

# Permodelan dan Bentuk Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai Payung Hukum Pelaksanaan Pembangunan Berkesinambungan dalam Rangka Menghadapi Revolusi Industri 5.0 dan Indonesia Emas (*Modeling and Legal Form of the State Protection as the Legal Umbrella of Sustainable Development Implementation in the Framework of Coaching Industrial Revolution 5.0 and Gold Indonesia*)

Eka Martiana Wulansari

Perancang Undang-Undang Bidang Politik Hukum dan HAM, Badan Keahlian DPR RI



## Riwayat Artikel

Diterima pada 25 Juli 2023

Revisi 1 pada 30 Juli 2023

Revisi 2 pada 10 Agustus 2023

Disetujui pada 14 Agustus 2023

## Abstract

**Purpose:** This article discusses the legal form of the principles of state policy as a legal umbrella for the implementation of sustainable development in the context of facing the 5.0 industrial revolution and golden Indonesia.

**Methodology** The discussion in this article is that the main forms of state policy as a legal umbrella for the implementation of sustainable development in the context of facing the 5.0 industrial revolution and golden Indonesia, this is necessary considering that the National Medium Term Development Plan (RPJM) has weaknesses such as the forming actors who do not representative, implementing actors who are not related to the essence of implementing people's sovereignty, that by changing the formulation of Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the mechanism of community control over the implementation of the National Long-Term Development Plan (RPJPN) and/or RPJMN is ineffective.

**Results:** So that a role and legal instruments are needed in the form of the main points of state policy as a legal umbrella for the implementation of development in the form of re-establishing the Outline of State Policy (GBHN) and as a guiding indicator in planning and supervising the government's commitment, namely the President and Vice President as executive bodies.

**Keywords:** *Principles of State Policy*

**How to Cite:** Wulansari, E. M. (2023). Permodelan dan Bentuk Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai Payung Hukum Pelaksanaan Pembangunan Berkesinambungan dalam Rangka Menghadapi Revolusi Industri 5.0 dan Indonesia Emas. *Kajian Ilmiah Hukum dan Kenegaraan*, 2(1), 17-36.

## 1. Pendahuluan

Terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), adalah: "... untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam upaya terwujudnya negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur." Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 diantaranya menyatakan bahwa: "Pemerintah Negara Republik Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa." Pengejawantahan dari alinea tersebut diuraikan dalam Pasal 28C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945

yang menyatakan: “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.” Cita-cita luhur tersebut adalah cita-cita sepanjang masa yang harus selalu diupayakan pencapaiannya secara berkesinambungan antar periode pemerintahan, serta keterpaduan segenap pemangku kepentingan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Upaya mewujudkan tujuan nasional tersebut haruslah bersandar pada Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum/norma dasar, dan haluan negara sebagai kebijakan dasar. Nilai-nilai Pancasila masih bersifat abstrak, pasal konstitusi juga mengandung norma-norma dasar yang belum memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya. Untuk itu, diperlukan haluan negara yang mengandung prinsip-prinsip direktif (arahan) yang akan memberi arah pencapaian tujuan negara, dengan mempertemukan nilai-nilai luhur falsafah Pancasila dengan aturan dasar yang diatur dalam konstitusi. Dalam mewujudkan tujuan negara tersebut Indonesia secara dinamis menerapkan beberapa kebijakan khususnya terkait dengan haluan negara yang mengandung prinsip-prinsip direktif (arahan) yang akan memberi arah pencapaian tujuan negara, yaitu:

Tabel 1. Perbandingan GBHN, SPPN/RPJPN dan RPPHN

GBHN:	SPPN/RPJPN:	RPPHN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah <a href="#">haluan negara</a> tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak <a href="#">rakyat</a> secara menyeluruh dan terpadu.</li> <li>• GBHN ditetapkan oleh <a href="#">MPR</a> untuk jangka waktu 5 tahun.</li> <li>• Dengan adanya Amendemen UUD 1945 di mana terjadi perubahan peran <a href="#">MPR</a> dan <a href="#">presiden</a>, GBHN tidak berlaku lagi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UU No. 25 Tahun 2004 tentang <a href="#">Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional</a>, yang menyatakan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang).</li> <li>• Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari <a href="#">presiden</a> terpilih, dengan berpedoman pada RPJP.</li> <li>• Di tingkat daerah, Pemerintah daerah harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">PPHN</a> merupakan singkatan dari Pokok Pokok Haluan Negara yang digunakan salah satunya untuk keselarasan pembangunan nasional dengan daerah.</li> <li>• <a href="#">PPHN</a> adalah dokumen <a href="#">hukum</a> bagi penyelenggara pembangunan nasional yang berbasis kedaulatan rakyat. Artinya, rakyat melalui wakil-wakilnya dalam lembaga MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, berhak merancang dan menetapkannya.</li> <li>• Dokumen tersebut selanjutnya menjadi rujukan bagi presiden dan lembaga negara dalam menyusun berbagai program pembangunan sesuai kewenangan masing-masing.</li> <li>• Dalam konsepsi negara demokrasi, penerapan konvensi ketatanegaraan merupakan hal yang lazim sebagai rujukan <a href="#">hukum</a> yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara, untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan kaidah-kaidah <a href="#">hukum</a> perundang-undangan, atau <a href="#">hukum</a> adat ketatanegaraan, serta mengisi kekosongan <a href="#">hukum</a> formil yang baku</li> </ul>

Tabel 2. PPHN Sebagai Penyempurnaan Sistem Pembangunan Nasional

No.	DOKUMEN PEMBANGUNAN NASIONAL	GBHN	SPPN/RPJPN	PPHN
1.	Produk Hukum	TAP MPR	Undang-Undang	TAP MPR Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945 atau UU ( <i>Umbrella Legislation</i> )
2.	Sumber penyusunan	Amanat/ Aspirasi Rakyat Indonesia, yang disusun untuk menjadi pedoman pemerintah.	Disusun oleh pemerintah pusat dan pemerintah Daerah, serta melibatkan banyak kalangan, dari akademisi, pengusaha, pemerintah dan orang-orang yang mempunyai kapasitas dan integritas untuk membuat rencana pemangunan.	Amanat/ Aspirasi Rakyat Indonesia, yang disusun untuk menjadi pedoman pemerintah, yang diolah oleh seluruh Lembaga Tinggi Negara.
3.	Pelaksanaan	GBHN lebih konsisten namun miskin improvisasi.	RPJPN kaya improvisasi namun seringkali tidak konsisten.	PPHN nantinya lebih konsisten dengan adanya evaluasi dan perbaikan dalam pelaksanaannya.
4.	Lembaga yang melaksanakan	Lembaga Eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden)	Lembaga Eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden)	Semua Lembaga Negara, Lembaga Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif.
5.	Pertanggung Jawaban	Pada akhir masa jabatan, Presiden menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada MPR atas pelaksanaan GBHN selama menjabat. Apabila dalam masa jabatan Presiden MPR menilai bahwa Presiden gagal ataupun tidak bisa melaksanakan GBHN, maka MPR berhak mencopot jabatan Presiden tersebut.	setelah pemberlakuan RPJPN sebagai pengganti GBHN, Presiden tidak lagi wajib menyampaikan laporan pertanggung jawabannya kepada MPR ataupun Lembaga Tinggi Negara yang lain, hanya bertanggung jawab secara non formal kepada Rakyat dan tiada sanksi yang jelas terkait kegagalan Presiden dalam melaksanakan RPJPN.	Karena PPHN ini merupakan TAP MPR maka tanggung jawab pelaksanaannya adalah di hadapan MPR.

Ketiga kebijakan tersebut diterapkan di Indonesia dalam era dan jangka waktu yang berbeda. Perbedaan tersebut juga disesuaikan dengan konteks sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia pada saat itu. GBHN lahir dan dipraktekkan pada orde lama serta berlaku sampai dengan berakhirnya orde baru menuju era reformasi sebagai implementasi Pasal 3 UUD 1945, setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 pada era reformasi GBHN sudah tidak berlaku lagi dan digantikan dengan SPPN sampai saat ini melalui UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Alasan yang dijadikan dasar argumentasi adalah bahwa MPR tidak lagi mengeluarkan ketetapan dan presiden telah dipilih oleh rakyat, tidak lagi dipilih MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Presidensialisme memberi ruang bagi capres beradu visi dan agenda pembangunan strategi pembangunan nasional yang dimiliki pemerintah saat ini didasarkan pada mandat yang diberikan rakyat. Seorang presiden terpilih harus mampu menerjemahkan semua visi dalam program pembangunan. Tidak ada lembaga yang bisa mengarahkan pembangunan, kecuali presiden sendiri. Saat ini, presiden dipilih langsung oleh rakyat. Rakyat yang menilai apakah seorang presiden mampu menjalankan programnya atau tidak. Bedanya GBHN dengan rencana pembangunan strategis nasional yang dimiliki presiden saat ini adalah apa yang dilakukan dan digariskan oleh presiden sudah diuji dalam pemilu, yaitu mendapatkan mandat pemilihan umum melalui jalan demokratis. Keberadaan dan peranan PPHN sangat diperlukan dalam mempersiapkan Indonesia menghadapi Revolusi Industri 5.0 dan dalam menyongsong Indonesia Emas 2045. Menciptakan nilai baru melalui perkembangan teknologi canggih yang dapat mengurangi adanya kesenjangan antara manusia dalam masalah ekonomi. Menciptakan nilai baru melalui perkembangan teknologi canggih yang dapat mengurangi adanya kesenjangan antara manusia dengan masalah teknologi.

## **2. Metode Penelitian**

- a. Bagaimana Peranan Pokok-Pokok Haluan Negara Sebagai Payung Hukum Pelaksanaan Pembangunan Berkesinambungan Dalam Rangka Menghadapi Revolusi Industri 5.0 dan Indonesia Emas?
- b. Bagaimana bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara Sebagai Payung Hukum Pelaksanaan Pembangunan Berkesinambungan Dalam Rangka Menghadapi Revolusi Industri 5.0 dan Indonesia Emas?

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis doktrinal, yakni pendekatan yang memandang hukum sebagai doktrin atau seperangkat aturan yang bersifat normatif. Pendekatan ini dilakukan melalui upaya pengkajian atau penelitian hukum kepustakaan. Dalam hal ini penulis menganalisis asas-asas hukum, norma-norma hukum, dan pendapat sarjana atau para ahli hukum. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa dokumen, buku, karya ilmiah dan makalah, majalah jurnal dan lainnya. Setelah data sekunder tersebut terkumpul selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk menganalisis dan menjawab permasalahannya.

## **3. Hasil dan pembahasan**

Kehadiran Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) adalah urgen untuk bangsa Indonesia. PPHN ini sangat penting karena menjadi peta jalan atau road map, bagaimana wajah Indonesia pada 25 atau 50 tahun ke depan. Ketika tidak ada haluan negara, apa yang kita alami adalah ketidakselarasan antara visi misi gubernur, visi misi bupati atau walikota, dan visi misi presiden. Selain itu tidak ada keberlanjutan dan kesinambungan pembangunan (MPR, 2021). Ada lima isu yang harus dijabarkan dalam haluan negara. Pertama, soal bagaimana memantapkan ideologi Pancasila. Kedua, bagaimana membangun demokrasi yang beradab. Ketiga, mewujudkan negara hukum yang berkeadilan. Keempat, mewujudkan negara kesejahteraan. Kelima, bagaimana menata kelembagaan negara (Djufri, 2023). Selain itu, Haluan negara itu penting karena kita membuat aturan dasar negara seperti ideologi, negara demokrasi, dan hak asasi manusia. Kemudian juga untuk membuat aturan sebagai negara hukum yang berkeadilan, kesejahteraan rakyat, dan menata soal kelembagaan negara. Jika kita lihat dari pendekatan sejarah, sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, dalam Pasal 3 disebutkan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara."

Kata “garis-garis besar daripada haluan negara” yang ditulis seluruhnya dengan memakai huruf kecil, bermakna bukan menunjuk suatu nama atau nomenklatur tertentu, tetapi bersifat umum. Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 dikatakan bahwa “oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk di kemudian hari.” Penjelasan Pasal 3 tersebut menegaskan bahwa yang dimaksud garis-garis besar daripada haluan negara adalah haluan-haluan dalam garis besar yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas dasar dinamika dan perkembangan tuntutan masyarakat setiap lima tahun. PPHN dapat menjadi acuan besar bagi perjalanan Bangsa kedepan yang tinggal satu tahun lebih akan memasuki masa transisi kepemimpinan melalui Pileg/Pilpres/Pilkada. Berikut beberapa alasan mendukung percepatan pembentukan PPHN, yang antara lain (Bahmit, 2022):

- a) bahwa hadirnya PPHN bisa menjadi road map untuk semua Instrumen penyelenggaraan Pemerintahan, Mulai dari Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota sehingga tak ada keraguan dalam menilai visi setiap kontestan Demokrasi akibat PPHN telah jadi visi bersama dalam menyelenggarakan Pemerintahan;
- b) bahwa kehadiran PPHN menjadi bukti Negara telah menetapkan Instrumen penyelenggaraan Pemerintahan yang dinamis, Adaptif dan Partisipatoris, serta responsif terhadap Dinamika perkembangan negara;
- c) bahwa Keberadaan PPHN dinilai bisa menjadi payung besar untuk memantapkan Ideologi Pancasila masuk dalam sendi sendi pembangunan Bangsa; dan
- d) beberapa Alasan lainnya yang dianggap konstruktif bagi pembangunan Bangsa.

Salah satu haluan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah tentang arah dan strategi pembangunan nasional yang disebut Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pemahaman tersebut menjadi semakin jelas setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), yang dibentuk sebagai tindak lanjut berlakunya kembali UUD Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, menetapkan tiga Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yaitu:

1. Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara;
2. Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana tahap pertama 1961-1969;
3. Ketetapan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Dari tiga Ketetapan MPRS dimaksud, bahwa pengertian frasa “garis-garis besar dari pada haluan negara” itu dapat (Saragih, 1992) berbentuk lebih dari satu Ketetapan. Salah satunya bernama “Garis-Garis Besar Haluan Negara” dalam huruf besar (kapital) yang merupakan nama (nomenklatur) yang kemudian dikenal sebagai “GBHN”. Ketetapan MPR lainnya berupa kebijakan strategis nasional. Pada era Pemerintahan Soeharto, MPR juga menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, termasuk Garis-Garis Besar Haluan Negara. Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara terdiri dari pola pembangunan nasional, yang meliputi Pola Dasar Pembangunan Nasional, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, serta Pola Pembangunan Lima Tahun yang dikenal dengan nama Rencana Pembangunan Lima Tahun atau Repelita. Sedangkan di awal reformasi, MPR menetapkan Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara; dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Sistem perencanaan pembangunan model garis-garis besar dari pada haluan negara memiliki banyak manfaat, yaitu: pertama, sebagai cara mewujudkan kesinambungan dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, terutama yang bertalian dengan pembangunan nasional; kedua, sebagai cara menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan ideologi Pancasila dan konstitusi; dan ketiga, sebagai cara untuk menjaga efisiensi, efektivitas,

dan sinergitas dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, mengingat sumber-sumber dalam pembangunan sifatnya terbatas. Reformasi konstitusi yang dilakukan MPR sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah mengubah secara fundamental sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang semula berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Rumusan baru tersebut mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui 7 UUD NRI Tahun 1945 atau yang disebut dengan supremasi konstitusi. Undang-Undang Dasar (UUD) itulah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat, mengatur, dan membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat kepada rakyat itu sendiri dan/atau kepada berbagai lembaga negara (Saragih, 1992).

Dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945, Indonesia meneguhkan diri sebagai negara yang menganut demokrasi konstitusionalisme dengan meletakkan kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut konstitusi, pengaturan Presiden/Wakil Presiden dan wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, penegasan sebagai negara hukum, dan adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Perubahan tersebut juga mempertegas pembagian kekuasaan antarlembaga negara dengan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*), mempertegas sistem pemerintahan presidensial, dan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak memiliki wewenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena keduanya dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Presiden tidak lagi menerima mandat dari MPR melainkan langsung dari rakyat. Pemilihan Presiden secara langsung serta penegasan sistem presidensial inilah yang dijadikan alasan kuat untuk menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, termasuk Garis-Garis Besar Haluan Negara. Argumentasi yang dibangun, melalui pemilihan langsung calon Presiden dan calon Wakil Presiden menawarkan visi, misi, serta program pemerintahannya kepada rakyat. Jika pasangan calon yang bersangkutan menang dalam pemilihan, maka visi, misi, serta program-programnya akan menjadi acuan dalam menjalankan roda pemerintahan selama lima tahun masa jabatannya. Dengan demikian, maka tidak diperlukan lagi fungsi MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, karena Presiden dan Wakil Presiden terpilih sudah memiliki visi, misi, dan program-program pemerintahannya.

Akibatnya, sistem perencanaan pembangunan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi sistem perencanaan pembangunan 8 yang pragmatis (Saragih, 1992). Alasannya, visi, misi, dan program calon Presiden adalah satu-satunya dasar pilihan rakyat dalam pemilihan umum. Tidak ada batasan visi dan misi yang diperjanjikan pada pemilih, semuanya diserahkan pada rakyat pemilih. Tidak ada batasan yang mengarahkan atau membatasi visi dan misi calon Presiden, tidak juga konstitusi negara atau falsafah negara, apalagi keberlanjutan visi, misi, dan program Presiden sebelumnya. Kebutuhan rakyat pemilih yang lebih bersifat emosional dan didasarkan pada kebutuhan sesaat menyebabkan pembangunan negara semakin tidak tentu arah dan tidak berkelanjutan karena tidak adanya skala prioritas yang harus dilakukan. Padahal, perencanaan pembangunan yang berkelanjutan berkaitan erat dengan kedaulatan rakyat. Inilah yang menyebabkan sistem perencanaan pembangunan yang dibentuk berdasarkan janji kampanye Presiden dan disahkan melalui Peraturan Presiden mengakibatkan bias negara yang seharusnya melibatkan seluruh elemen kepentingan, dunia usaha, dan komunitas, yang secara keseluruhan kehilangan dimensi pembangunan dan aktornya. Dengan demikian, pandangan yang menjadikan pemilihan langsung sebagai alasan hilangnya garis-garis besar haluan negara dalam perkembangan berikutnya dinilai sebagai pemikiran yang keliru. Pemilihan langsung hanyalah bentuk sistem pemilihan Presiden yang sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari wujud kedaulatan rakyat. Pemberi kedaulatan seharusnya tetap memiliki hak untuk merumuskan arah haluan pembangunan nasional, melalui lembaga perwakilannya. Di sinilah pentingnya hadir MPR, karena hanya MPR lembaga representasi rakyat yang paling lengkap, yaitu terdiri representasi politik rakyat, dan representasi daerah. Maka, perubahan terhadap Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yang menghilangkan kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara telah menghilangkan

eksistensi haluan pembangunan nasional. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada saat itu hanya berpikir sistem pengisian jabatan, akan tetapi tidak memikirkan sistem haluan pembangunan nasional. Padahal kesemuanya itu merupakan kesatuan sistem pemerintahan negara yang saling berkaitan. Para pendiri bangsa sebenarnya telah menyusun pemerintahan Indonesia dengan demokrasi permusyawaratan yang menekankan daya-daya konsensus atau mufakat (Saragih, 1992).

Demokrasi permusyawaratan ini berusaha mengatasi paham perseorangan dan golongan. Yang dihindari bukan saja dikte-dikte diktator mayoritas, tetapi juga dikte-dikte tirani minoritas dari oligarki elite penguasa dan pengusaha. Demokrasi mayotarian tidak kompatibel untuk Indonesia karena akan mengancam kelompok minoritas. Demokrasi mayotarian hanya cocok jika pemerintahan dapat dimenangkan secara bergantian baik pihak mayoritas dan minoritas, yang itu hanya mungkin terjadi di negara yang menganut sistem dwi partai. Selain itu demokrasi mayotarian juga cocok bagi negara yang masyarakatnya homogen. Dua kondisi tersebut tidak ada di Indonesia, sehingga model demokrasi mayotarian dianggap tidak cocok untuk diberlakukan di Indonesia. Bertalian dengan dasar kedaulatan rakyat, kematangan berdemokrasi serta model demokrasi musyawarah mufakat yang menjadi ciri demokrasi Indonesia, membutuhkan panduan pelaksanaannya. Karena itu, ide menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai panduan pembangunan menemui relevansinya. Secara filosofis, keberadaan dan peranan Pokok-Pokok Haluan Negara dipandang mendasar dan mendesak, mengingat tidak saja proses pembangunan nasional memerlukan panduan arah dan strategi baik dalam jangka pendek, menengah, dan panjang, tetapi juga yang lebih mendasar adalah untuk memastikan bahwa proses pembangunan nasional merupakan manifestasi dan implementasi Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Secara sosiologis, pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden, serta calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan ini berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan ke masa jabatan berikutnya, serta di tingkat daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara satu daerah dengan daerah yang lainnya. Tidak adanya rujukan dalam penyusunan visi dan misi, turut berpotensi melahirkan ketidakselarasan antara visi dan misi Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih dan antara Pemerintah Tingkat I (Gubernur) dengan Pemerintah Tingkat II (Bupati/Walikota). Jika situasi ini dibiarkan terus berlanjut, apalagi Indonesia menghadapi Pemilu Presiden dan 10 Legislatif (Saragih, 1992), serta Pilkada Serentak 2024, maka akan terjadi inefisiensi anggaran negara dan sumber daya pembangunan nasional lainnya. Secara yuridis, rumusan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan yang mengatur wewenang MPR menetapkan garis-garis besar haluan negara menjadi satu rangkaian dengan menetapkan UUD, menjelaskan bahwa pasal-pasal dalam UUD tidak serta merta dapat diejawantahkan langsung ke dalam Undang-Undang (UU). Diperlukan suatu produk hukum yang menjadi jembatan antara rumusan UUD dengan UU, yaitu garis-garis besar daripada haluan negara, termasuk Garis-Garis Besar Haluan Negara. Demikian pula, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang bersifat teknokratis memerlukan rujukan yang mengandung prinsip-prinsip direktif (arahan) yang merupakan pengejawantahan Pancasila dan UUD.

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

1. Memastikan adanya satu pedoman/arah bagi seluruh elemen bangsa untuk meneguhkan pokok-pokok pikiran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diamanatkan para pendiri bangsa yang diuraikan dalam naskah asli Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
2. Memastikan adanya satu pedoman/arah yang menjamin keberlangsungan Visi dan Misi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menghadapi globalisasi dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, bagi Pemerintah Pusat dan Daerah;
3. Memastikan adanya satu pedoman/arah yang jelas dalam perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan nasional di segala bidang kehidupan, yang menjamin

- keterpaduan, integrasi, dan keberlanjutan pembangunan pusat dan daerah, yang tidak bergantung pada momen elektoral; 11(Saragih, 1992)
4. Memperkuat sistem presidensial di era desentralisasi, serta menjamin keberlangsungan kepemimpinan nasional yang konstitusional, kuat dan stabil, serta berwibawa; dan
  5. Memperkokoh integrasi bangsa dalam semangat persatuan dan kesatuan, yang berdasar kepada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dalam wadah NKRI yang ber-Bhinneka Tunggal Ika.

Dengan mengacu pada dasar pemikiran itulah, perlu disusun arah penyelenggaraan negara dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara, yang memuat konsepsi penyelenggaraan negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta mewujudkan kemajuan di segala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia. Penyusunan dan Pembentukan PPHN dalam peraturan perundang-undangan dilihat dari peranan dan fungsinya merupakan suatu kebutuhan bagi masyarakat dikarenakan hukum itu sendiri merupakan elemen-elemen penting bagi perkembangan politik dan kebijaksanaan ekonomi, sosial dan budaya dari pemerintah yang mendasari dan mengartikan tindakan-tindakan dari hukum. Ditinjau dari segi ilmu negara, John Locke (2003) (Locke, 1823) menegaskan, rakyat adalah pemegang kekuasaan-kedaulatan tertinggi (kedaulatan berada di tangan rakyat), kemudian untuk menjalankan kekuasaan tersebut rakyat menunjuk seorang penguasa atau dikenal sebagai pemerintah. Seorang penguasa yang ditunjuk tersebut berkewajiban untuk melindungi hak-hak alamiah manusia, yang di dalamnya termasuk hak hidup, hak atas kebebasan, dan hak milik.

Penyusunan dan pembentukan PPHN berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dalam rangka menjalankan prinsip kedaulatan rakyat serta upaya mencapai tujuan negara sebagaimana ditegaskan UUD NRI Tahun 1945, maka dipilihlah seorang presiden melalui suatu proses pemilihan umum, yang selanjutnya presiden memiliki peranan sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan, seperti dinyatakan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Selain itu juga terdapat Lembaga Tinggi Negara lainnya yang mempunyai kedudukan yang sama dengan Presiden yang menjalankan prinsip kedaulatan rakyat yaitu MPR (diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, DPR (diatur dalam Pasal 19 s/d Pasal 22B UUD NRI Tahun 1945, dan DPD (diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945). Di luar kekuatan-kekuatan politik yang duduk dalam institusi-institusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lainnya yang memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan oleh institusi-institusi politik. Kekuatan tersebut berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, seperti kalangan pengusaha, tokoh ilmuwan, kelompok organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat, dan lain-lain. Hal ini menunjukkan bahwa pengaruh masyarakat dalam mempengaruhi pembentukan hukum, mendapat tempat dan apresiasi yang begitu luas.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bentuk monopoli negara yang absolut, tunggal, dan tidak dapat dialihkan pada badan yang bukan badan negara atau bukan badan pemerintah. Sehingga pada prinsipnya tidak akan ada deregulasi yang memungkinkan penswastaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun demikian dalam proses pembentukannya sangat mungkin mengikutsertakan pihak bukan negara atau Pemerintah (Saragih, 1992). Hal tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa peraturan perundang-undangan, baik langsung maupun tidak langsung akan selalu berkenaan dengan kepentingan umum, oleh karena itu sangat wajar apabila masyarakat diikutsertakan dalam penyusunannya. Keikutsertaan tersebut dapat dalam bentuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan berbagai prakarsa dalam mengusulkan/memberikan masukan untuk mengatur sesuatu atau memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menilai, memberikan pendapat atas berbagai kebijaksanaan negara atau Pemerintah di bidang perundang-undangan. Dalam praktek, pengikutsertaan dilakukan melalui kegiatan seperti pengkajian ilmiah, penelitian, berpartisipasi dalam forum-forum diskusi atau duduk dalam kepanitiaan untuk mempersiapkan suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hal tersebut

Mahfud MD juga menyatakan: Hukum yang responsive merupakan produk hukum yang lahir dari strategi pembangunan hukum yang memberikan peranan besar dan mengundang partisipasi secara penuh kelompok-kelompok masyarakat sehingga isinya mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat pada umumnya (MD, 1996).

Sehubungan dengan politik pembangunan hukum dan politik peraturan perundang-undangan nasional, Pemerintah/Presiden dan DPR telah menetapkan dua langkah strategis, yaitu dengan menetapkan Program Legislasi Nasional dan menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Dalam rangka pembenahan sistem dan politik hukum nasional, ditetapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Satya Arinanto dalam pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia menyatakan bahwa Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional ini dapat dikatakan sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang pernah ada dalam Era Orde Lama dan Orde Baru (Arinanto & Ilmiah, 2006). Berdasarkan rekomendasi MPR tahun 2014-2015, nomenklatur yang digunakan adalah Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) bukan GBHN (Op.cit.). Jika dikaitkan dengan teori hukum pembanguan Mochtar Kusumaatmadja, Politik perundang-undangan yang tertuang dalam penyusunan dan pembentukan PPHN ditujukan untuk menciptakan persamaan persepsi dari seluruh pelaku pembangunan khususnya di bidang hukum dalam menghadapi berbagai isu strategis dan global yang secara cepat perlu diantisipasi agar penegakan dan kepastian hukum tetap berjalan secara berkesinambungan yang diharapkan akan dihasilkan kebijakan/materi hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat dan dapat menjadi sarana untuk mewujudkan perubahan-perubahan di bidang sosial kemasyarakatan. Oleh karena itu, sasaran politik perundang-undangan nasional saat ini harus mengacu pada penyusunan dan pembentukan PPHN sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang dilakukan secara bertahap. Acuan tersebut sangat penting karena politik peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur penting dalam rangka pembangunan hukum nasional secara keseluruhan yang merupakan suatu proses yang dinamis, mengalami perubahan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat dan politik yang tidak terlepas dari:

- a. keadaan masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa;
- b. keadaan saat ini yang berkaitan dengan kondisi obyektif yang terjadi; dan
- c. cita-cita atau keinginan yang ingin diwujudkan di masa yang akan datang.

Penyusunan dan pembentukan PPHN juga mengarahkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan melalui proses yang benar dengan memperhatikan tertib perundang-undangan serta asas umum peraturan perundang-undangan yang baik. Dari yang telah diuraikan tersebut, penyusunan dan pembentukan PPHN dalam peraturan perundang-undangan seharusnya dapat diformulasikan sedemikian rupa yaitu sedapat mungkin menampung berbagai pemikiran dan partisipasi berbagai lapisan masyarakat, sehingga produk hukum PPHN yang dihasilkan dapat diterima oleh masyarakat. Pemahaman mengenai hal ini sangat penting karena dapat menghindari benturan pemahaman antara masyarakat dan pemerintah atau negara yang akan terjebak ke dalam tindakan yang dijalankan diluar jalur atau landasan hukum. Penyusunan dan pembentukan PPHN harus menghasilkan produk hukum yang responsive (Perbawa, 2022), dan sangat menghindari PPHN sebagai produk hukum siapa yang kuat (punya kekuasaan) akan menguasai yang lemah atau anggapan rakyat selalu menjadi korban, karena lahirnya PPHN tersebut sudah melalui proses pendekatan dan formulasi materi muatannya telah menampung berbagai aspirasi masyarakat. Pada dasarnya penerimaan (resepsi) dan apresiasi masyarakat terhadap PPHN sangat ditentukan pula oleh nilai, keyakinan, atau sistem sosial politik yang hidup dalam masyarakat itu sendiri. Dalam memformulasikan konstitusionalisasi PPHN ada beberapa alternatif dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Dalam Bab ini akan mengusulkan formulasi konstitusionalisasi PPHN pasca Amandemen UUD 1945, yang dikonstruksikan ke dalam tiga kerangka operasional penelitian, yakni: TAP MPR RI dengan Amandemen terbatas UUD NRI Tahun 1945; dengan Konvensi Ketatanegaraan dan Undang-Undang sebagai Umbrella Legislation.

PERTAMA, Keberadaan peranan PPHN merupakan paket integral dari konsepsi negara yang dikehendaki Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu Reposisi PPHN sebagai wadah aspirasi rakyat merupakan hal yang tidak dapat ditunda-tunda terutama dalam konteks pengelolaan

pembangunan nasional. Indonesia perlu segera melakukan reposisi PPHN dalam paradigma Pancasila, yang antara lain meliputi berbagai fungsi seperti (Perbawa, 2022):

1. PPHN mempunyai fungsi sebagai mekanisme demokrasi dan alat komunikasi dengan rakyat, yang mampu menampung aspirasi seluruh rakyat;
2. PPHN menyambungkan seluruh aspirasi rakyat dan menjadi alat komunikasi antarmasyarakat dari segala lapisan, etnis, wilayah, maupun golongan;
3. PPHN berfungsi menjadi saluran aspirasi kelompok minoritas atau kelompok marginal sekalipun;
4. PPHN akan menjadi alat komunikasi dalam menghubungkan dan mempersatukan semua elemen bangsa dan daerah.

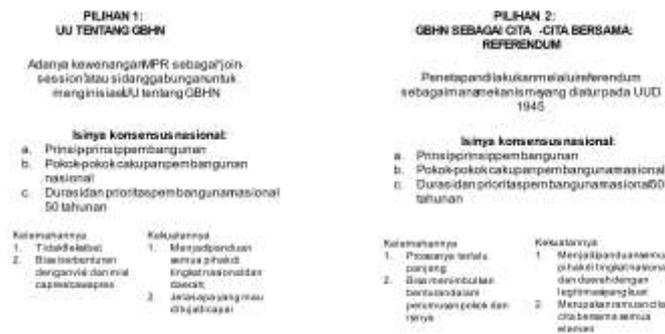
Dalam konteks ini, penyusunan dan penetapan PPHN harus bersifat inklusif sehingga mencerminkan representasi seluruh rakyat Indonesia. Keputusan politik tentang PPHN tentunya harus didasarkan pada rasionalitas untuk kepentingan seluruh rakyat, jangkauannya mencakup jangka panjang, serta harus bersifat imparial. Apabila MPR belum bisa mencerminkan perwakilan yang inklusif, maka penyusunan dan pengambilan keputusannya harus bersifat inklusif. Perumusan posisi legal-substantif PPHN perlu dilakukan melalui proses pertukaran pikiran dan pertukaran gagasan sehingga dapat memperkaya perspektif dan pilihan-pilihan alternatif sebagai upaya untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman sekaligus panduan dasar bagi pembangunan nasional (Widjojo).

Pelaksanaan restorasi dan reposisi PPHN yang dulu disebut GBHN dalam posisinya sebagai Directive Principles of State Policy, dilakukan melalui Amendemen terbatas atas UUD NRI 1945, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Ayat (1). Dalam Pasal 2 ayat (1) berbunyi sebagai berikut: "... Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, anggota DPD yang diusulkan oleh Pemerintahan Daerah, dan Utusan Golongan yang diajukan kepada Pimpinan MPR; dan Pasal 3 Ayat (1) dengan memasukkan frasa "... dan Garis-Garis Besar daripada Haluan negara." Selanjutnya, materi Penjelasan UUD 1945 khususnya materi tentang garis-garis besar tata laksana pemerintahan Indonesia dijadikan Aturan Pelaksanaan. Jika kita lihat dalam Konstitusi Irlandia (1937), PPHN dalam konstitusi dimuat pada bab tersendiri dengan istilah Directive Principle of State Policy. Haluan negara juga terkandung dalam berbagai ketetapan MPR, terutama produk Tahun 1960-2002. Sedangkan haluan negara dalam GBHN merupakan dasar perencanaan jangka menengah dan jangka panjang, yang menjadi pemandu perencanaan pembangunan jangka pendek dan tahunan yang tercermin dalam Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (Karsidi).

KEDUA, tradisi ketatanegaraan dalam bentuk hukum tertulis. Keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 JO Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) yang didalamnya terdapat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menciptakan kompleksitas persoalan terkait posisi konvensi, karena dalam penjelasannya terdapat semangat untuk memformalkan semua peraturan perundang-undangan menjadi norma tertulis agar sesuai dengan sistem hukum nasional (Maranatha & Sitabuana, 2021). Adanya UU PPP inilah yang menjadi salah satu dasar formalisasi konvensi dalam bentuk hukum tertulis. Sebagai sebuah sumber hukum, keberadaan konvensi yang tidak satu sumber hukum yang mempunyai karakteristik tidak tertulis, konvensi yang sudah diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan secara otomatis tidak termasuk dalam konvensi ketatanegaraan. Padahal sebagai salah satu sumber hukum, konvensi merupakan tradisi ketatanegaraan yang sudah ada dan disepakat bersama sehingga tidak perlu lagi dinormakan dalam peraturan perundang-undangan. Kondisi ini bisa menciptakan perspektif bahwa hukum tidak akan berlaku kalau tidak ada norma tertulis yang mengaturnya, dan secara tidak langsung serta perlahan demi perlahan akan menegaskan konvensi sebagai salah satu sumber hukum bangsa Indonesia.

Gambar.1

## PPHN DENGAN KONVENSI KETATANEGARAAN 1:



Gambar 1. PPHN dengan Konvensi Ketatanegaraan 1

## PPHN DENGAN KONVENSI KETATANEGARAAN 2:



Gambar 2. PPHN dengan Konvensi Ketatanegaraan 2

KETIGA, yaitu menempatkan PPHN dalam Undang-Undang sebagai payung hukum (Umbrella Legislation). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti payung hukum adalah perangkat hukum yang melindungi atau menjadi dasar. Arti lainnya dari payung hukum adalah undang-undang. PPHN cukup diatur melalui Undang-Undang. Haluan negara jelas tertuang dalam Pembukaan dan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945; serta berbagai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih tetap berlaku sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 (Op.cit, 2022). Pasca amandemen UUD 1945 terjadi perubahan peran MPR dan GBHN tidak berlaku lagi. Dengan tidak ada lagi GBHN, tidak ada lagi haluan yang menyeluruh untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945. Sementara itu, Undang Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang menjadi pedoman umum bagi Visi dan Misi Calon Presiden/Wakil Presiden. Undang-Undang tersebut merupakan perwujudan garis-garis besar daripada haluan negara setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945; garis-garis besar daripada haluan negara model tersebut sejalan dengan kesepakatan politik untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Khususnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 sebenarnya telah memberikan visi bersama untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Penetapan garis-garis besar daripada haluan negara dengan undang-undang berarti selain melibatkan DPR dan DPD, juga melibatkan Presiden selaku penyelenggara pemerintahan negara atau eksekutif.

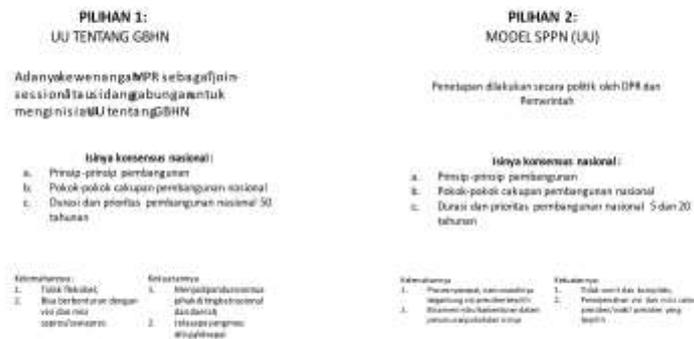
Politik hukum pokok-pokok haluan negara setelah tahun 2025 akan menyesuaikan dinamika interaksi antara eksekutif (Presiden) dan legislatif (Yuniarahmah & <https://dwiyunia12.wordpress.com/>) terpilih setelah pemilu 2024. Pembangunan nasional tentunya akan mengacu pada visi misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih 2024, yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah. Demokratisasi yang terjadi di era reformasi membawa perubahan fundamental pada sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni dengan berlakunya sistem presidensiil bahwa Presiden bertanggung jawab kepada rakyat, bukan lagi sebagai mandataris MPR. Konsekuensi perubahan tersebut berdampak pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang tidak lagi menggunakan GBHN. Penguatan regulasi SPPN dengan menggunakan model GBHN atau PPHN dalam tata hukum Indonesia dapat dilakukan melalui revisi Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN dengan menambahkan "haluan negara" sebagai hierarki tertinggi dalam perencanaan pembangunan agar terpeliharanya keberlanjutan. PPHN sampai saat ini belum adanya Payung Hukum yang berkekuatan hukum tetap dan mengikat baik melalui Ketetapan MPR ataupun Undang-Undang, Namun PPHN harus mampu menjawab tantangan perpindahan generasi (Next generation) bangsa Indonesia di masa masa yang akan datang dalam Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang dan Pembangunan Jangka Menengah.

PPHN/SPPN/GBHN sebagai pengganti RPJPN/RPJMN dapat menjadi acuan penyelenggaraan pemerintahan, apabila dalam perumusan dan penetapannya melibatkan persetujuan lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif serta peran serta publik yang mengatur hal-hal bersifat principles dengan mengedepankan kepentingan nasional dan secara terpisah tetap memberi peluang bagi Presiden/Wakil Presiden terpilih untuk mengimplementasikan visi dan misinya dalam pembangunan jangka panjang yang berkelanjutan. Untuk saat ini payung hukum dari hierarki peraturan perundang-undangan yang ada adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 JO Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). PPHN tidak dimungkinkan sebagai payung hukum (Umbrella Legislation) dari hierarki peraturan perundang-undangan karena PPHN bukanlah suatu peraturan perundang-undangan karena tidak ada cantolan wewenang yang dapat dikeluarkan oleh lembaga negara, yang dimungkinkan sebagai payung hukum (Umbrella Legislation) dalam peraturan perundang-undangan saat ini hanyalah UUD 1945 dan Undang-Undang. MPR yang memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD (tidak lagi menetapkan GBHN), dan UU merupakan kewenangan Pemerintah dan DPR. Apabila PPHN merupakan payung hukum (Umbrella Legislation) langkah yang perlu diambil tentu lebih mudah dan lebih sederhana asalkan disetujui oleh DPR dan Presiden. Selain itu, juga harus dilakukan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal. Pengharmonisasian tersebut dilakukan agar kedudukan PPHN sebagai payung hukum (Umbrella Legislation) dapat sinkronisasi dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Sinkronisasi tersebut dapat dilakukan dengan undang-undang terkait yaitu UU MD3 dan UUP3 dengan tidak melakukan amandemen terhadap konstitusi/UUD NRI Tahun 1945.

Kedudukan PPHN sebagai payung hukum (Umbrella Legislation) sesuai dengan demokrasi kerakyatan dimana PPHN dapat di judicial review dan berlaku checks and balances yaitu saling mengontrol, menjaga keseimbangan antara lembaga-lembaga negara yang terkait dengan PPHN yang merupakan salah satu konsep demokrasi kerakyatan. PPHN disini bersifat dinamis yang dapat direvisi atau diubah sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan rakyat sesuai dengan kosep Teori Hukum Pembangunan dan elaborasinya diadaptasi dari teori Roscoe Pound "Law as a tool of social engineering". GBHN/PPHN yang diperbaharui dalam bentuk undang-undang berfungsi sebagai pemandu arah kebijakan dari masing-masing daerah tersebut dan ditujukan untuk mengatasi kepentingan nasional termasuk kepentingan seluruh partai di Indonesia. Oleh karena itu, dengan dikembalikannya GBHN/PPHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan suatu hal yang penting dilakukan. GBHN/PPHN merupakan kaidah penuntun (guiding principles) yang berisi arahan dasar (directive principles).

### Gambar. 3

**GBHN/PPHN DALAM UNDANG-UNDANG  
SEBAGAI PAYUNG HUKUM ( UMBRELLA LEGISLATION)**



Gambar 3. PPHN dalam Undang-Undang sebagai Payung Hukum

Ruang lingkup atau materi "Haluan Negara" harus berdasarkan Tujuan Negara Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945 alinea 4 yang bersifat nasional, yaitu:

- (a) Melindungi Segenap Bangsa Indonesia, yang memuat desain: bidang hukum, bidang sosial dan budaya, bidang jaminan sosial nasional, bidang kesehatan, bidang hak asasi manusia, dan bidang keagamaan dan kepercayaan.
- (b) Memajukan Kesejahteraan Umum, yang memuat desain: bidang ekonomi bidang jaringan transportasi nasional, bidang otonomi dan pembangunan daerah, bidang pangan dan pertanian, bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup, bidang perikanan dan kelautan, bidang pariwisata, dan bidang energi nasional.
- (c) Mencerdaskan Kehidupan Bangsa, yang memuat desain: bidang pendidikan, bidang informasi, komunikasi, dan media massa, bidang pemahaman dan pengamalan Pancasila, bidang riset dan teknologi, dan bidang demokrasi.
- (d) Ikut Serta Dalam Upaya Perdamaian Dunia, yang memuat desain: bidang pertahanan dan keamanan, dan bidang politik.

Dari ketiga bentuk alternatif PPHN diatas dalam memformulasikan konstitusionalisasi PPHN dalam ketatanegaraan Republik Indonesia memang bisa di terapkan secara simultan, maka kedepan bentuk PPHN yang sesuai dengan ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu Jika pilihannya adalah dengan Ketetapan MPR, apakah status ketetapan yang menetapkan GBHN atau PPHN itu akan berada di atas UU, setara dengan UUD atau dengan UU, Dapat dikatakan bahwa sistem hierarki norma hukum berlaku dalam lingkungan norma hukum regulatori atau "regeligen" (regulations), bukan berkenaan dengan produk administrasi (beschikkings, administrative decisions) ataupun produk adjudikasi berupa putusan pengadilan ( vonnis) . Jika Ketetapan MPR yang dimaksud termasuk golongan peraturan perundang-undangan atau regulasi, maka tentu harus diposisikan dalam sistem hierarki norma yang bersifat vertikal. Tetapi, jika statusnya bukan sebagai regulasi, tidak perlu merisaukan mengenai statusnya dalam sistem hierarkis norma hukum. Oleh sebab itu, GBHN yang akan dihidupkan kembali itu nantinya, cukup ditetapkan dengan instrumen keputusan tata usaha negara atau produk administrasi (beschikking), bukan sebagai produk regulasi. Statusnya hanya sebagai aturan kebijakan atau "beleidsregel" (policy rule) yang bersifat mengatur, tetapi bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau produk regulasi (Asshiddiqie, 2021).

Itulah perbedaannya dari Ketetapan MPR tentang GBHN di masa pemerintahan Orde Baru yang dikonstruksikan sebagai produk regulatori, sehingga hierarkinya harus ditempatkan di bawah UUD tetapi di atas UU. Sedangkan Ketetapan MPR tentang GBHN yang akan datang cukup dipahami sebagai produk administrasi yang tidak memerlukan kedudukan hierarkis dalam hubungannya dengan

UUD dan UU. Kedudukan aturan kebijakan (policy rule) yang demikian dapat dibandingkan dengan status buku petunjuk, man ual, juklak, dan juknis yang berkembang dalam praktik administrasi pemerintahan yang cukup dituangkan dalam bentuk surat keputusan tata usaha negara, seperti Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Direktur Jenderal, atau pun keputusan pejabat tata usaha negara lainnya (Maranatha & Sitabuana, 2021). Mengapa Ketetapan MPR tentang GBHN (PPHN) yang akan datang itu tidak dipahami sebagai produk regulasi saja seperti di masa Orde Baru, Sebabnya ialah bahwa dalam sistem hukum pasca reformasi, sudah tidak ada lagi produk peraturan dengan kedudukan di antara UUD dan UU. Pilihannya hanya disetarakan dengan UUD atau dengan UU. Inilah yang menjadi salah satu masalah yang terkait dengan kedudukan Ketetapan MPR/S tersisa dari Ketetapan MPR No. I Tahun 2003 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPR/S Sejak Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, seperti Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa yang sampai sekarang masih berlaku secara hukum. Jumlah Ketetapan MPR/S tersisa yang sampai sekarang masih berlaku ada 8 ketetapan yang oleh UU No. 12 Tahun 2011 kedudukannya kembali ditempatkan berada di atas UU tetapi tetap berada di bawah UUD (Asshiddiqie, 2021). Ketetapan MPR/S yang sebelum diadopsikannya sistem konstitusional berdasarkan prinsip "checks and balances" dipahami sebagai produk regulasi di bawah UUD tetapi di atas UU, karena posisi MPR dipahami sebagai lembaga tertinggi negara di atas Presiden dan DPR sebagai lembaga pembentuk UU, dewasa ini sudah tidak berlaku lagi. Dengan diterimanya prinsip "checks and balances", sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi negara, tempat Presiden harus bertanggungjawab dan sekaligus sebagai forum tempat dimana Presiden dipilih.

Bahwa UUD mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada UU tidak otomatis menyebabkan MPR sebagai lembaga yang membuat dan menetapkannya menjadi lebih tinggi dari DPR dan Presiden. Oleh karena itu, tidak ada lagi produk hukum berbentuk peraturan di antara UUD dan UU. Karena itu, jika GBHN akan dituangkan dalam bentuk peraturan atau dituangkan dengan instrumen peraturan, pilihannya hanya ada 2, yaitu dirumuskan dalam UUD atau ditetapkan dengan UU. Itulah sebabnya, UU No. 12 Tahun 2011 (Najib, 2021) yang menentukan bahwa 8 TAP MPR/S tersisa yang statusnya tidak ditentukan oleh ketetapan MPR pamu ngkas di masa reformasi, yaitu TAP MPR. No. I/MPR/2003, justru menimbulkan masalah serius. Dengan menempatkan 8 Ketetapan tersisa itu berada di atas UU dan di bawah UUD, maka ketetapan-ketetapan MPR/S tersebut akan terus berlaku sampai hari kiamat, kecuali jika ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 (Najib, 2021) tersebut diubah atau dicabut. Jika tidak, tidak ada lagi lembaga atau pun forum konstitusional manapun yang berwenang untuk mencabut atau mengubah ketetapan-ketetapan MPR/S yang masih berlaku itu, sehingga ketetapan-ketetapan tersebut akan terus berlaku sampai hari kiamat. MPR sendiri sudah tidak berwenang lagi mengubah atau mencabutnya, sedangkan DPR juga tidak berwenang, karena produk MPR/S itu status hierarkisnya berada di atas UU yang menjadi objek kewenangan DPR. Padahal, UUD saja dapat diubah, bagaimana mungkin dibiarkan adanya produk regulasi yang berada di bawah hierarki UUD tidak dapat diubah sampai hari kiamat, Dengan demikian, jelas bahwa ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 (Najib, 2021) tersebut dapat dikatakan keliru (MPR, 2021).

Padahal, sebenarnya, jika ditelaah dengan seksama, adanya Ketetapan MPR yang terakhir, yang bersifat pamungkas, yaitu Ketetapan MPR No. VM/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPR/S Sejak Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 sudah sangat jelas isi kandungan pesan konstitusionalnya, yaitu bahwa MPR telah menundukkan sendiri status hukum ketetapan yang dibuatnya cukup disetarakan dengan UU. Ketetapan MPR yang terakhir ini, misalnya, sudah menegaskan dalam salah satu kelompok ketetapan MPR/S yang ditinjaunya, yaitu Ketetapan MPR/S yang masih berlaku sampai materinya diatur dengan UU. Misalnya Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan masih berlaku sampai terbentuknya UU yang mengatur materinya. TAP MPR No. III/MPR/2000 itu dinyatakan tidak berlaku lagi dengan berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Najib, 2021). Artinya, TAP MPR No. IVM/MPR/2000 itu, oleh MPR sendiri melalui TAP No. VM/MPR/2003, ditundukkan kedudukannya setara dengan UU, sehingga dapat dicabut dengan UU. Karena itu, sudah seharusnya dipahami bahwa semua Ketetapan MPR/S yang tersisa yang

sampai sekarang masih berlaku, cukup dipahami setara dengan UU, sehingga pada saatnya dapat diubah atau dicabut dengan UU saja (Widjojo).

Oleh karena itu, keberadaan Ketetapan MPR tentang GBHN (PPHN) yang akan datang, tidak perlu lagi dipahami sebagai ketetapan yang harus merupakan produk regulasi, melainkan cukup dipahami sebagai produk administrasi, sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman di masa yang akan datang. Isi GBHN itu meskipun juga bersifat mengatur sebagai aturan kebijakan (policy rule, beleidsregel), tetapi tidak dituangkan dalam bentuk regulasi atau peraturan, sehingga tidak perlu dipahami harus bersifat hierarkis dalam hubungannya dengan produk regulasi lainnya. Tentang fleksibilitasnya, Ketetapan MPR tentang GBHN itu juga tetap dapat diubah sesuai dengan mekanisme pengambilan keputusan dalam forum MPR sebagai lembaga yang berwenang menetapkan GBHN/PPHN dimaksud (MPR, 2021). Adanya PPHN sama sekali tidak terkait dan tidak akan mengubah model pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung adalah sejalan dengan kesepakatan politik untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Presiden tetap menerima mandat dari rakyat, namun haluan pembangunan nasional yang disusun Presiden perlu disesuaikan dengan arah kebijakan yang terdapat dalam Pokok-Pokok Haluan Negara (Op.cit, 2022). Sistem pemerintahan presidensial merupakan preferensi yang dipilih oleh bangsa Indonesia dalam rangka menentukan sistem pemerintahannya. Dalam sistem presidensial, kepala eksekutif dan lembaga legislatif memiliki kedudukan yang setara, sehingga tidak dapat saling menjatuhkan. Presiden hanya dapat diberhentikan pada masa jabatan karena alasan hukum dalam proses impeachment sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 (Maranatha & Sitabuana, 2021).

Berpedoman pada hal tersebut, maka pelanggaran terhadap PPHN oleh Presiden tidak dapat dipergunakan sebagai alat untuk melakukan pemberhentian karena akan merusak bangunan sistem presidensial itu sendiri. Alasan tidak diadakannya sanksi hukum dalam pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara pada hakikatnya merupakan suatu upaya dalam menegakkan konsistensi pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial itu sendiri, karena apabila terdapat konsekuensi hukum dalam pelaksanaan PPHN tersebut maka terdapat konsekuensi logis: Pertama, dari aspek lembaga eksekutif, posisi Presiden seolah menjadi mandataris MPR kembali seperti di masa sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, apalagi jika sanksi tersebut bersifat pemberhentian Presiden dari jabatannya. Kedua, PPHN dilaksanakan bukan hanya oleh Presiden, melainkan juga oleh semua lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari UUD NRI Tahun 1945, sehingga tidak tepat meletakkan pertanggungjawaban hanya kepada Presiden saja Materi yang perlu diatur terkait dengan transformasi pembangunan nasional menuju Indonesia Emas, yaitu:

- 1) Pembangunan Manusia dan Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- 2) Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan; Pemerataan Pembangunan;
- 3) Pemantapan Ketahanan Nasional; dan
- 4) Tata Kelola Pemerintahan; dan Peran Serta Masyarakat Untuk Indonesia 2045(BAPPENAS, 2022).

Arah kebijakan industrialisasi menekankan pada peningkatan investasi, ekspor, dan penguatan rantai pasok, penguatan faktor produksi, optimalisasi pasar dalam negeri dan belanja negara, serta penguatan iklim usaha. Dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2022, penerapan industri 4.0 pada sektor prioritas menjadi salah satu strategi dalam mendukung peningkatan nilai tambah bagi sektor industri pengolahan. Sehubungan adanya peralihan menuju Industri 5.0 maka rencana pembangunan nasional juga mengalami penyesuaian. Konsep Revolusi Industri 5.0 menitikberatkan pada peran teknologi dengan manusia yang saling bersinergi untuk meningkatkan efisiensi proses dengan menggabungkan alur kerja dengan intelligent systems (Op.cit, 2022).

Tiga pilar utama dalam Industri 5.0 berpusat pada manusia, ketahanan, dan keberlanjutan. Beberapa contoh perbandingan fokus industri 4.0 dengan industri 5.0 sebagai berikut (Saragih, 1992):

- 1) semula fokus pada keterhubungan mesin menjadi fokus pada pengalaman ketersediaan pelanggan;
- 2) semula penyesuaian massal menjadi penyesuaian khusus;
- 3) semula rantai pasok yang canggih menjadi rantai pasok yang responsif;

- 4) semula produk pintar menjadi produk dengan fitur interaktif; dan
- 5) pemanfaatan kembali tenaga kerja manusia di industri. Penerapan konsep industri 5.0 diharapkan dapat memperkuat strategi penguatan industri pengolahan, dimana tidak hanya mengedepankan penggunaan teknologi, namun juga berperan dalam peningkatan kapasitas sumber daya manusia di bidang industri.

Kemiskinan merupakan masalah multidimensi yang menjadi salah satu tantangan utama dalam pembangunan. Meskipun dalam periode RPJPN saat ini telah terjadi penurunan angka kemiskinan bahkan hingga menyentuh angka satu digit untuk pertama kalinya pada Maret 2018 yaitu sebesar 9,82% dan terus menurun hingga 9,41% pada Maret 2019. Meskipun angka kemiskinan di periode tersebut konsisten menurun, namun laju penurunannya cenderung melambat. Hal ini diperparah dengan kondisi pandemi COVID-19 yang mulai terjadi sejak awal tahun 2020 yang menyebabkan meningkatnya jumlah penduduk miskin menjadi 9,78% pada Maret 2020 dan 10,14% di bulan Maret 2021. Pandemi COVID-19 juga memperparah kondisi kemiskinan ekstrem (Op.cit, 2022). Kemiskinan ekstrem telah menjadi fokus Pemerintah sebagai komitmen dalam mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals) untuk menghapus kemiskinan ekstrem pada tahun 2030. Namun, pada Rapat Terbatas tanggal 4 Maret 2020, Presiden menginstruksikan kemiskinan ekstrem agar diturunkan lebih cepat, yaitu menjadi 0% pada tahun 2024.

Permasalahan yang terjadi dalam penanggulangan kemiskinan ekstrem diantaranya (MPR, 2021):

- 1) rendahnya akurasi basis data kelompok miskin dan rentan;
- 2) keterbatasan SDM penyelenggara di tingkat daerah;
- 3) belum meratanya kelembagaan TKPKD yang kuat di daerah;
- 4) standar layanan dan prosedur yang belum optimal; serta
- 5) fragmentasi pelaksanaan program lintas OPD yang masih tinggi.

Untuk mengatasi permasalahan yang muncul dalam percepatan penurunan kemiskinan ekstrem, diperlukan upaya multidimensi dan kolaborasi lintas sektor di tingkat pusat dan daerah dalam penanggulangan kemiskinan ekstrem. Tiga strategi utama pemerintah yang akan dilakukan meliputi:

- 1) menurunkan beban pengeluaran, diantaranya dengan perbaikan akurasi penyaluran dan pemenuhan bansos untuk seluruh penduduk miskin ekstrem.
- 2) meningkatkan pendapatan, melalui peningkatan keterampilan, keahlian, dan kewirausahaan sosial, serta peningkatan konektivitas pasar, akses modal melalui penguatan keberantaraan pasar dan kemitraan.
- 3) meminimalkan wilayah kantong kemiskinan, melalui percepatan pemenuhan pelayanan dasar, serta konvergensi anggaran dan kegiatan di lokasilokasi prioritas.

Untuk mendorong konvergensi program dan anggaran di masing-masing daerah, telah dipersiapkan lokus tiga puluh lima kabupaten/kota dalam implementasi tahap satu melalui instruksi Menteri Dalam Negeri. Pada implementasi tahap kedua ditargetkan dua ratus dua belas kabupaten/kota prioritas perluasan pada tahun 2022. Implementasi tahap tiga dilaksanakan pada tahun 2023-2024 untuk pertuasan nasional secara bertahap di lima ratus empat belas kabupaten/kota hingga mencapai kemiskinan ekstrem 0% pada tahun 2024.

Saat ini, Kementerian PPN/Bappenas terus mendorong upaya percepatan penurunan kemiskinan melalui Reformasi Sistem Pertindungan Sosial, yang akan dikembangkan menjadi dokumen regulasi Peraturan Presiden yang akan terbit setelah periode RPJPN berakhir di 2025. Adapun beberapa langkah awal yang telah dilakukan yaitu:

- 1) pengembangan Registrasi Sosial-Ekonomi;
- 2) digitalisasi bantuan sosial dan perbaikan mekanisme distribusi
- 3) integrasi program bantuan sosial dan transformasi subsidi LPG menjadi bantuan sosial,
- 4) pengembangan desain pertindungan sosial adaptif, dan
- 5) Pengembangan skema pembiayaan perlindungan sosial yang berkelanjutan.

Dampak dari revolusi industri 4.0 menuju society 5.0 merupakan kesempatan sekaligus tantangan bagi Indonesia menuju Indonesia Emas. Kesempatan baru memberikan kesempatan bagi Indonesia. untuk berinovasi. Revolusi yang fokus pada pengembangan ekonomi digital dinilai menguntungkan bagi Indonesia. Pengembangan ekonomi digital adalah pasar dan bakat, dan Indonesia memiliki keduanya. Di sisi lain, revolusi industri 4.0 menuju masyarakat 5.0 ini terdapat beberapa tantangan yang dihadapi yaitu kurangnya keterampilan yang memadai, masalah keamanan teknologi. komunikasi, keandalan stabilitas mesin produksi ketidakmampuan untuk berubah oleh pemangku kepentingan, serta banyaknya kehilangan pekerjaan karena berubah menjadi otomatisasi. Teknologi ini berdampak positif tergantung bagaimana individu dalam meminimalisir risiko dan peluang yang muncul di transformasi revolusi industri 4.0 yang terjadi berbeda dengan apa yang dialami manusia sebelumnya (LEMHANNAS, 2022).

Dari Revolusi Industri 4.0, dimana banyak masyarakat beranggapan bahwa Industri 4.0 akan menggunakan mesin-mesin berteknologi canggih yang akan menekan jumlah pekerjaan yang dilakukan oleh tenaga manusia. Society 5.0 ini diharapkan dapat menciptakan nilai baru melalui perkembangan teknologi canggih dapat mengurangi adanya kesenjangan antara manusia dengan masalah ekonomi ke depannya. Konsep revolusi lebih mendorong terhadap peranan manusia dalam mengatasi paradigma dari kemajuan revolusi industri 4.0. Artinya pada masa Society 5.0 ini manusia dituntut untuk dapat lebih memiliki kemampuan memecahkan masalah kompleks, berpikir kritis, dan kreativitas. Mewujudkan Indonesia pada tahun 2045 merupakan langkah pemerintah dalam membangun Indonesia untuk menjadi "Megatrend Dunia" yang semakin sarat akan persaingan yang sangat ketat. Pemerintah dalam mewujudkan hal tersebut membangun pilar Visi Indonesia 2045 sebagai bahan acuan untuk mewujudkan cita-cita bangsa demi mewujudkan Indonesia yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian menjadi acuan setiap langkah pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan pembangunan nasional Indonesia menuju tahun 2045 dan sebagai dasar bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

#### 4. Kesimpulan

- 1) Peranan Pokok-Pokok Haluan Negara Sebagai Payung Hukum Pelaksanaan Pembangunan Berkesinambungan Dalam Rangka Menghadapi Revolusi Industri 5.0 dan Indonesia Emas:  
PPHN merupakan guidance atau panduan, atau instrumen penuntun arah yang dihendaki negara untuk masa tertentu. Apa yang menjadi kedudukan dari PPHN itu, masing-masing negara tentu memiliki cara pandang yang berbeda, namun yang terpenting kedudukan dari PPHN untuk mewujudkan tujuan negara dan hakikat negara. Keberadaan dan peranan PPHN sangat penting manakala pembangunan Indonesia dihadapkan pada problem diskontinuitas dan diskonektivitas. Ketika para pengambil keputusan politik terjebak pada kepentingan jangka pendek dan terfragmentasi menurut garis kepartaian dan kedaerahan. Dengan kondisi seperti itu, pilihan-pilihan kebijakan sering bersifat tambalsulam dan parsial, mengabaikan pilihan-pilihan strategis yang bersifat fundamental dan integral, yang memerlukan kesinambungan dan keterpaduan berjangka panjang. Keberadaan dan peranan Pokok-Pokok Haluan Negara dipandang mendasar dan mendesak, mengingat tidak saja proses pembangunan nasional memerlukan panduan arah dan strategi baik dalam jangka pendek, menengah, dan panjang, tetapi juga yang lebih mendasar adalah untuk memastikan bahwa proses pembangunan nasional merupakan manifestasi dan implementasi Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

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

1. Memastikan adanya satu pedoman/arah bagi seluruh elemen bangsa untuk meneguhkan pokok-pokok pikiran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diamanatkan para pendiri bangsa yang diuraikan dalam naskah asli Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
2. Memastikan adanya satu pedoman/arah yang menjamin keberlangsungan Visi dan Misi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menghadapi globalisasi dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, bagi Pemerintah Pusat dan Daerah;

3. Memastikan adanya satu pedoman/arah yang jelas dalam perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan nasional di segala bidang kehidupan, yang menjamin keterpaduan, integrasi, dan keberlanjutan pembangunan pusat dan daerah, yang tidak bergantung pada momen elektoral;
4. Memperkuat sistem presidensial di era desentralisasi, serta menjamin keberlangsungan kepemimpinan nasional yang konstitusional, kuat dan stabil, serta berwibawa; dan
5. Memperkokoh integrasi bangsa dalam semangat persatuan dan kesatuan, yang berdasar kepada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dalam wadah NKRI yang ber-Bhinneka Tunggal Ika.

Dengan mengacu pada dasar pemikiran itulah, perlu disusun arah penyelenggaraan negara dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara, yang memuat konsepsi penyelenggaraan negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta mewujudkan kemajuan di segala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia.

- 2) Permodelan dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara Sebagai Payung Hukum Pelaksanaan Pembangunan Berkesinambungan Dalam Rangka Menghadapi Revolusi Industri 5.0 dan Indonesia Emas?

Pertama, PPHN/SPPN/GBHN sebagai pengganti RPJPN/RPJMN dapat menjadi acuan penyelenggaraan pemerintahan, apabila dalam perumusan dan penetapannya melibatkan persetujuan lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif serta peran serta publik yang mengatur hal-hal bersifat principles dengan mengedepankan kepentingan nasional dan secara terpisah tetap memberi peluang bagi Presiden/Wakil Presiden terpilih untuk mengimplementasikan visi dan misinya dalam pembangunan jangka panjang yang berkelanjutan. Apabila PPHN/SPPN/GBHN setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, pilihannya adalah dengan Ketetapan MPR, apakah status ketetapan yang menetapkan GBHN atau PPHN itu akan berada di atas UU, setara dengan UUD atau dengan UU, Dapat dikatakan bahwa sistem hierarki norma hukum berlaku dalam lingkungan norma hukum regulatori atau "regeligen" (regulations), bukan berkenaan dengan produk administrasi (beschikkings, administrative decisions) ataupun produk adjudikasi berupa putusan pengadilan ( vonnis) . Jika Ketetapan MPR yang dimaksud termasuk golongan peraturan perundang-undangan atau regulasi, maka tentu harus diposisikan dalam sistem hierarki norma yang bersifat vertikal. Tetapi, jika statusnya bukan sebagai regulasi, tidak perlu merisaukan mengenai statusnya dalam sistem hierarkis norma hukum. Oleh sebab itu, GBHN yang akan dihidupkan kembali itu nantinya, cukup ditetapkan dengan instrumen keputusan tata usaha negara atau produk administrasi (beschikking), bukan sebagai produk regulasi. Statusnya hanya sebagai aturan kebijakan atau "beleidsregel" (policy rule) yang bersifat mengatur, tetapi bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau produk regulasi. Kemudian Ketetapan MPR tersebut merupakan dasar hukum mengingat yang mendelegasikan untuk membentuk PPHN pada level undang-undang sampai dengan peraturan daerah. Dengan membentuk PPHN di setiap level peraturan perundang-undangan baik pusat dan daerah diharapkan konsep pembangunan yang berkesinambungan dan berkelanjutan dari PPHN dapat terwadahi dan menjadi pedoman bagi pembangunan di Indonesia sesuai dengan konsep Indonesia sebagai negara hukum. Konsep negara hukum di Indonesia hampir sama dengan konsep negara hukum kesejahteraan. Hal tersebut juga ditegaskan melalui pembukaan UUD NRI Tahun 1945, khususnya pada alinea IV. Hal yang menjadikan prinsip negara hukum Indonesia mirip dengan kesejahteraan adalah frasa "kesejahteraan" yang dipertegas dalam alinea IV, pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut. Penegasan tersebut menimbulkan konsekuensi bahwa negara Indonesia tidak hanya harus menjadikan hukum sebagai panglima dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945). Namun, juga menjadikan kesejahteraan rakyatnya sebagai prioritas dalam tujuan dibentuknya negara.

Kedua, Penyusunan dan pembentukan PPHN berdasarkan prinsip yaitu kedaulatan rakyat sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dalam rangka menjalankan prinsip kedaulatan rakyat serta upaya mencapai tujuan negara sebagaimana ditegaskan UUD NRI Tahun 1945, maka dipilihlah seorang presiden melalui suatu proses pemilihan umum, yang selanjutnya presiden memiliki peranan sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan, sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Selain itu juga terdapat Lembaga Tinggi Negara lainnya yang mempunyai kedudukan yang sama dengan Presiden yang menjalankan prinsip kedaulatan rakyat yaitu MPR (diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, DPR (diatur dalam Pasal 19 s/d Pasal 22B UUD NRI Tahun 1945, dan DPD (diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945). Di luar kekuatan-kekuatan politik yang duduk dalam institusi-institusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lainnya yang memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan oleh institusi-institusi politik. Kekuatan tersebut berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, seperti kalangan pengusaha, tokoh ilmuwan, kelompok organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat, dan lain-lain. Hal ini menunjukkan bahwa pengaruh masyarakat dalam mempengaruhi pembentukan hukum, mendapat tempat dan apresiasi yang begitu luas.

Adapun saran-saran dari hasil analisis dalam tulisan ini di antara lain adalah:

- a. GBHN/PPHN perlu dihidupkan kembali karena pada dasarnya merupakan dokumen kebijakan negara yang berisi arah dan strategi perjuangan bangsa dalam mengisi kemerdekaannya berisi pola umum pembangunan nasional dan keadaan yang diinginkan dalam jangka waktu tertentu untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Hilangnya GBHN/PPHN mengakibatkan arah penyelenggaraan negara menjadi parsial, tidak holistik, dan tidak berkelanjutan, karena masing-masing periode pemerintahan membawa visinya masing-masing. Hilangnya GBHN/PPHN juga berdampak pada hilangnya pernyataan kehendak rakyat yang berisikan haluan negara sebagai pedoman dalam memberikan arah bagi bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya. Hilangnya GBHN/PPHN pun memiliki konsekuensi hilangnya mekanisme kontrol kepada presiden agar arah pembangunan sesuai dengan apa yang telah dicita-citakan.
- b. GBHN/PPHN yang diperbaharui berfungsi sebagai pemandu arah kebijakan dari masing-masing daerah tersebut dan ditujukan untuk mengatasi kepentingan nasional termasuk kepentingan seluruh partai di Indonesia. Oleh karena itu, juga harus dilakukan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dalam pembentukan dan penyusunannya baik secara vertikal maupun horizontal. Pengharmonisasian tersebut dilakukan agar kedudukan PPHN dapat sinkronisasi dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. PPHN disini bersifat dinamis yang dapat direvisi atau diubah sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan rakyat sesuai dengan konsep Teori Hukum Pembangunan dan elaborasinya diadaptasi dari teori Roscoe Pound “Law as a tool of social engineering”.
- c. Dalam beberapa periode keanggotaan MPR pada era Reformasi, muncul gagasan menghidupkan kembali GBHN sebagai suatu politik hukum pembangunan nasional dalam rangka untuk mewujudkan tujuan nasional, dalam bentuk garis-garis besar atau Pokok-Pokok Haluan Negara. MPR dapat segera membentuk Tim Persiapan Pembentukan PPHN yang bertugas sebagai unit persiapan pelembagaan PPHN, termasuk konseptor substansi dan struktur hukum PPHN. MPR sebagai lembaga negara perlu melakukan konsolidasi internal dan eksternal dalam rangka memperkuat kedaulatan rakyat sesuai UUD 1945 yang dimanifestasikan dalam PPHN. Juga setelah pidato tentang Pokok-Pokok Haluan Negara atau PPHN yang disampaikan Ketua MPR RI Bambang Soestuyo (Bamsuet) di sidang tahunan MPR berdasarkan kajian untuk menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) melalui Konvensi Ketatanegaraan. Maka MPR perlu menindaklanjuti dengan sepakat menggelar Rapat Paripurna untuk membentuk Panitia Ad Hoc PPHN.

## Reference

- Arinanto, S., & Ilmiah, A. (2006). Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi. *Jurnal Konstitusi*, 3(3), 68-99.
- Asshiddiqie, J. (2021). Revitalisasi Haluan Negara Dan Penataan Kewenangan MPR, DPR Dan DPD Melalui Usul Terbatas Perubahan Ke-5 UUD Tahun 1945.
- Bahmit, F. (2022). Ketua Umum Pengurus Pusat PENA ISMSI.
- Kamalludin, I. (2019). Politik Hukum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Studi Putusan MK tentang Pencatatan Administrasi Kependudukan Masyarakat Penghayat Kepercayaan Lokal). *Jurnal Hukum Positum*, 4(2), 78-94.
- LEMHANNAS. (2022). Hasil wawancara dengan Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia. Jawaban Penelitian Disertasi "Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Sebagai Payung Hukum Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan Dalam Rangka Menghadapi Transformasi Menuju Indonesia Emas, 14 Maret 2022.
- Locke, J. (1963). *The Works of John Locke: A New Edition Corrected*: G. and J. Robinson.
- MD, M. M. (1996). Demokratisasi Dalam Rangka Pembangunan Hukum Yang Responsif, Makalah, FH UNDIP, Semarang.
- Op.cit., B. S. Ketua MPR RI: Cegah Negara Tanpa Arah.
- Ravik Karsidi, H. N. S. D. P. N., Ibid., ( Haluan Negara Sebagai Dasar Pembangunan Nasional).
- Saragih, B. R. (1992). *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI): suatu pemikiran tentang peran MPR di masa mendatang*: Gaya Media Pratama.
- Widjojo, P. Rumusan Hasil FGD “Responsi Haluan Negara Sebagai Wadah Aspirasi Rakyat”, Yuniarahmah, & <https://dwiyunia12.wordpress.com/>. (2018). Winbox Pengertian, fungsi Dan Kegunaannya.