Se jauh dapat dikuantifikasikan proyek-proyek tersebut dijabarkan pula dalam kegiatan-kegiatan dan diperkirakan rencana biayanya se jauh mungkin diusahakan adanya ketentuan biaya atau harga untuk setiap unit kegiatan. Dengan demikian maka rencana tahunan dapat dituangkan dalam Anggaran Pembangunan Tahunan

Repelita, disatu pihak, merumuskan tujuan dan sasaran yang akan dicapai selama dan pada akhir 5 tahun yang bersangkutan. di Repelita juga berisi rencana-rencana usaha dan kegiatan yang akan dilaksanakan agar tujuan dan sasaran sungguh-sungguh akan tercapai. Secara umum setiap Repelita dalam PJP I mempunyai tujuan.

- a) Meningkatkan kecerdasan dan kesejahteraan rakyat, tujuan pertama akan tercapai apabila pada akhir Repelita yang bersangkutan jumlah anak, jumlah remaja, dan jumlah pemuda pemudi yang

memperoleh pendidikan, baik ditingkat rendah maupun di tingkat tinggi, baik dalam pendidikan formal maupun nonformal

b) Meletakkan landasan yang kuat untuk pembangunan pada tahap selanjutnya.

3) Rancangan pembangunan tahunan

Rencana pembangunan tahunan pada dasarnya merupakan rencana anggaran belanja pembangunan tahunan. Rencana anggaran ini merupakan bagian dari anggaran pendapatan dan belanja Negara atau APBN, yang sebelumnya disetujui dan disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) masi merupakan rancangan pendapatan dan belanja Negara atau RABPN.

APBN meliputi anggaran rutin dan anggaran pembangunan, seluruh penerimaan Negara, yang mungkin lebih tepat disebut penerimaan pemerintah, terdiri atas penerimaan yang bersumber dari dalam negeri dan penerimaannya berasal dari bantuan luar negeri. Dalam Repelita atau rencana lima tahunan disusun program-program pembangunan disertai dengan rencana biaya yang akan diperlukan untuk pelaksanaanya. Program-program tersebut dijabarkan dalam proyek-proyek dalam rencana tahunan, dan proyek-proyek ini dijabarkan dalam kegiatan-kegiatan yang direncanakan akan dilaksanakan dalam tahun yang

bersangkutan. Sejauh dapat dikuantifikasikan proyek-proyek tersebut dijabarkan pula dalam kegiatan-kegiatan dan diperkirakan rencana biayanya sejauh mungkin diusahakan adanya ketentuan biaya atau harga untuk setiap unit kegiatan. Dengan demikian maka rencana tahunan dapat dituangkan dalam *Anggaran Pembangunan Tahunan*.³⁶ asanya dan Tujuan yaitu

- a) Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan, lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.
- b) Perencanaan dan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan
- c) Sistem perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan Negara
- d) Tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
 - Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
 - Menjamin terciptanya integerasi, sinkronisasi dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;

³⁶ B.S Muljana, *perencanaan pembangunan nasional...*, h.8

- Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;
- Mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

BAB III PEMBAHASAN

A. Pelaksanaa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Era Orde Baru (GBHN) dan Era Reformasi (RPJPN)

1. Era Orde Baru (GBHN)

GBHN menurut Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat baik secara menyeluruh dan terpadu yang diterapkan oleh MPR untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.³⁷ Menurut Deddy Supriady Bratakusumah, GBHN merupakan keinginan rakyat yang menjadi acuan utama atas seluruh kiprah kenegaraan mewujudkan cita-cita berbangsa dan bernegara lalu dituangkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sebelum amandemen, penetapan GBHN di atur dalam Pasal 3 undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 yang kemudian dihapuskan pada Undang-undang dasar republik Indonesia tahun 1945 setelah amandemen.

Sedangkan menurut historisnya, pada masa orde lama strategi pembangunan didasarkan atas pendekatan perencanaan pembangunan yang menekankan pada usaha pembangunan politik, sesuai dengan situasi saat itu yaitu

³⁷ Haposan Siallagan dan Janpatar Simamora., *Hukum Tata Negara Indonesia* (Medan: Sinar grafik, 2011), h. 64

masa perjuangan fisik untuk mempertahankan kemerdekaan nasional sehingga tidak memungkinkan pelaksanaannya secara baik. Sedangkan pada orde baru, pemerintah mengarahkan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial. stabilitas Orde Baru tahun 1970 sampai tahun 1980, pada periode ini banyak produk perencanaan yang dihasilkan (1) GBHN, (2) Penguatan BAPPENAS, (3) UU No. 5 Tahun 1974, (4) Rencana-rencana sektoral, (5) Perencanaan wilayah dan lain-lain.³⁸

Selama orde baru, kekuasaan berada dalam kendali pemerintah, selama itu MPR telah menerapkan 6 GBHN. Penerapan GBHN ketika itu dilakukan setiap 5 tahun sekali. Seluruh GBHN diterapkan dengan bentuk rumusan yang sama, yaitu pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur baik materiil dan spiritual yang berdasar Pancasila dan NKRI. GBHN yang diterapkan selama ini adalah TAP MPR selama orde baru adalah TAP MPR No. IV/MPR/1973, TAP MPR No. IV/MPR/1978, TAP MPR No. II/MPR/1983, TAP MPR No. II/MPR/1988, TAP MPR No. II/MPR/1993, dan TAP MPR No. II/MPR/1998. Kemudian pada masa reformasi pada 1998, MPR melalui sidang MPR pada Oktober 1999 menerapkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang

³⁸ Mahatmi Saronto dan R. Wrihatnolo, *Rekonseptualisasi Perencanaan Pembangunan*, (Yogyakarta: Andi, 2002)

GBHN tahun 1999-2004. Dalam hal ini tujuan dari GBHN adalah memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan social, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradap, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju, dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun kedepan

Secara normatif landasan idiil perencanaan pembangunan Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945. Secara ideologis sistem perencanaan pembangunan nasional dalam GBHN berorientasi kepada Ketuhanan Yang Maha Esa (berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme); Kemanusiaan yang adil dan beradab (tidak mengenal pemerasan atau eksploitasi); Persatuan Indonesia (berlakunya kebersamaan, asas kekeluargaan, sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi dalam ekonomi); Kerakyatan (mengutamakan kehidupan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak); serta Keadilan Sosial (persamaan/emansipasi, kemakmuran masyarakat yang utama bukan kemakmuran orang-seorang).³⁹

Menurut perspektif yuridis, GBHN memiliki tingkat urgencitas yang memadai. GBHN dituangkan dalam bentuk TAP MPR dan patut dimaknai dalam rangka menguatkan

³⁹ Ade Kosasi, "reformulasi perencanaan pembangunan nasional model garis-garis besar haluan Negara", *jurnal Mizani* Vol 6, No 1, 2019, h. 75

kedudukan MPR sebagai salah satu lembaga negara.⁴⁰ GBHN bukan hanya petunjuk arah bagi bangsa Indonesia, melainkan membangun kekuatan bagi oposisi serta mempertahankan eksistensi lembaga MPR sebagai lembaga negara. Maka, secara yuridis formal, keberadaan GBHN membawa dampak yang bersifat multifungsi. GBHN membawa dampak positif bagi keberlangsungan masa depan MPR sebagai lembaga negara yang memiliki posisi yang sama dengan lembaga lainnya.⁴¹ pelaksanaan perencanaan pembangunan pada masa orde baru dapat ditinjau dari beberapa hal.

a. Ditinjau Dari Landasan Hukum

Ditinjau dari landasan hukumnya pada masa pemerintahan GBHN landasan hukumnya yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pembangunan hukum ditujukan untuk memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya, untuk menciptakan kondisi yang dapat memberikan kepastian dan ketertiban hukum dan untuk lebih memberikan dukungan dan pengarahan kepada upaya pembangunan dalam rangka mencapai

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h.49

⁴¹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), h.38

kemakmuran yang adil dan merata Sedangkan landasan Operasional nya yaitu melalui ketetapan MPR.⁴²

b. Ditinjau Dari Strategi Pembangunan

Prioritas pembangunan pada masa pemerintahan orde baru adalah program swasembada pangan, yang mana Strategi pembangunan diarahkan pada tindakan pembersihan dan perbaikan kondisi ekonomi yang mendasar. Strategi tersebut ditetapkan dengan sasaran-sasaran dan titik berat pembangunan dalam setiap Repelita yaitu:

- 1) Repelita I (1 April 1969–31 Maret 1974): fokus pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan landasan yang kuat bagi tahap selanjutnya;
- 2) Repelita II: (1 April 1974–31 Maret 1979): fokus pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan dasar bagi tahap selanjutnya;
- 3) Repelita III: (1 April 1979–31 Maret 1984): fokus pada sektor pertanian menuju swasembda pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mengolah bahan baru menjadi barang

⁴² BS Mulyani, *perencanaan pembangunan nasional* , (Jakarta: universitas Indonesia UI-Press 2011), h.159

jadi untuk meletakkan dasar yang kuat bagi tahap selanjutnya:

- 4) Repelita IV: (1 April 1984-31 Maret 1989): fokus pada sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha menuju swasembada pangan dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri.
- 5) Repelita V (1 April 1989-31 Maret 1994): fokus pada sektor pertanian dan industri.
- 6) Pelita VI (1 April 1994-31 Maret 1999): Masih menitik beratkan pembangunan pada sektor bidang ekonomi yang berkaitan dengan industri dan pertanian serta pembangunan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagai pendukungnya.⁴³

c. Ditinjau Dari Materi Pembangunan

- 1) Hukum: Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat.
- 2) Ekonomi: Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan.
 - a) Pengendalian inflasi,
 - b) Pencukupan kebutuhan pangan,
 - c) Pencukupan kebutuhan sandang
- 3) Politik:

⁴³ Imam Mahdi, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara", dalam *Jurnal Al-Imarah* Vol. 2, No. 1, 2017, h.8.

- a) Dalam Negeri: Memperkuat NKRI dalam Bhinekatunggalikaan.
 - b) Politik Luar Negeri: Menegaskan arah politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif
- 4) Penyelenggaraan Negara: Membersihkan penyelenggaraan negara dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme.
 - 5) Komunikasi, Informasi dan media massa: Meningkatkan pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern dan media tradional;
 - 6) Agama: Memantapkan fungsi, peran dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual dan etika dalam penyelenggaraan negara;
 - 7) Pendidikan: Mengupayakan perluasan dan pemertaan kesempatan memperoleh pendidikan bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia;
 - 8) Sosial dan Budaya: Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial; Meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung Kebudayaan, Kesenian dan Pariwisata yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa.
 - 9) Kedudukan dan Peranan Perempuan: Meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;

- 10) Pemuda dan Olah Raga: Menumbuhkan budaya olahraga guna meningkatkan kualitas manusia Indonesia;
- 11) Pembangunan Daerah :
 - a) Umum: Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab;
 - b) Khusus: Daerah Istimewa Aceh, Irian Jaya dan Maluku.
- 12) Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup: Mengelola sumber daya alam dan memelihara daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi.
- 13) Pertahanan dan Keamanan: Menata kembali Tentara Nasional Indonesia sesuai paradigma baru secara konsisten melalui reposisi, redefinisi dan reaktualisasi peran TNI.⁴⁴

2. Analisis Penelitian Terhadap GBHN

Analisis keberadaan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam penelitian ini yaitu (GBHN) sebagai pedoman dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, (GBHN) juga bukanlah semata-mata diukur dalam konteks demokrasi langsung, atau karena Presiden bukan lagi mandataris MPR., karena sebagai sistem

⁴⁴ Tap MPR No. IV/MPR/1973, Tap MPR No. IV/MPR/1978, Tap MPR No II / MPR / 1983, Tap MPR No.II/MPR/1988, Tap MPR No. II/MPR/1993, dan Tap MPR No. II/MPR/1998, yang semuanya tentang Garis-Garis Besar Haluan Nagara.

perencanaan pembangunan merupakan keputusan bersama dan lebih merupakan penjabaran dari tujuan negara yang henda dicapai, jika ditinjau dari strategi pembangunan nasional. Masa pelaksanaan GBHN pada masa Orde Baru dibagi ke dalam dua tahap yaitu menetapkan arah kebijakan pembangunan nasional selama 25 tahun kedepan dan tahap kedua, menetapkan arah kebijakan pembangunan periode 5 tahun secara berkelanjutan, keberadaan GBHN juga sebagian besar masyarakat Indonesia mengetahui program dan diajarkan dibangku sekolah dari sekolah dasar hingga perguruan tinggi. GBHN lebih mudah untuk dipelajari karena berisi hal-hal yang sifatnya umum serta GBHN memiliki kemampuan mengkonsolidasikan dan mengakomodir kepentingan yang berbeda serta lebih stabil dan terarah.

3. Era Reformasi (RPJPN)

Setiap organisasi yang baik tentu membutuhkan sebuah perencanaan. Hal ini juga tidak terkecuali bagi negara. Ketika organisasi atau negara tidak memiliki perencanaan secara pola dan konsep, maka akan sulit diprediksi arah perjalanan masa depannya. Kesulitan juga ditemui ketika mengukur keberhasilan sebuah kinerja pemerintah dimasa tersebut. Dalam rangka menyikapi berbagai perkembangan yang ada, perencanaan juga akan dapat dirancang untuk dapat menyentuh persoalan-

persoalan tersebut. Di Indonesia, arah bangsa sudah dituangkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang alenia ke empat.

Dalam rangka mewujudkannya bangsa Indonesia menggunakan konsep perencanaan melalui GBHN di masa lalu. Konsep-konsep pada GBHN kemudian dijadikan landasan berfikir dan bertindak bagi pemerintah yang berkuasa pada masa tersebut. Setelah era reformasi, dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, keberadaan GBHN justru dihilangkan. Dihilangkannya GBHN juga menghapuskan kewenangan lembaga MPR dalam membentuk GBHN. Setelah dihapuskannya GBHN, konsep pembangunan nasional dilegalisasikan melalui UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasion dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

a. Ditinjau Dari Landasan Hukum

Pembangunan hukum memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara, khususnya mendorong terwujudnya tata Pemerintahan yang baik. Peraturan perundang-undangan yang baik akan membatasi, mengatur, dan sekaligus memperkuat hak dan kewajiban warga negara. Demikian juga, peraturan perundang-undangan yang baik dan implementasinya yang transparan dan konsisten akan menjamin kepastian

hukum. Sehingga landasan hukumnya bersumber dari idiil Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945. Landasan Obsional. Dikeluarkannya UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN, Undang-Undang RPJPN bermula saat pemerintah mengajukan draft RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 kepada DPR untuk dibahas lebih lanjut. RUU ini adalah tindak lanjut atas Surat Presiden No. R-01/PU/III/2005 tertanggal 18 Maret 2005 yang telah disampaikan kepada DPR. Usaha tersebut merupakan konsekuensi atas keluarnya Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem perencanaan Pembangunan Nasional, khususnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (1), yang mengamanatkan adanya suatu dokumen negara mengenai perencanaan jangka panjang.⁴⁵

- 1) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
- 2) UU No: 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- 3) UU No: 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 Tahun 2005-2025;

⁴⁵ Prayudi, *RJPN Tahun 2005-2025 Sebagai Landasan Pembangunan Politik Memperkuat Demokrasi*, (Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomr 3, September 2007), h. 95

- 4) Peraturan Presiden No: 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional

b. Ditinjau Dari Strategi Pembangunan

Pelaksanaan RPJPN tahun 2005 - 2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam perioderisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan sebagai berikut :

- 1) RPJM ke-1 (2005-2009): Diarahkan untuk menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis dan yang tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat;
- 2) RPJPM ke-2 (2010-2014): Ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian;
- 3) RPJPM ke-3 (2015-2019): Ditujukan untuk lebih memantapkann pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya

manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat;

- 4) RPJM ke-4 (2020-2024): Ditujukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan diberbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang disukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.⁴⁶

c. Ditinjau Dari Materi Pembangunan

- 1) RPJM ke-1 (2005-2009) fokus pada:
 - a) Peningkatan keadilan dan penegakan hukum;
 - b) Penurunan jumlah pengangguran dan kemiskinan;
 - c) Meningkatkan pengelolaan pulau-pulau kecil;
 - d) Meningkatkan SDM;
 - e) Mendorong pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan iklim yang lebih kondusif termasuk memperbaiki infrastruktur;
 - f) Peningkatan peran swasta dengan meletakkan dasar-dasar kebijakan dan regulasi serta reformasi dan restrukturisasi kelembagaan terutama untuk

⁴⁶ UU Nomor 17 Tahun 2007 *tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025*

sektor transportasi, energi dan kelistrikan serta pos dan telematika;

- g) Pelaksanaan revitalisasi kelembagaan pusat-pusat pertumbuhan yang memiliki lokasi strategis antara lain kawasan ekonomi khusus (KEK) dan kawasan andalan. Peningkatan mitigasi berencana: geologi, kerusakan hutan dan pencemaran lingkungan.⁴⁷
- 2) RPJM ke-2 (2010 - 2014) dengan program :
- a) Penurunan angka kemiskinan dan pengangguran;
 - b) Peningkatan kesehatan dan status gizi;
 - c) Pelestarian fungsi lingkungan hidup;
 - d) Peningkatan perekonomian melalui penguatan industri manufaktur, pertanian dan kelautan;
 - e) Peningkatan energi.
- 5) RPJM ke-3 (2015-2019) dengan program:
- a) Peningkatan IPTEK;
 - b) Daya saing kompetitif;
 - c) Peningkatan kemampuan TNI dan Polri serta partisipasi masyarakat dibidang hukum;
 - d) Pemerataan.
- 6) Sasaran Pembangunan Manusia dan Masyarakat meliputi:
- a) Kependudukan;

⁴⁷ Lubis, M. Solly, *Manajemen Strategis Pembangunan Hukum*, (Bandung: Penerbit Cv. Mandar Maju, 2011)

- b) Pendidikan;
 - c) Kesehatan;
- 7) Sasaran Pembangunan Sektor Unggulan meliputi:
- a) Kedaulatan Pangan;
 - b) Kedaulatan energi dan ketenagalistrikan;
 - c) Kemaritiman;
 - d) Pariwisata;
- 8) Sasaran Pembangunan Dimensi Pemerataan meliputi:
- a) Antar kelompok pendapatan;
 - b) Antar wilayah-wilayah Pembangunan Perdesaan;
 - c) Pengembangan Kawasan Perbatasan;
 - d) Pengembangan Daerah Tertinggal;
 - e) Pembangunan Pusat Pertumbuhan Ekonomi di luar Jawa.

4. Analisis Penelitian Terhadap RPJPN

Analisis keberadaan rancangan pembangunan nasional (RPJPN) dalam penelitian ini yaitu (RPJPN) adalah sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh pemerintah dan cenderung merupakan penjabaran visi dan misi pemerintah yang sedang memerintah. Dalam segi materi pembangunan, (RPJPN) hanya memuat hal-hal yang mendasar tidak banyak berbeda dengan (GBHN). Ketentuan lebih rinci termuat dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN). (RPJPN) sebagai sistem

perencanaan pembangunan nasional melahirkan sejumlah persoalan karena (RPJPN) dianggap kaya improvisasi namun sering tidak konsisten dalam prakteknya. Sehingga banyak menimbulkan berbagai pendapat publik yaitu bahwa memungkinkan terjadinya ketidak sinambungan antara periode satu dengan Presiden sebelumnya apalagi jabatan Presiden dibatasi selama 10 tahun karena pada masa (RPJPN) visi dan misi setiap kepala Negara berbeda-beda.

5. Perbandingan Arah Pembangunan GBHN dan RPJPN

RPJPN sebagai sistem Perencanaan Pembangunan Nasional melahirkan sejumlah persoalan. Bahkan ada pandangan yang menilai GBHN terlihat lebih konsisten, tapi miskin improvisasi. Sementara RPJPN kaya improvisasi namun sering tidak konsisten. Polimik ini pada akhirnya menimbulkan kembali wacana mereformulasi GBHN di dalam sistem konstitusi Indonesia. Pemikiran pokok gagasan mengembalikan wewenang MPR untuk menyusun dan menetapkan GBBHN itu pada intinya tidak terpisahkan dari tujuan negara dan keberadaan MPR sebagai lembaga negara yang berisikan anggota DPD (Dewan perwakilan daerah) dan DPR (Dewan perwakilan Rakyat). Sekalipun MPR tidak lagi sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat, tetapi secara implisit MPR masih sebagai lembaga tertinggi negara, di mana anggota MPR adalah pemangku amanah rakyat yang diperoleh secara langsung melalui

pemilu. Dari sisi kewenangan MPR secara implisit masih tampak sebagai lembaga tertinggi, terutama dengan kewenangan MPR menetapkan UUD 1945.

Dihapusnya kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN boleh disebut sebagai sebuah ketergesaan politik.⁴⁸ Sekali pun Presiden bukan lagi mandataris MPR tetapi tidak boleh berarti MPR tidak dapat lagi menyusun dan menetapkan GBHN. Kewenangan menyusun dan menetapkan GBHN bukanlah semata-mata diukur dalam konteks demokrasi langsung, atau karena Presiden bukan lagi mandataris MPR. Pemikiran pokok terkait kewenangan MPR menyusun dan menetapkan GBHN adalah dalam konteks GBHN sebagai alat instrumen atau ruang bagi penjabaran tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Untuk kepentingan itu, maka GBHN sebagai jabaran dari tujuan negara, dan karenanya tidak terpisahkan dari kewenangan MPR menetapkan UUD, sehingga memberikan MPR kewenangan menyusun dan menetapkan GBHN adalah konstitusional dan tidak seharusnya dipertentangkan dengan sistem presidensial yang dianut UUD 1945.

Walaupun GBHN dan RPJPN sama-sama dokumen perencanaan pembangunan, namun secara esensi, substansi dan eksistensi antara kedua dokumen tersebut berbeda.

⁴⁸ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Publishing, cet. II, 2009), h. 17.

GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan merupakan keputusan bersama dan lebih merupakan penjabaran dari tujuan negara yang henda dicapai. Sementara itu RPJPN adalah sistem perencanaan pembagunan nasional yang dibuat oleh pemerintah dan cenderung merupakan penjabaran visi dan misi pemerintah yang sedang memerintah.⁴⁹ Terdapat 3 (tiga) perbedaan mendasar di dalam pembentukan landasan hukum GBHN dan RPJPN/RPJPM dalam Strategi pembangunan untuk mencapai tujuan yaitu.

Pertama pembentukan landasan hukum perencanaan pembangunan nasional berbeda sebagai konsekwensi logis amandemen UUD 1945. Menurut Saldi Isra, perubahan terhadap pasal 1 ayat (2) dan pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berimplikasi pada reposisi peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi gabungan antara DPR dan DPD. Kemudian, kewenangan MPR dari menetapkan GBHN dan memilih presiden dan wakil presiden menjadi mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.⁵⁰ Sebelum amandemen Tap MPR/S dianggap lebih tinggi dari undang-undang karena dibuat oleh lembaga tertinggi negara yang menetapkan

⁴⁹ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi...*, h. 32

⁵⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), h. 187

undang-undang. Pada masa setelah amandemen UUD 1945 terdapat perubahan kewenangan MPR yang berakibat pada berubahnya kedudukan Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Perencanaan pembangunan pada masa sebelum amandemen dimuat dalam GBHN dan dikeluarkan dalam bentuk Tap MPR yang ditetapkan dalam jangka waktu lima tahun sekali. GBHN menentukan arah kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan Presiden. Kedudukan Tap MPR adalah merupakan keputusan negara yang merupakan peraturan perundang-undangan bidang ketatanegaraan dan mempunyai kekuatan mengikat keluar dan kedalam MPR. Terdapat perbedaan antara ketetapan dan keputusan MPR. Dalam perbedaan ini maka segala putusan yang berlaku ke dalam anggota majelis sendiri, dituangkan dalam bentuk Keputusan, sedangkan yang berlaku keluar majelis dituangkan dalam bentuk Ketetapan.⁵¹

Kedua, ditinjau dari strategi pembangunan nasional. Masa periodisasi pelaksanaan GBHN pada masa orde baru dibagi ke dalam dua tahap yaitu menetapkan arah kebijakan pembangunan nasional selama 25 tahun kedepan dan tahap kedua, menetapkan arah kebijakan pembangunan periode 5 tahun secara berkelanjutan. Hal ini tidak jauh berbeda

⁵¹Jimli Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, cet, II, 2007), h. 76

dengan sistem perencanaan nasional yang dibagi kedalam kebijakan perencanaan pembangunan lima tahunan (RPJPM) dan kebijakan perencanaan pembangunan jangka panjang dalam periode 20 tahun (RPJP). Strategi penekanan sektor-sektor pembangunan yang akan dicapai tidak dapat dilakukan penilaian karena situasi kondisi ekonomi, sosial dan budaya pada saat dibentuknya arah kebijakan pembangunan nasional tersebut berbeda zaman.

Ketiga, dari segi materi pembangunan, (RPJP) Nasional hanya memuat hal-hal yang mendasar tidak banyak berbeda dengan (GBHN). Ketentuan lebih rinci termuat dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN). RPJPM merupakan penjabaran visi, misi dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada (RPJPN). Oleh karena merupakan penjabaran visi, misi dan program Presiden pada saat Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka RPJM sebagai perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan dalam prakteknya dan dari berbagai pendapat publik memungkinkan terjadinya ketidaksinambungan antara periode satu dengan Presiden sebelumnya apalagi jabatan Presiden dibatasi selama 10 tahun. Kondisi ini berbeda dengan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, maka program pembangunan antara Presiden sebelumnya dengan Presiden berikutnya maupun Presiden dengan kepala daerah tidak ada perbedaan karena

sistem pemerintahan yang sentralisasi dimana semua ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, belum lahirnya UU Pemerintah Daerah (Otonomi Daerah).

Dalam praktik, terjadi kontinuitas pembangunan karena Presiden Soeharto berkuasa selama 32 tahun sehingga tidak terjadi pergeseran perubahan kebijakan dalam pelaksanaan program pembangunan nasional. Sosialisasi tentang program rencana pembangunan jangka panjang kurang masif dibandingkan dengan GBHN yang sebagian besar masyarakat Indonesia mengetahui program ini dan diajarkan dibangku sekolah dari sekolah dasar hingga perguruan tinggi. GBHN lebih mudah untuk dipelajari karena berisi hal-hal yang sifatnya umum sedangkan RPJPN dan RPJM lebih detail sehingga agak sulit untuk memahami program-programnya.

Tabel 2

Perbandingan Arah Pembangunan GBHN dan RPJPN

GBHN	<p>3. Pelita I (1969-1974): Menekankan pada pembangunan bidang pertanian.</p> <p>4. Pelita II (1974-1979): Tersedianya pangan, sandang, perumahan, sarana dan prasarana, menyejahterakan rakyat, dan memperluas kesempatan kerja.</p> <p>5. Pelita III (1979-1984): Menekankan pada Trilogi Pembangunan.</p>
-------------	--

	<p>6. Pelita IV (1984-1989): Menitik beratkan sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri sendiri.</p> <p>7. Pelita V (1989-1994): Menitikberatkan pada sektor pertanian dan industri.</p> <p>8. Pelita VI (1994-1999): Masih menitikberatkan pembangunan pada sektor bidang ekonomi yang berkaitan dengan industri dan pertanian serta pembangunan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagai pendukungnya</p>
RPJPN	<p>1. RPJM ke-1 (2005-2009) : Diarahkan untuk menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis dan yang tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat;</p> <p>2. RPJPM ke-2 (2010-2014): Diarahkan untuk memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.</p> <p>3. RPJPM ke-3 (2015-2019): Diarahkan untuk memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan</p>

	<p>keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat;</p> <p>4. RPJM ke-4 (2020-2024): Diarahkan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan diberbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang disukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.</p>
--	--

Sumber: UU No 17 Tahun 2007 tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa Perencanaan pembangunan nasional saat ini tidak memiliki pedoman sebagaimana GBHN, dengan adanya RPJPN yang strategi kebijakan yang sama melalui periodisasi pelaksanaan dan materi pembangunan hukum nasional yang disesuaikan dengan kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik pada masanya. Belum optimalnya pelaksanaan dari rencana pembangunan nasional bukan hanya karena tidak adanya pedoman atau garis-garis besar pembangunan nasional namun lebih dikarenakan akibat situasi sistem ketatanegaraan yang berubah dengan amandemen UUD 1945

B. Tinjauan Siyasah Dusturiah Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional model GBHN dan RPJPN

Islam menempatkan manusia sebagai fokus dalam sebuah pembangunan. Pemikiran pembangunan menurut paradigma Islam diantaranya berasal dari ibn Khaldun dan Syah Wali Allah, dua tokoh Islam yang hidup pada priode waktu yang berbeda, Islam menunjukkan jalan hidup yang menyeluruh bagi umat manusia, yang tidak membedakan manusia menurut ras, kebangsaan maupun warna kulit. Manusia dilihat hanya dari pengakuan manusia pada keesaan Allah dan kepatuhan manusia pada kehendak dan bimbingannya. Karena Islam bersifat menyeluruh, ibadah juga bersifat menyeluruh. Oleh karena itu, agar pembangunan dapat dipandang sebagai ibadah, pembangunan harus dilaksanakan berdasarkan petunjuk dari Tuhan Yang Maha Esa. Hal tersebut menunjukkan bahwa pembangunan spiritual dan materil seharusnya tidak dipisahkan, tetapi dibangun secara kebersamaan.

Pembangunan dalam kerangka Islam dikemukakan pada pola nilai yang melekat dalam Alqur'an dan sunnah. Kedua sumber tersebut membuat kerangka rujukan yang menjadi dasar dalam upaya pembangunan sehingga menjadi titik awal dalam perumusan kebijakan pembangunan, proses pembuatan keputusan, dan tujuan pada semua level.

Nabi Muhammad Saw. Sebagai rasulullah dan negarawan yang berhasil menciptakan suatu sistem budaya lengkap

dengan segala sistem pemerintahannya telah sering bersabda tentang administrasi pembangunan pembangunan “barang siapa yang hari ini lebih baik dari hari kemarin maka ia termasuk orang yang beruntung, barang siapa yang hari ini lebih buruk dari kemarin maka ia termasuk orang yang merugi” Pembangunan bangsa (*nation building*) Dan ayat ini jelas bahwa jika suatu kaum (bangsa) ingin berubah maka kaum ini harus berusaha terlebih dahulu berusaha bagaimana kaum ini dapat mencapai keinginannya atau menyusun rencana apa-apa saja yang harus mereka lakukan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik lagi. Karena Allah tidak akan merubah keadaan mereka apabila tidak ada usaha sama sekali dari kaum itu sendiri untuk berubah.⁵²

Bentuk prinsip pemerintahan Islam adalah pemerintahan yang merujuk kepada syariat. Konstitusinya tercemin dalam prinsip-prinsip Islam dan hukum-hukum syariat yang disebutkan di dalam Alqur’an dan dijelaskan Sunnah Nabi, baik mengenai aqidah, ibadah, akhlak, mu’amalah maupun sebagai macam hubungan. Oleh karena itu hukum yang berlaku harus selalu bersumber dan merujuk kepada hukum yang telah ditetapkan oleh Allah SWT. Kemudian pemerintahan yang dipimpin oleh seorang ulil amri yang dipilih oleh rakyat, untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan guna terciptanya kondisi masyarakat yang sehat (moral dan fisik) serta sejahtera.

⁵² Wibawa Samudra, *Administrasi Negara; Isu-isu Kontemporer* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), h.7.

Dalam pemerintahan Islam terdapat prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah , prinsip ini tertuang dalam

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا
بَصِيرًا ﴾

Artinya: Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat. (QS. An-nisa : 58)

- b. Prinsip musyawarah, prinsip ini tertuang dalam

﴿ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ
وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ ﴾

Artinya: Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka. (Qs. asy-syura:38)

c. Prinsip Keadilan,

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا كُوْنُوْا قَوَّٰمِيْنَ لِلّٰهِ شُهَدَآءَ بِالْقِسْطِ وَلَا
يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلٰٓى اَلَّا تَعْدِلُوْا اَعْدِلُوْا هُوَ
اَقْرَبُ لِلتَّقْوٰى وَاتَّقُوا اللّٰهَ اِنَّ اللّٰهَ خَبِيْرٌۢ بِمَا
تَعْمَلُوْنَ ﴿٨﴾

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan (QS. Al- maidah:8)

d. Prinsip Persamaan

اَلَا تَقْنَبُلُوْنَ قَوْمًا نَّكَثُوْا اٰيْمٰنَهُمْ وَهَمُّوْا بِاِخْرَاجِ
الرَّسُوْلِ وَهُمْ بَدَءُوكُمْ اَوَّلَ مَرَّةٍ اَتَخَشَوْنَهُمْ فَاَللّٰهُ
اَحَقُّ اَنْ تَخْشَوْهُ اِنْ كُنْتُمْ مُّؤْمِنِيْنَ ﴿١٣﴾

Artrinya: Mengapa kamu tidak memerangi orang-orang yang melanggar sumpah (janjinya), dan telah merencanakan untuk mengusir Rasul, dan mereka yang pertama kali memerangi kamu? Apakah kamu takut kepada mereka, padahal Allah-lah yang lebih berhak untuk kamu takuti, jika kamu orang-orang beriman. (QS. At-Tauba:13)

- e. Prinsip pengadilan bebas (dialog Mu'adz dengan Rasulullah SAW ketika akan diangkat menjadi hakim di Yaman)
- f. Prinsip ketaatan rakyat

Prinsip-prinsip pemerintahan Islam memiliki sebuah orientasi kemasyarakatan yang khusus bagi dirinya sendiri dan berada banyak hal dengan orientasi kemasyarakatan Barat modern. Islam sendiri hanya dapat ditafsirkan secara baik jika dilakukan didalam lingkungan sendiri dan dengan menggunakan terminologinya sendiri.

1. Analisis Siyash Dusturiyah Terhadap Sistem Perbandingan Perencanaan Pembangunan Model GBHN Dan RPJPN

sistem perencanaan pembangunan nasional pada Era Orde Baru GBHN dan Era Reformasi RPJPN menurut pandangan pemerintah yang bersifat hierarki yaitu kekuasaan dari pemerintah yang lebih tinggi, dalam hal ini sistem perencanaan pembangunan nasional di era orde baru dalam menjalankan pemerintahannya telah berdasarkan pertimbangan dari undang-undang dan ketetapan MPR yang berlaku pada masa itu, RPJPN mejalankan pemerintahanya berdasarkan pertimbangan dari ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001, UU No: 25 Tahun 2004, UU No: 17 Tahun 2007, dan Peraturan Presiden No: 5 Tahun 2010, Dalam hal ini pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pada masa orde baru GBHN dan reformasi

RPJPN dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan perundang-undangan yang ada.

Sebagaimana dijelaskan bahwa siyasah dusturiyah adalah bagian fiqih siyasah yang membahas perundang-undangan Negara dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi, (Undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi, (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Disamping itu, kajian ini juga membahas konsep Negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga Negara.⁵³

Posisinya dalam masyarakat Islam digambarkan secara simbolis dalam ajaran shalat berjamaah. Imam yang dipilih untuk memimpin shalat berjamaah adalah orang yang memiliki kelebihan, baik dari segi kealiman, fashih maupun ketakwaannya, dari yang lainnya. Dalam shalat tersebut, imam berdiri memimpin shalat hanya berjarak beberapa langkah di depan makmum. Ini dimaksudkan supaya makmum dapat mengetahui gerak-gerik imam. Seandainya imam keliru dalam shalat, maka makmum dapat melakukan "koreksi" terhadapnya tanpa mengganggu dan

⁵³ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah*, (Jakarta: Prenamedia, 2014), h. 76.

merusak shalat itu sendiri. Sementara dalam hak kebebasan dan kemerdekaan, Islam mengajarkan kebebasan berpikir, berpendapat, menuntut ilmu, beragama, dan kebebasan miliki harta. Dalam kebebasan berpikir, Al-qur'an mengancam orang yang tidak mau menggunakan akal dan pikiran mereka secara kreatif dan hanya mengikuti pendapat orang lain. Islam memerintahkan manusia untuk menuntut ilmu dan mengamati fenomena alam, sehingga dapat mengasah akal dan fikiran mereka. Dengan demikian manusia pun berhak menyatakan pendirian dan pendapatnya sendiri tanpa harus takut pada orang lain.

Pelaksanaan pembangunan nasional mode GBHN dan RPJPN harus sesuai dengan perundang-undangan yang ada. Secara struktural perencanaan pembangunan pada masa GBHN telah terlaksana secara struktur dan terarah sedangkan sistem perencanaan pembangunan pada masa RPJPN belum terlalu terstruktur dan maksimal karena setiap pergantian presiden visi dan misi pemerintah yang menjabat selalu berubah-ubah dan tidak berpedoman seperti halnya GBHN pada masa orde baru, sehingga terjadinya ketidaksinambungan antara periode satu dengan Presiden sebelumnya apalagi jabatan Presiden dibatasi selama 10 tahun. Kondisi ini berbeda dengan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, yaitu program pembangunan antara Presiden sebelumnya dengan Presiden berikutnya maupun Presiden

dengan kapala daerah tidak ada perbedaan karena sistem pemerintahan yang sentralisasi dimana semua ditetapkan oleh Pemerintah Pusat belum lahirnya UU Pemerintah Daerah (Otonomi Daerah)

Islam sebagai landasan etika dan moral harus diaplikasikan dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Setiap muslim, terutama para pemimpin politik hendaknya memiliki pandangan bahwa kekuasaan adalah alat untuk merealisasikan kedudukannya sebagai hamba Allah dan mengaktualisasikan fungsinya sebagai Khalifah Allah, kesejahteraan duniawi serta menjadi rahmat bagi sesama manusia dan alam lingkungannya.⁵⁴

⁵⁴ Muslich, Laporan Penelitian Individual Etika Politik Islam dalam buku tajussalatin karya bukhari al-Jauhari(Semarang: lembaga penelitian dan pengabdian kepadamasyarakat, 2013), h. 1-2

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dari hasil penelitian yang telah disajikan, dapat ditarik kesimpulan bahwa

1. Pelaksanaan pembangunan Era reformasi membawa implikasi perubahan mendasar di semua sendi kehidupan bernegara, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah berimplikasi pada menghilangkan struktur dan prosedur tertentu, sekaligus memunculkan struktur prosedur pengganti dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan kedudukan, fungsi kewenangan MPR telah berimplikasi pada kemunculan SPPN dan RPJP Nasional sebagai pedoman dasar penyelenggaraan pembangunan pengganti GBHN. Namun fakta empiric menunjukkan bahwa perubahan tersebut tidak selalu berkorelasi dengan output dan outcome yang diharapkan semula. karena dalam sistem pembangunan GBHN memiliki kemampuan mengkonsolidasikan dan mengakomodir kepentingan yang berbeda serta lebih stabil dan terarah jika dibandingkan dengan RPJP, karena GBHN lebih difokuskan kepada pencapaian tujuan Negara daripada tujuan politik pemerintah yang mempunyai kepentingan sesuai dengan visi dan misi pada saat kampanye.
2. Siyash dusturiyah adalah bagian fiqh siyash yang membahas tentang perundang-undangan, pelaksanaan

sistem perencanaan pembangunan pada masa orde baru GBHN dan masa reformasi RPJPN dapat dihubungkan juga dengan sistem pemerintahan Islam, khalifah, kepala Negara, dalam sistem upaya pembangunan baik dalam pemerintahan Islam atau dalam pemerintahan ketatanegaraan Indonesia sistem pemerintahannya berdasarkan petunjuk dari Tuhan Yang Maha Esa yang bersumber dari Al- Quran dan Hadis, serta kebijakan yang berlaku tentunya untuk mengurus dan mengatur kepentingan demi kemaslahatan bersama. Sementara dalam hak kebebasan dan kemerdekaan, Islam mengajarkan kebebasan dalam berfikir, berpendapat, menuntut ilmu, dan beragama, sejalan dengan ideologi pancasila yang merupakan visi atau arah kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

B. Saran.

1. Sebaiknya Perencanaan pembangunan yang dibangun harus bersifat independent dari kepentingan politik, sistem kepartaian, berorientasi jangka panjang dan tidak dikendalikan oleh kepentingan kepemimpinan yang bersifat sesaat.
2. perencanaan strategis harus dapat memberikan arahan-arahan strategi pembangunan baik didalam inter-regional, inter-sektoral dan inter-hirarkial secara seimbang dan bersinergi untuk mendukung pertumbuhan nasional yang berkelanjutan, serta sistem pembangunan nasional

memerlukan adanya suatu sistem perencanaan yang dikoordinasikan secara strategis baik ditingkat pusat dan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Wahab Khallaf, *al-Siyasah al-Syari'ah*, Kairo: Dar al-Anshar, 1977

Al mawardi, imam, *Al-ahkam As-sulthaniyyah, Hukum-Hukum penyelenggaraan Negara dalam Syari'at Islam*, Jakarta: Darul Falah, 2007

Asshiddiqie Jimly., *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010

Dhakidae, Daniel, *Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*, Jakarta: Cendikiawan 2003

Djazuli A, *Fiqh Siyasah. Impelementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2003

Hanitijo Soemitro, Ronny, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988

Hasan, Iqbal. M.. *Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002

R Ridwan, *Fiqh Politik; Gagasan Harapan dan Kenyataan* Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2010

Huda Ni'matul., *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005

Ibrahim Khalid, *Teori Politik Islam, Telah Kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam* Surabaya: Risalah Gusti, 1999

Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001

- Kusumaatmadja, Mochtar, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Penerbit P.T Alumni, 2002
- Mahdi, Imam "Harmonisasi Pengaturan Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Kajian Khusus RPJM Provinsi)", Disertasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012.
- Moeljarto Tjokrowinoto, *Politik Pembanguna Sebuah Analisa Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1994
- MD Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009
- Mulyani BS, *perencanaan pembangunan nasional*, Jakarta: universitas Indonesia UI-Press, 2011
- Nazir, Mohammad, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988
- Peter Mahmud, Marzuki," *penelitian hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2017
- Raharjo Satjipto, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Bandung: alumni, 1979
- Samudra Wibawa, *Administrasi Negara; Isu-isu Kontemporer* Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009
- Saronto Mahatmi, R. Wrihatnolo, *Rekonseptualisasi Perencanaan Pembangunan*, Yogyakarta: Andi, 2002.
- Siallagan, Haposan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Medan: Sambar, 2011
- Sidhart Arief Bernard a, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum* Bandung: Mandar Maju, 2009
- Sjafrizal *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. Jakarta: Rajawali Pers. 2014
- Soekanto, Soerjono, "pengantar penelitian hukum", Jakarta: Pustaka Pelajar, 1992

- Soemantri Sri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung: Tarsito, 1976
- Solly Lubis, *Manajemen Strategis Pembangunan Hukum*, (Bandung: Penerbit Cv. Mandar Maju, 2011
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia, 1995
- Todaro P, Michael dan Stephen Smith C., *Pembangunan Ekonomi*: Jakarta: Penerbit Erlangga, 2006
- Triwulan Titik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015
- wiratnolo Randy R. Riant Nugroho, *manajemen pembangunan indonesia*, Jakarta: media komputindo, 2006

B. Jurnal Dan Tesis

- Anggaraini, Yessi, "*Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*", *Jurnal Ilmu Hukum: Fiat Justitia*, Vol.9, No. 1, 2015
- Indrayana, Denny, "*Mendesain Presidensiil Yang Efektif Bukan Presiden Sial atau Presiden Sialan*", *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 6, No.3, 2007.
- kosasi Ade, "*reformulasi perencanaan pembangunan nasional model garis-garis besar haluan Negara*" dalam jurnal Mizani Vol 6, No 1, 2019
- Mahdi, Imam. "*Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara*", *Jurnal Al-Imarah*, Vol. 2, No. 1, 2017
- Noviati, Elly, Cora, "*Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 2, 2013.

Hidayati, Nuril Dwi, *“Tinjauan Fiqh Siyasah al-Dustururiyyah Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara di Indonesia”*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2019.

Hudi, Moh *“Perencanaan Pembangunan Nasional dan Sistem Pemerintahan presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)”*, Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018.

Salehan, Suhuf Nasrul *“Urgensi Kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Berkaitan Dengan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”*, Skripsi, Universitas Jember, Jawa Barat, 2015.

C. Internet

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional

UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Seharusnya MPR Kembali Berwenang Menetapkan GBHN, diakses melalui [http://www.tribunnews.com/mpri/2016/06/21/seharusnya-mpr-kembali-berwenang menetapkan-gbhn](http://www.tribunnews.com/mpri/2016/06/21/seharusnya-mpr-kembali-berwenang-menetapkan-gbhn), pada tanggal 6 Juni 2017.

<http://rangerwhite09-artikel.blogspot.co.id/2010/04/kajian-fiqh-siyasah> tentang konsep 15 november 2021

L
A
M
P
I
R
A
N