

**PENELITIAN**

**PERBANDINGAN GARIS POLITIK HUKUM ANTRA GBHN  
RI DAN RPJPN PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

**Oleh**

**Irwansyah, M.H**  
**NIP. 198010112014111002**



**FAKULTAS SYARIA DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2018**

## KATA PENGANTAR

Tiada kata yang paling indah dan tiada kata yang dapat penulis ukir selain mengucapkan puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala nikmat dan karuniaNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Penelitian ini dengan judul: **“Perbandingan Garis Politik Hukum Antara GBHN RI dan RPJPN Pasca Amandemen UUD 1945,** salawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah membimbing manusia untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat.

Penulisan penelitian ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk pengusulan edukatif. Sebagai seorang manusiawi, penulis menyadari bahwa penulis belum mempunyai ilmu yang cukup dan belum ahli dalam bidang ini. Oleh karena itu penelitian ini pun tentunya mempunyai kekurangan utuk itu dengan rendah hati penulis senantiasa menerima kritik yang membangun untuk kesempurnaan penelitian ini Untuk itu penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak memberikan bantuan, baik material maupun moril dalam menyelesaikan penelitian ini.

Akhirnya semoga penelitian ini ada manfaatnya untuk kita semua dan terutama kepada penulis, dan semoga Allah SWT memberikan kesuksesan kepada penulis dan meridhai kerja dan usaha yang telah kita lakukan. Amin

Medan, Januari 2018

Penulis

**Irwansyah**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR SKEMA .....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>v</b>
<b>BAB I PENADAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Permasalahan .....</b>	<b>14</b>
<b>C. Tujuan Penelitian.....</b>	<b>14</b>
<b>D. Manfaat Penelitian.....</b>	<b>14</b>
<b>E. Keaslian Penelitian .....</b>	<b>14</b>
<b>F. Kerangka Teori dan konsep .....</b>	<b>14</b>
<b>1. Kerangka Teori .....</b>	<b>14</b>
<b>2. Kerangka Konsepsional.....</b>	<b>19</b>
<b>G. Metode Penelitian .....</b>	<b>26</b>
<b>1. Jenis Penelitian .....</b>	<b>26</b>
<b>2. Sumber Data .....</b>	<b>26</b>
<b>3. Teknik Pengumpulan Data .....</b>	<b>27</b>
<b>4. Analisis Data.....</b>	<b>27</b>
<b>BAB II KONSEP LANDASAN PEMBANGUNAN NASIONAL.....</b>	<b>28</b>
<b>A. Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia.....</b>	<b>28</b>
<b>B. Kebijakan Ekonomi Dalam Pembangunan .....</b>	<b>32</b>
<b>C. Pembangunan Hukum.....</b>	<b>37</b>
<b>BAB III PERUBAHAN GARIS POLITIK HUKUM</b>	
<b>DARI GBHN MENJADI RPJPN .....</b>	<b>40</b>
<b>A. Perubahan UUD 1945 .....</b>	<b>40</b>
<b>B. Polstranas pada era orde baru.....</b>	<b>42</b>
<b>C. Polstranas pada era setelah reformasi Masa kepemimpinan</b>	
<b>Presiden SBY .....</b>	<b>44</b>
<b>D. Upaya lembaga eksekutif dalam penyusunan Polstranas .....</b>	<b>44</b>
<b>E. Peran lembaga legislatif dalam proses penyusunan</b>	
<b>Polstranas .....</b>	<b>45</b>
<b>BAB IV PERBANDINGAN GARIS POLITIK HUKUM</b>	
<b>ANTARA GBHN RI DAN RPJPN PASCA AMANDEMEN</b>	
<b>UUD 1945 .....</b>	<b>46</b>
<b>A. Garis Politik Hukum Menurut GBHN RI .....</b>	<b>46</b>
<b>B. Garis Politik Hukum Menurut RPJPN 2005-2025 .....</b>	<b>51</b>

<b>D. Perbandingan Garis Politik Hukum Menurut GBHN RI 1998 dan RPJPN .....</b>	<b>69</b>
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>83</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>83</b>
<b>B. Saran .....</b>	<b>84</b>

## **DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR SKEMA**

<b>Skema: 1 Visi-Misi SBY-JK .....</b>	<b>11</b>
<b>Skema: 2 Visi-Misi SBY-Boediono .....</b>	<b>12</b>
<b>Skema: 3 Prioritas Nasional dalam RPJMN 2009-2014.....</b>	<b>13</b>
<b>Skema: 4 Pembinaan Politik Hukum Sebagai Subsistem Pembangunan Hukum Menurut GBHN.....</b>	<b>24</b>
<b>Skema: 5 Pembinaan Politik Hukum Sebagai Subsistem Pembangunan Hukum Menurut RPJPN .....</b>	<b>25</b>
<b>Skema: 5 Kerangka Pikir Pembangunan Hukum dan Aparatur.....</b>	<b>65</b>

**DAFTAR TABEL**

Tabel 1: Pembangunan hukum GBHN 1993 .....	6
Tabel 2: Pembangunan Hukum GBHN 1998.....	47
Tabel 3: Penanggulangan Krisis di Bidang Hukum.....	50
Tabel 4: Perbandingan Garis Politik Hukum antara GBHN RI dan RPJPN .....	80

## BAB I PEDAHULUAN

### H. Latar Belakang

Memasuki tahun 1966 terjadi 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 UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 digunakan sebagai landasan ideal segala kegiatan, sedangkan UUD 1945 dijadikan sebagai landasan konstitusional.

Anti kolonialisme dan imperialisme tidak lagi dikumandangkan sebagai strategi menata kesatuan dan persatuan bangsa. Orientasi pemerintahan baru ditekankan pada pembangunan bidang ekonomi, sehingga peran politik revolusioner mulai dikesampingkan. Setelah kehidupan politik mulai kondusif dan terkendali MPR segera membentuk GBHN sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 3 UUD 1945.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Pembentukan GBHN ini dimaksudkan untuk memberikan arah bagi perjalanan Pembangunan 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.<sup>3</sup>

Dalam kurun waktu 32 tahun pemerintahan orde baru di bawah kepemimpinan nasional yang sama (Presiden Soeharto), MPR telah 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<sup>4</sup>:

---

<sup>1</sup>Perubahan masyarakat saat itu memasuki babak baru yang disebut sebagai modernisasi dan pembangunan yang melibatkan perombakan-perombakan dalam masyarakat. Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial, Alumni Bandung, 1979, hlm. 12

<sup>2</sup> Penjelasan UUD 1945

<sup>3</sup> 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. hlm. 2

<sup>4</sup> 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 Negara.

“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”.

GBHN 1973 merupakan GBHN pertama era Soeharto, di dalamnya memuat upaya pemerintahan Soeharto menata kehidupan ekonomi yang sedang mengalami kondisi hiper inflasi. Oleh karenanya Pasca pembentukan kabinet baru kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah yaitu memperkokoh arah Kebijakan pembangunan ekonomi.<sup>5</sup> Pembangunan hukum tidak begitu oleh karenanya Pasca pembentukan kabinet diutamakan sehingga diletakkan sebagai bagian dari Bidang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum dan Hubungan Luar Negeri. Pembinaan hukum menurut GBHN 1973 dilakukan melalui:

1. Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.
2. Menertibkan fungsi Lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing.
3. Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak hukum.

GBHN tahun 1978 tidak jauh berbeda dengan 1973 bahkan cenderung sebagai bentuk repetisi. Hanya ada sedikit penambahan pada formulasi Tujuan Pembangunan Nasional dengan frase “berkedaulatan rakyat”. Pembangunan hukum masih ditempatkan menjadi satu kesatuan dengan pembangunan politik, aparatur pemerintah, penerangan dan pers serta hubungan luar negeri. GBHN menghendaki agar pembangunan dan pembinaan hukum mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan. Program hukum yang dicanangkan dalam GBHN 1978 ini sama dengan sebelumnya, hanya ada penambahan pada program memberi bantuan hukum bagi golongan masyarakat kurang mampu. Di luar kesamaan itu, ada penambahan program dilihat dari:

1. aspek substansi hukum menghendaki pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai kewajiban dan hak asasi warga negara.
2. aspek kelembagaan menghendaki terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

---

<sup>5</sup> Lihat Titik Berat Pada Rangkaian Pelita-kepelita:

1. Repelita Pertama: titik berat pada sektor pertanian dan industri yang mendukung sektor pertanian.
2. Repelita Kedua: titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku.
3. Repelita Ketiga: titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan baku menjadi bahan jadi.
4. Repelita Keempat: titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri sendiri untuk terus dikembangkan dalam Repelita selanjutnya.

3. aspek budaya hukum menghendaki peningkatan kesadaran hukum masyarakat dan sikap para penegak hukum.

Kendatipun ada penambahan program, namun peran hukum pada era ini hanya merupakan alat pembangunan bidang ekonomi, sehingga hukum ditempatkan sebagai hukum pembangunan bukan lagi hukum revolusi. Oleh karena itu, kebijakan Menteri Kehakiman dan Ketua MA masa orde lama yang tidak memberlakukan hukum kolonial tidak relevan lagi. Hakim-hakim pengadilan negeri kembali menggunakan pasal-pasal dalam BW. Pemerintahan sangat menekankan pada keberhasilan pembangunan ekonomi sesuai dengan jargon yang dicuatkan ketika itu sebagai orde pembangunan. Dengan sendirinya, hukum harus “berkhidmat” pada tujuan pembangunan tersebut. Bertitik tolak pada Tujuan Pembangunan Nasional yang dirumuskan dalam GBHN 1988 lebih elaboratif karena mulai memasukan arah kebijaksanaan pembangunan hukum yaitu<sup>6</sup>:

“Memelihara ketertiban dan kepastian hukum yang mampu mengayomi masyarakat sebagai salah satu syarat bagi terciptanya stabilitas nasional yang mantap. Untuk itu perlu dilakukan langkah-langkah pembinaan aparatur penegak hukum, meningkatkan kemampuan dan kewibawaannya, dan membina kesadaran hukum masyarakat”.

Pembangunan hukum tetap dimasukkan pada pembidangan yang sama dengan GBHN 1983. Program pembangunan hukum tidak mengalami perubahan hanya perbaikan formulasi kalimat dan penambahan secara normatif pada:

1. program peningkatan prasarana dan sarana yang diperlukan dalam pembangunan hukum.
2. Program penyuluhan hukum untuk mencapai kadar kesadaran hukum masyarakat yang tinggi.

GBHN 1988 merupakan puncak perumusan program pembangunan hukum yang stagnan karena hampir merupakan repetisi dari program sebelumnya. Baik dalam GBHN 1983 maupun GBHN 1988 pembangunan hukum tetap merupakan bagian dari pembangunan politik dengan arah sebagai berikut:

1. Memantapkan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai.
2. Menciptakan kondisi yang lebih mantap sehingga setiap anggota masyarakat dapat menikmati iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berkeadilan.
3. lebih memberi dukungan dan pengamanan kepada upaya pembangunan untuk mencapai kemakmuran.

Untuk menuju ke arah tersebut upaya yang dilakukan meliputi:

1. Meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum dengan antara lain melakukan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat yang berkembang.
2. Memantapkan kedudukan dan peranan badan-badan penegak hukum sesuai dengan fungsi dan wewenangnya masing-masing.
3. Memantapkan sikap dan perilaku aparat penegak hukum serta

---

<sup>6</sup> GBHN 1998. Bab IV. Sektor 3 Bidang Hukum

kemampuannya dalam rangka meningkatkan citra dan wibawa hukum serta aparat penegak hukum.

4. Meningkatkan penyelenggaraan bantuan hukum dan pemberian bantuan hukum bagi lapisan masyarakat yang kurang mampu.
5. meningkatkan prasarana dan sarana yang diperlukan untuk menunjang pembangunan di bidang hukum.

Melihat rumusan arah dan program tersebut, tidak ada tindakan evaluatif dari MPR atas capaian program pembangunan hukum berdasarkan GBHN sebelumnya. Penekanan pada paradigma pembangunan untuk mewujudkan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, menempatkan pembangunan hukum sebagai penunjang atau pelengkap pembangunan ekonomi. Sebagaimana hal itu ditegaskan pada arah pembangunan jangka panjang (butir 3)<sup>7</sup>:

“Sasaran utama pembangunan jangka panjang adalah terciptanya landasan yang kuat bagi Bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuataannya sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Sedangkan titik berat dalam Pembangunan jangka panjang adalah pembangunan bidang ekonomi dengan sasaran utama untuk mencapai keseimbangan antara bidang pertanian dan bidang industri, serta terpenuhinya kebutuhan pokok rakyat, yang berarti bahwa sebagian besar dari usaha pembangunan dibidang-bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapi bidang ekonomi. Pembangunan di luar bidang ekonomi dilaksanakan seiring dan serasi dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam bidang ekonomi”.

Untuk mengikuti perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan ini, para yuris mencari terobosan aliran/madzhab yang dapat selaras dengan tujuan pembangunan. Bertolak dari kenyataan kemasyarakatan dan situasi kultural Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja yang banyak terlibat dalam kabinet orde baru merumuskan landasan pembangunan hukum yang dikatakannya sebagai aliran *sociological jurisprudence*.<sup>8</sup> Aliran ini merupakan perpaduan pandangan hukum Eugen Ehrlich dan teori hukum pragmatis Roscoe Pounds dengan filsafat budaya Northrop dan pendekatan *policy oriented* Laswell-Mc.Dougal.<sup>9</sup>

Keseluruhan pandangan ini diramu menjadi konsepsi hukum yang memandang hukum sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, mencakup lembaga-lembaga (institusi) dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah tersebut dalam masyarakat. Pengertian ini menunjukkan bahwa hukum bukan sekedar norma. Oleh karena itu

<sup>7</sup> GBHN 1998 Bab III Arah Pembangunan Jangka Panjang

<sup>8</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Binacipta, 1986), hlm. 3

<sup>9</sup> Eugen Ehrlich sebagai pemuka *sociological jurisprudence* menyatakan hukum positif yang baik adalah hukum yang sesuai dengan *living law* yang sebagai *inner order* dari masyarakat, mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Dalam membuat undang-undang hendaklah memperhatikan apa yang hidup di masyarakat. Northrop menerangkan bahwa “the best solution is that which shows the greatest sensitivity to all factor in the problematic situation”, sehingga hukum harus peka terhadap perkembangan masyarakat atau menyesuaikan diri dengan keadaan yang berubah, Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni Bandung

fungsi hukum menurut Mochtar sebagai sarana pembaharuan, di samping menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Menurut Mochtar Kusumaatmadja kecepatan dalam mengadakan perubahan akan menimbulkan kesan represif di masyarakat sehingga dapat meniadakan hasil perubahan itu sendiri.<sup>10</sup> Bagi negara berkembang yang berada dalam rezim otokrasi seringkali tidak memperhatikan hukum sebagai sarana pengatur masyarakat karena selalu dihadapkan pada pilihan antara memelihara semangat revolusi tanpa mengorbankan hasil pembangunan yang telah dicapai atau sebaliknya. Untuk tidak berada dalam pilihan itu, perubahan dan ketertiban diadopsi sekaligus sebagai tujuan kembar masyarakat yang sedang membangun. Pandangan ini menjadi landasan perumusan pembangunan bidang hukum sejak Repelita II.

Konsepsi Mochtar sebagai Menkeh (Mentri Kehakiman) sangat berpengaruh terhadap pembangunan hukum nasional. Berbeda dengan sebelumnya, ahli hukum sering kali gagal terlibat dalam proses pembangunan karena kebanyakan mereka ini memperoleh pendidikan hukum yang tradisional sehingga tidak siap menghadapi situasi yang sangat kompleks di negara berkembang dengan sistem hukum yang pluralistik. Atas dasar konsepsi Mochtar, Bangsa Indonesia meletakkan dasar kesadaran bagi pembangunan melalui Mazhab hukum pembangunan Menurutnya kodifikasi dan unifikasi hukum nasional harus dilakukan secara selektif pada hukum yang tidak mengatur kehidupan budaya dan spiritual rakyat.

Dalam GBHN 1993 (Pelita VI) ada perubahan sistematika dengan memasukkan bagian “Makna dan Hakikat Pembangunan” pada Bab Tujuan Pembangunan, substansinya diambil dari Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan<sup>11</sup>:

“Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.”

Dalam GBHN 1993 ini MPR memberikan pernyataan bahwa:

1. pembangunan hukum dan perundang-undangan telah memberikan landasan hukum bagi kegiatan pembangunan.
2. kesadaran hukum semakin meningkat dan pembangunan semakin melaju sehingga diperlukan sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung.

Untuk mewujudkan Pembangunan Jangka Panjang Kedua ini MPR merumuskan sasaran pembangunan bidang hukum adalah terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan. dan perlindungan hukum serta mengamankan dan mendukung pembangunan nasional yang didukung oleh aparat hukum, sarana

---

<sup>10</sup> Mochtar Kusumaatmadja (1986), *op.cit.* 65

<sup>11</sup> GBHN 1993 Bab II Tujuan Pembangunan Nasional

dan prasarana serta masyarakat yang sadar dan taat hukum. Untuk dapat membangun hukum secara tepat dalam kedudukannya sebagai bagian sistem pembangunan nasional tersebut, hukum harus bersifat otonom.<sup>12</sup> Oleh karena itu untuk pembagian bidang pembangunan dalam GBHN 1993, pembangunan hukum dikeluarkan dari pembangunan bidang politik dan ditempatkan sebagai bidang tersendiri (otonom) sehingga pembidangan pembangunan dalam GBHN 1993 menjadi:

1. Bidang Ekonomi.
2. Bidang Kesejahteraan Rakyat, Pendidikan dan Kebudayaan.
3. Bidang Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
4. Bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.
5. Bidang Hukum.
6. Bidang Politik, Aparatur Negara, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa.
7. Bidang Pertahanan Keamanan.

Pembangunan hukum sebagaimana diamanatkan dalam GBHN 1993 (kebijaksanaan Pelita VI) mencakup 3 (tiga) komponen:

**Tabel 1: Pembangunan Hukum GBHN 1993**

<b>KOMPONEN</b>		
<b>Materi Hukum</b>	<b>Aparatur Hukum</b>	<b>Sarana dan Prasarana Hukum</b>
Meningkatkan hukum tertulis dan tidak tertulis yang menjamin kepastian hukum, ketertiban, dan perlindungan hukum.	Profesionalisme aparat dalam rangka menjalankan fungsi hukum sebagai sarana pengatur dan pengayom masyarakat.	Peningkatan dukungan perangkat untuk mendukung kelancaran dan beroperasinya hukum, khususnya bagi hakim.
Menyusun produk hukum baru yang mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional, penggantian perundang-undangan warisan kolonial, dan penyusunan Prolegnas sesuai prioritas.	Pemantapan organisasi dan lembaga hukum. Restrukturisasi fungsi dan peranan organisasi hukum, lembaga hukum, badan peradilan.	Peningkatan prasarana dan sarana badan peradilan.
Melakukan penelitian, pengembangan dan dokumentasi hukum.	Penerapan dan penegakkan hukum harus dilaksanakan	Peningkatan jaringan dokumentasi dan informasi hukum.

<sup>12</sup> Lili Rasyidi menegaskan dalam hubungan dengan pembangunan hukum hal ini tidak mudah diselesaikan karena sampai saat ini masih berkembang aneka pandangan tentang ruang lingkup hukum. Sebab dari semua ini karena diferensiasi ilmu pengetahuan yang berlangsung sejak abad ke 17 dan menajam pada abad ke-19.

Menjalin kerjasama dengan perguruan tinggi dan lembaga hukum lainnya.	secara tegas.	
	kemampuan penyuluhan hukum aparat dalam membangun kesadaran hukum masyarakat.	Peningkatan sarana dan prasarana penelitian hukum.
	Peningkatan sistem pendidikan dan pelatihan aparatur hukum.	

Sumber: GBHN 1993. Bidang Hukum

GBHN 1993 secara formal telah membuka jalan tampilnya tatanan hukum yang bukan sebagai subsistem tatanan politik, tatanan ekonomi dan sebagainya melainkan sebagai tatanan dari sistem nasional. Langkah ini dimaksudkan untuk melakukan peralihan dari hukum yang represif menuju ke hukum yang otonom dengan menekankan pada ciri *rule of law dan rule by law*.<sup>13</sup> Pembangunan hukum yang digariskan adalah pembangunan tatanan hukum nasional sebagai suatu keseluruhan atau suatu sistem dalam arti luas. Sistem hukum ini tersusun atas sejumlah subsistem sebagai komponennya yang saling berinteraksi. Namun ketiga komponen tersebut belum mencerminkan adanya budaya hukum, apalagi titik berat pembangunan hukum tetap pada aspek hukum tertulis (UU).

GBHN 1993 menghendaki tata hukum nasional Indonesia tersusun secara hirarkis dan bercita hukum Pancasila. Pandangan normatif mengenai hukum yang tercermin dalam GBHN menghendaki penyusunan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Namun usaha untuk menjadikan Pancasila terwujud dalam perangkat-perangkat hukum nasional secara konkrit dan operasional bukanlah pekerjaan yang mudah. Sampai saat ini belum diketemukan formulasi yang tepat bagaimana mengejawantahkannya dalam tatanan hukum.<sup>14</sup> Rencana pembentukan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam GBHN 1993 dilakukan searah dengan bidang-bidang pembangunan sosial ekonomi (pertanian, industri, pertambangan, komunikasi, dan perdagangan) antara lain berupa pengaturan tentang:

1. bentuk-bentuk badan usaha, paten, merek dagang dan hak cipta.
2. lalu lintas jalan raya, pelayaran, transportasi dan keamanan udara, telekomunikasi, pariwisata.
3. prosedur penggunaan, pemilikan dan penggunaan lahan pertanahan,
4. keuangan negara dan keuangan daerah.

Sekalipun pembangunan bidang hukum mendapatkan tempat tersendiri, namun pada era ini hukum hanya dipandang sebagai alat kekuasaan represif dari pengembalian kekuasaan politik orde baru yang memiliki kewenangan diskresi

<sup>13</sup> Arief Sidharta, hlm. 90.

<sup>14</sup> Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum (Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990)*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hlm 17.

tanpa batas, sebagaimana hal itu dicirikan oleh Nonet-Selznick:

“Kekuasaan politik memiliki akses langsung pada institusi hukum sehingga tata hukum praktis identik dengan negara dan hukum di subordinasi pada *“raison d’etat”*”.<sup>15</sup>

Oleh karena itu aspek instrumental hukum sangat dominan ketimbang aspek ekspresifnya. GBHN 1998, sebagai GBHN terakhir era kekuasaan otoriter orde baru hanya berumur 6 (enam) bulan. Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN merupakan produk MPR yang pertama kali dicabut oleh Tap MPR No IX/MPR/1998, pasca jatuhnya kekuasaan Soeharto. GBHN 1998 merumuskan sasaran pembangunan hukum yang sama dengan GBHN 1993. Perbedaan terletak pada rincian kebijaksanaan yang memasukkan komponen budaya hukum berdiri sendiri dan mulai ada penghormatan terhadap HAM.

Perencanaan program pembangunan yang telah ditetapkan oleh MPR dalam GBHN pada kenyataannya belum dapat terwujud secara sistemik. Evaluasi MPR sebelum menetapkan GBHN terakhir di masa transisi dari pemerintahan orde baru menuju era reformasi menyebutkan bahwa pembangunan selama pemerintahan era orde baru hanya terpusat pada sektor ekonomi tidak diimbangi dengan kemajuan pada sektor lainnya. Secara fisik terlihat kemajuan pada sektor ekonomi tapi secara fundamental rapuh karena tidak memiliki landasan hukum yang jelas, hukum jauh tertinggal, *het recht hinct achter de feiten aan*.

Memasuki era reformasi dan terjadinya perubahan (amandemen) UUD 1945 maka terjadi perubahan garis politik hukum dalam konsep pembangunan nasional, dengan dikeluarkannya UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN, maka Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak lagi dikenal sebagaimana pernah dipraktekkan sebelumnya. Sehingga, dibutuhkan suatu panduan yang menjadi penggerak berbagai agenda pembangunan di setiap tingkatan dalam konteks saling terkoordinasi satu sama lain. 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.<sup>16</sup>

RPJPN dapat menjadi panduan untuk menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang, yaitu selama 20 tahun, meskipun pengesahannya adalah pada 5 Februari 2007, nomenklatur tahunnya yaitu sejak 2005, sudah terlampaui selama 2 tahun. Panduan ini sekaligus memuat berbagai visi dan misi yang akan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai program yang ada

<sup>15</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Transition: Towards Responsive Law*, Harper & Row, New York, 1978, hlm.33. Legal institution are directly accessible to political; law is identified with the state and subordinate to *raison d’etat*.

<sup>16</sup> Prayudi, *RJPN Tahun 2005-2025 Sebagai Landasan Pembangunan Politik Memperkuat Demokrasi*, (Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 3, September 2007), hlm. 95

hingga di tingkat agenda kerja di lapangan. Bagi daerah sendiri, Undang-Undang RPJPN penting dipelajari, karena kegiatan yang dilakukan dirinya adalah berdasarkan acuan yang jelas, terjadi sinergi, dan keterkaitan dari setiap perencanaan pembangunan. Bahkan, ini tidak akan terlepas dari proses pengendalian dan evaluasi yang dilakukan oleh masing-masing kementerian/lembaga.

Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas berusaha untuk menghimpun dan menganalisis lebih lanjut berbagai hasil pemantauan pelaksanaan RPJPN dari masing-masing pimpinan, kementerian atau lembaga negara terkait.<sup>17</sup> Keterkaitan antar bidang tugas dan kewenangan ini sangat penting, karena otonomi daerah yang berkembang luas pasca tahun 1998 sangat memerlukan koordinasi kebijakan antar setiap tingkatan pemerintahan. Koordinasi yang dibangun sangat kondusif bagi upaya mendorong kesejahteraan masyarakat setempat, dan sekaligus memerangi tindakan korupsi (*fight against corruption*) secara sistematis atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan aparat, karena telah merugikan negara.

Undang-Undang RPJPN tidak saja merupakan perintah legislalistik tentang perencanaan, tetapi juga mempunyai dimensi historis dan tantangan tersendiri di tengah perubahan sosial politik yang terjadi di era reformasi. Dalam konteks pembangunan politik, secara teoritis muncul kritik bahwa ukurannya dianggap kurang nyata (*tangible*) dan canggih (*sophisticated*).<sup>18</sup> Dalam konteks ini, sistem politik menjadi penting terhadap tantangan dan wilayah yang bersifat umum. Pertama yaitu, mengendalikan dan mengatur penduduk dan sumber daya negara. Kedua, memobilisasi sumber daya yang ada untuk mendukung tujuan pembangunan ekonomi dan modernisasi sosial. Ketiga, mampu mendampingi dan mengakomodasi tuntutan sebagai akibat proses sosial yang cepat dan mobilisasi ekonomi, tanpa kehilangan *control* terhadap penduduk.<sup>19</sup>

Dalam Undang-Undang RPJPN Tahun 2005-2025 masing-masing kondisi umum dan tantangan yang dihadapi, diformulasikan dalam tujuan untuk mewujudkan kondisi terbaik yang ingin dicapai. Tujuan tersebut memuat beberapa sasaran pokok dalam dua puluh tahun mendatang, yaitu berjumlah 8 buah:

1. Terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab.
2. Bangsa yang berdayasaing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera.
3. Masyarakat yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan.
4. Terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri.
5. Terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan.
6. Terwujudnya Indonesia yang asri dan lestari.

---

<sup>17</sup> Lihat tentang kewenangan ini dalam Pasal 7 Undang-Undang RPJPN.

<sup>18</sup> Monte Palmer, *Dilemmas of Political Development Areas: An Introduction to Politics of Developing Areas*, FE Peacock Publisher, Inc., Itasca, 3<sup>rd</sup> Edition, Illinois, 1980, hlm. 3.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 5

7. Terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional.
8. Terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan internasional.<sup>20</sup>

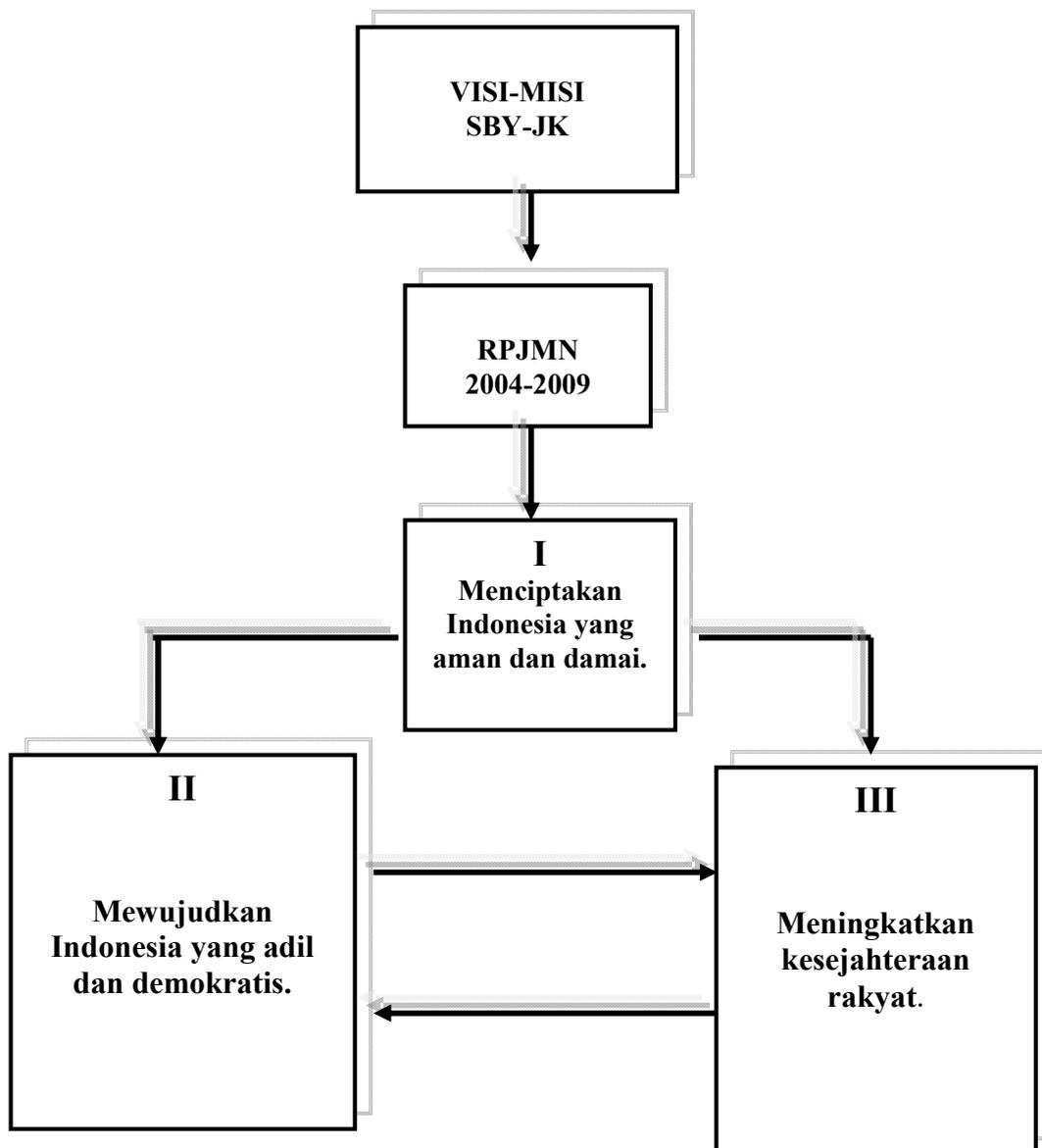
Setelah terjadi perombakan struktural kelembagaan negara dan masyarakat secara radikal melalui amandemen UUD 1945, pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) menjadi sebuah agenda di pusat dan daerah yang sangat kuat berkembang dengan alasan memperkuat prinsip kedaulatan rakyat. Sejak tahun 2004, pemilihan dua tahap antar paket Presiden dan Wakil Presiden serta berlanjut dengan Pilkada secara langsung oleh rakyat, membuat pola perencanaan pembangunan menjadi sesuatu yang sangat *crusial* dipikirkan dalam konteks secara lebih menyeluruh dibandingkan sebelumnya. Program pemerintah tidak lagi dapat dipatok secara ketat dalam target perencanaan yang dibuat sebelumnya, karena sangat bergantung pada visi, misi, dan sekaligus rencana program masing-masing kandidat yang dilontarkan waktu kampanye. Kompleksitas mengenai relevansi perencanaan pembangunan dan *platform* politik dari setiap pasangan kandidat ini semakin menguat, karena peta politik atas kemungkinan munculnya calon independen, harus mempertimbangkan pula arti politik yang dihadirkan oleh peta koalisi antar partai, atau tampilnya partai secara tunggal di belakang paket sang kandidat. Pada setiap kandidat yang muncul sebagai pemenang akan menyusun janji-janji kampanye dalam bentuk perencanaan pembangunan selama kurun waktu jabatannya, yaitu lima tahun.

Untuk melihat Program Nasional dalam pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Mohammad Jusuf Kalla. Sebagai landasan dalam menjalankan pemerintahan selama 5 tahun, telah disusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005. Dalam RPJMN 2004-2009. dan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono Sebagai landasan dalam menjalankan pemerintahan selama 5 tahun, telah disusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2009-2014 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010. Dalam RPJMN 2010-2014. Dapat dilihat secara umum dari sekema satu, dua dan tiga.

### Skema :1

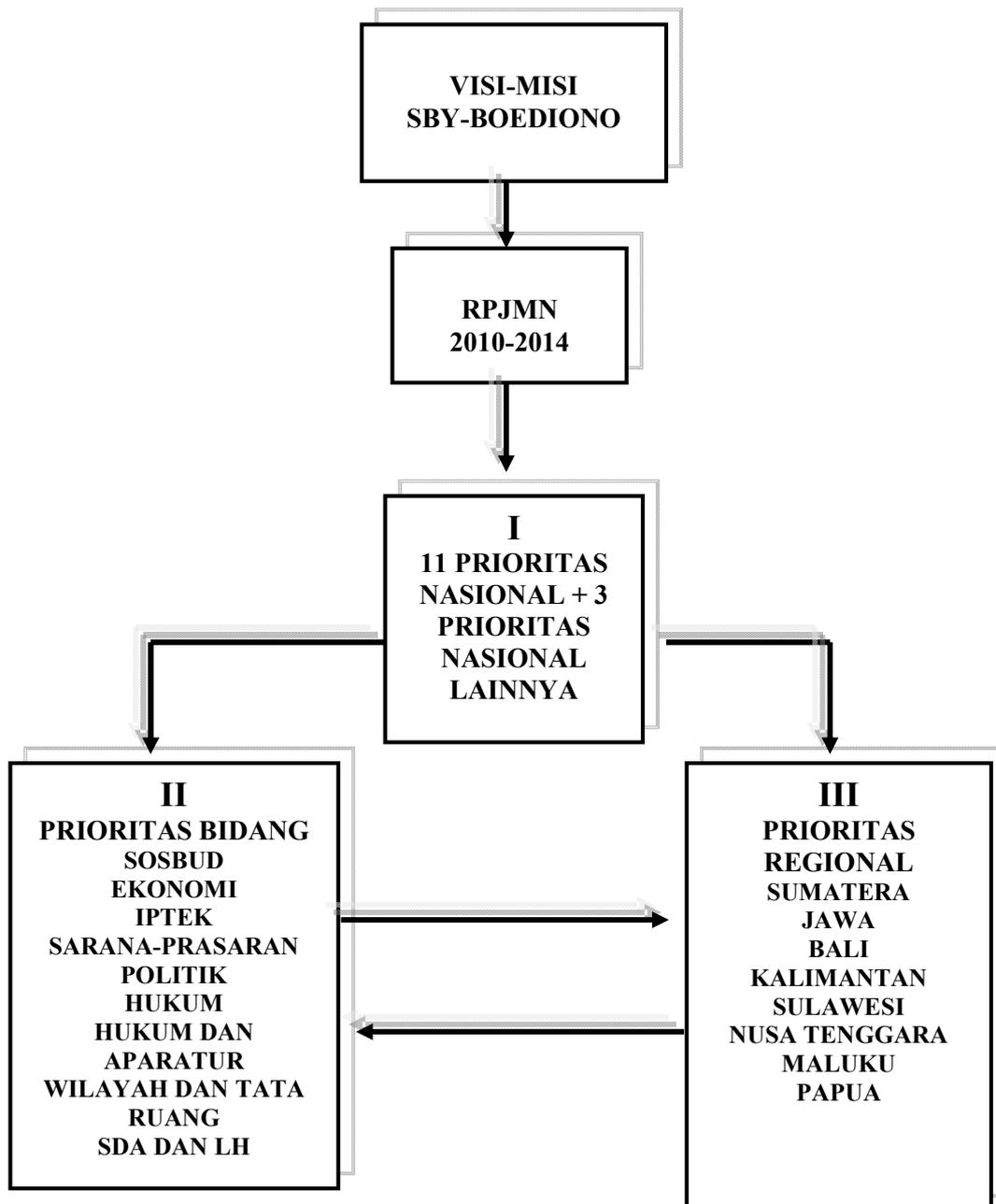
---

<sup>20</sup> Lihat lebih lanjut hal-hal yang menjadi indikator di setiap tujuan tersebut dalam Bab IV tentang Arah, Tahapan, Prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025. UU No. 17 Tahun 2007 Tentang RPJPN

**Visi-Misi SBY-JK**

Sumber: RPJMN 2004-209

Skema : 2

**Visi-Misi SBY-Boediono**

Sumber: RPJMN 2010-2014

**Skema: 3**  
**Prioritas Nasional dalam RPJMN 2009-2014**



- 1. Reformasi birokrasi dan Tata kelola**
- 2. Pendidikan**
- 3. Kesehatan**
- 4. Penanggulangan Kemiskinan**
- 5. Ketahanan Pangan**
- 6. Infrastruktur**
- 7. Iklim Investasi dan Iklim Usaha**
- 8. Energi**
- 9. Lingkungan Hidup**
- 10. Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar, dan Pasca-konflik**
- 11. Kebudayaan, kerativitas dan Inovasi Teknologi**



- 1. PRIORITAS BIDANG HUKUM**
- 2. PRIORITAS BIDANG EKONOMI**
- 3. PRIORITAS BIDANG KESRA**

Sumber: RPJMN 2009-2014

Bertitik tolak dari uraian-uraian dan perbandingan garis politik hukum diatas, peneliti merasa tertarik untuk membahas dan menelitinya dengan mengambil judul Perbandingan Garis Politik Hukum Antara GBHN RI dan RPJPN Pasca Amandemen UUD 1945

## **B. Permasalahan**

Adapun yang menjadi permasalahan yaitu:

1. Mengapa diperlukan Konsep Landasan Pembangunan Nasional?
2. Mengapa Terjadi Perubahan Garis Politik Hukum dari GBHN Menjadi RPJPN?
3. Bagaimana Perbandingan Garis Politik Hukum Antara GBHN RI dan RPJPN Pasca Amandemen UUD 1945?
- 4.

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk Mengetahui Mengapa diperlukan Konsep Landasan Pembangunan Nasional
2. Untuk Mengetahui Mengapa Terjadi Perubahan Garis Politik Hukum dari GBHN Menjadi RPJPN
3. Untuk Mengetahui Bagaimana Perbandingan Garis Politik Hukum Antara GBHN RI dan RPJPN Pasca Amandemen UUD 1945

## **D. Manfaat Penelitian**

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis yaitu:

1. Manfaat teoritis  
Penelitian ini secara umum memberikan manfaat sebagai menambah dan memperluas pengetahuan tentang Politik hukum di Indonesia
2. Manfaat praktis  
Untuk memberikan pertimbangan dan masukan kepada pemerintah dalam menjalankan pemerintahan

## **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan informasi dan penelusuran yang dilakukan oleh peneliti terhadap hasil-hasil penelitian yang pernah dilakukan di lingkungan Universitas Sumatera Utara, maka diketahui bahwa belum ada penelitian yang serupa dengan apa yang menjadi bidang ruang lingkup penelitian peneliti, yaitu mengenai Perbandingan antara Garis Politik Hukum Menurut GBHN RI dan RPJPN pasca Amandemen UUD 1945

Oleh karena itu penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan peneliti, bahwa tesis ini memiliki keaslian, dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi bagi para peneliti dan akademis.

## **F. Kerangka Teori dan konsep**

### **1. Kerangka Teori**

Secara konseptual teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini dapat dijadikan acuan dalam membahas Perbandingan Garis

Politik hukum Menurut GBHN RI dan RPJPN Pasca Amandemen UUD1945 adalah dengan menggunakan pendekatan teori Negara berdasarkan atas hukum. (*Rechtsstaat*) sebagai *grand theory* yang didukung oleh *Midle theory* Demokrasi dan *Applied theory* Politik Hukum.

Sebagaimana telah menjadi pengetahuan bersama, gagasan Negara Hukum<sup>21</sup> merupakan gagasan modern yang mempunyai banyak perspektif dan boleh dikatakan selalu aktual. Dalam memberikan pengertian mengenai gagasan Negara Hukum ini,<sup>22</sup> setiap orang dapat memberikan bobot penilaian yang berlebihan baik terhadap kata “negara” maupun kata “hukum”.<sup>23</sup> Setidaknya terdapat dua tradisi besar gagasan Negara Hukum di dunia, yaitu Negara Hukum dalam tradisi Eropa Kontinental yang disebut *Rechtsstaat* dan Negara Hukum dalam tradisi Anglo-Saxon yang disebut dengan *Rule of Law*.<sup>24</sup>

Salah satu ahli yang sering dirujuk ketika membicarakan topik Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dalam tradisi Eropa Kontinental adalah Friedrich Julius Stahl. Pandangannya tentang *Rechtsstaat* merupakan perbaikan dari pandangan Immanuel Kant.<sup>25</sup> Unsur-unsur yang harus ada dalam *Rechtsstaat*<sup>26</sup> adalah

---

<sup>21</sup> Padmo Wahjono dengan mengutip pernyataan Oemar Seno Adji dalam *Indonesia Negara Hukum* menyimpulkan bahwa penerapan prinsip-prinsip umum negara yang berdasar atas hukum terletak pada dua hal, yaitu (1) teori *Rechtsstaat* yang dicirikan dengan adanya pengakuan hak-hak asasi manusia, adanya Trias Politica, adanya pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dan adanya peradilan administratif; dan (2) teori *Rule of Law* yang dicirikan dengan adanya konstitusi yang bersumber pada hak-hak asasi manusia, adanya persamaan menurut hukum bagi semua orang dan adanya prinsip bahwa hukum mengatasi segala-galanya. Padmo Wahjono, “Indonesia Ialah Negara Yang Berdasarkan Atas Hukum”, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, diucapkan pada tanggal 17 Nopember 1979.

<sup>22</sup> Baik konsep *Rule of Law* maupun *Rechtsstaat* selalu mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, sehingga pengertian keduanya pada masa kini mempunyai beberapa perbedaan-perbedaan dengan pengertian keduanya pada masa lalu. Tentang hal ini, lihat misalnya Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Cetakan I, (Jakarta: Ind Hill-Co., 1997), hlm. 4.

<sup>23</sup> Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta: Erlangga, 1985), hlm. 11.

<sup>24</sup> Menurut Wolfgang Friedmann, gagasan Negara Hukum tidak selalu identik dengan *Rule of Law*. Sedangkan istilah *Rechtsstaat* mengandung pengertian adanya pembatasan kekuasaan negara oleh hukum. Wolfgang Friedmann, *Legal Theory*, (London: Steven & Son Limited, 1960), hlm. 456. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, di Inggris sebutan untuk istilah Negara Hukum adalah *Rule of Law*, sedangkan di Amerika Serikat *Government of Law, But Not of Man*. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1976), hlm. 8.

<sup>25</sup> Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill Co, 1989), hlm. 30.

<sup>26</sup> Gagasan mengenai *Rechtsstaat* ini berkembang dalam suasana liberalisme dan kapitalisme yang sedang tumbuh pesat di Eropa pada sekitar abad ke-18 yang dipelopori oleh Immanuel Kant yang mengidealkan paham *laissez faire laissez aller* dan gagasan negara jaga malam (*nachwachtersstaat*). Dalam gagasan ini setiap warga negara dibiarkan menyelenggarakan sendiri usaha-usaha kemakmurannya. Negara tidak perlu ikut campur dalam urusan-urusan yang dapat ditangani sendiri oleh masyarakat. Negara cukup berfungsi sebagai penjaga pada malam hari yang melindungi seluruh rakyat agar tetap merasa aman dan hidup tenteram. Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Cetakan I, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), hlm. 90. Tentang wawasan-wawasan yang terkandung di dalam *Rechtsstaat*, lihat A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Mengenai Analisis Keputusan Presiden Yang Berfungsi

pertama, pengakuan hak-hak asasi manusia (*grondrechten*); kedua, pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*); ketiga, pemerintahan berdasar atas undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*); dan keempat, peradilan administrasi (*administratieve rechtspraak*).<sup>27</sup> Sedangkan unsur-unsur yang harus terdapat dalam *Rule of Law*<sup>28</sup> adalah pertama, supremasi hukum (*supremacy of law*); kedua, persamaan di depan hukum (*equality before the law*); ketiga, konstitusi yang berdasarkan atas hak-hak asasi manusia (*constitution based on human rights*).<sup>29</sup>

Syarat-syarat dasar bagi pemerintahan demokratis di bawah konsep *Rule of Law* adalah pertama, perlindungan konstitusional; kedua, kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;<sup>30</sup> ketiga, pemilihan umum yang bebas; keempat, kebebasan menyatakan pendapat; kelima, kebebasan berserikat dan beroposisi; dan keenam, pendidikan kewarganegaraan.<sup>31</sup>

Jimly Asshiddiqie merumuskan adanya duabelas prinsip negara hukum yang berlaku zaman sekarang dan nanti. Duabelas prinsip pokok tersebut merupakan pilar utama yang menyangga tegaknya suatu negara sehingga dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sebenarnya. Duabelas prinsip itu adalah sebagai berikut :<sup>32</sup>

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
2. Persamaan dalam Hukum (*equality before the law*)
3. Asas Legalitas (*due process of law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ-organ eksekutif independen
6. Peradilan bebas dan tidak memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Peradilan Tata Negara
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia

---

*Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*”, Disertasi Doktor (S3), (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 139.

<sup>27</sup> Lihat misalnya dalam Robert Mohl, *Two Concepts of the Rule of Law*, (Indianapolis: Liberty Fund Inc., 1973), hlm. 22. Pada titik ini, biasanya negara hukum dikaitkan dengan paham konstitusionalisme yang mengidealkan hukum sebagai alat yang membatasi kekuasaan dan pertanggungjawaban politik pemerintah kepada yang diperintah. C.H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1974), hlm. 146.

<sup>28</sup> Menurut Richard H. Fallon, Jr., sebenarnya tidak ada pengertian yang pasti tentang *Rule of Law* ini. Richard H. Fallon, Jr., “The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse”, dalam *Columbia Law Review*, Volume 97, No. 1, 1997, hlm. 1-2.

<sup>29</sup> A.V. Dicey, *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>th</sup> edition, (London: English Language Book Society and MacMillan, 1971), hlm. 223-224.

<sup>30</sup> A.W. Bradley, “The Sovereignty of Parliament-Form or Substance?”, dalam Jeffrey Jowell dan Dawn Oliver, eds., *The Changing Constitution*, 4<sup>th</sup> edition, (Oxford: Oxford University Press, 2000), hlm. 34.

<sup>31</sup> South-East Asian and Pacific Conference of Jurist, Bangkok, February 15-19, 1965, *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age*, (Bangkok: International Commission of Jurist, 1965), hlm. 39-45.

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 154-161

10. Bersifat demokratis (*Demokratische Rechtsstaats*)
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara
12. Transparansi dan kontrol sosial

Bintan Saragih mendefinisikan bahwa negara hukum adalah negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan yang sewenang-wenang dari pihak pemerintah (penguasa) dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya. Jadi negara hukum adalah suatu negara yang mengatur bagaimana cara melindungi HAM, dan negara yang tidak mengakui dan tidak melindungi HAM bukanlah suatu negara hukum.<sup>33</sup>

Senada dengan itu, M. Solly Lubis mengatakan : “menurut ajaran yang umum, salah satu daripada syarat atau negara hukum ialah adanya jaminan atas HAM. Jaminan ini harus terbaca atau tafsir dari konstitusi yang berlaku, apakah ia konstitusi tertulis maupun yang tak tertulis, setidak-tidaknya termaklumi dari praktik-praktik hukum yang berlaku sehari-hari”.<sup>34</sup>

Menurut Bagir Manan sendi utama negara hukum adalah hukum merupakan sumber tertinggi (supremasi hukum) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat atau antar-anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya.<sup>35</sup>

Robert A. Dahl,<sup>36</sup> mengemukakan bahwa dalam sistem demokrasi paling tidak ditunjukkan oleh lima prinsip, yakni :

- a. Adanya prinsip hak yang dan tidak diperbedakan antara rakyat yang satu dengan yang lainnya;
- b. Adanya peran serta efektif yang menunjukkan adanya proses dan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan-keputusan yang diambil;
- c. Adanya pengertian yang menunjukkan bahwa rakyat mengerti dan paham terhadap keputusan-keputusan yang diambil negara, tidak terkecuali birokrasi; Adanya kontrol akhir yang diagendakan oleh rakyat, yang menunjukan bahwa rakyat mempunyai kesempatan istimewa untuk membuat keputusan dan dilakukan melalui proses politik yang dapat diterima dan memuaskan berbagai pihak;

Isitilah "demokrasi" berasal dari Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem "demokrasi" di banyak negara. Kata "demokrasi" berasal dari dua kata, yaitu

---

<sup>33</sup> Bintan. R. Saragih, *Reformasi dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, dalam Budiman Ginting, dkk (ed), *Refleksi Hukum dan Konstitusi di Era Reformasi*, i Pustaka Bangsa-Press, Medan, 2002, hlm 101

<sup>34</sup> M. Solly Lubis, *Hak-hak Asasi Menurut Undang-undang Dasar 1945*, dalam Padmo Wahjono (ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia, Jakarta, 1985, hlm. 323

<sup>35</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta : FH UII Press. 2003, hlm. 245

<sup>36</sup> M. Budaeri Idjehar, *HAM Versus Kapitalisme*, Insist Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 3

*demos* yang berarti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat<sup>37</sup>

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.<sup>38</sup>

Hans Kelsen mengemukakan tentang pengertian demokrasi sebagai berikut: “*Democracy means that the will which is represented in the legal order of the state is identical with the will of subjects* (demokrasi berarti bahwa kehendak yang dinyatakan dalam tata hukum negara identik dengan kehendak daripada subjek atau warga negara)”.<sup>39</sup> Hal ini menjelaskan bahwa dalam pengambilan keputusan memerlukan pelibatan setiap warga negara, yang wujudnya melalui perwakilan yang dipilih berdasarkan suara terbanyak.

Sejalan dengan hal tersebut, menurut Arend Lijphart menyatakan bahwa suatu negara merupakan penganut demokrasi apabila dipenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara ;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara
6. Terdapat berbagai sumber informasi
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah harus tergantung pada keinginan rakyat.<sup>40</sup>

Salah satu unsur yang disebutkan Arend Lijphart adalah bahwa dalam perumusan suatu kebijakan pemerintah harus mengakomodasi keinginan rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat berhak mengajukan aspirasinya terhadap setiap pengambilan keputusan, sehingga ada jaminan bahwa keputusan tersebut akan memiliki kedayaberlakuan.

Juergen Habermas memberi inspirasi bahwa perlu adanya ruang publik yang otonom di luar dari domain negara sebagai prasyarat pelibatan aktivitas masyarakat yang tidak semudahnya mendapat legitimasi terhadap sistem politik.<sup>41</sup>

Burkens sebagaimana dikutip oleh Tisnanta H.S. mengemukakan bahwa syarat minimal yang harus dipenuhi dalam demokrasi, antara lain adalah *openbaarheids van besluitvorming* (keterbukaan dalam pembentukan keputusan).

<sup>37</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi> diakses tanggal 01 Maret 2011

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel and Russel, New York, 1973, hlm. 284

<sup>40</sup> Arend Lijphart, “*Democracies*”, dalam Bagir Manan, *Pemilihan Umum sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat*, Bandung : Program Pasca Sarjana UNPAD, 1995, hlm. 5-6

<sup>41</sup> Tisnanta, H.S, *Meniti Partisipasi Publik*, KBH Lampung, 2003

Perlu disadari sepenuhnya bagi para pengkaji hukum di Indonesia bahwa ragam istilah hukum yang kini dipakai dalam literatur-literatur hukum di Indonesia diadopsi dari ragam istilah hukum yang terdapat dalam tradisi ilmu hukum Belanda, seperti Hukum Tata Negara (*staatsrecht*), hukum perdata (*privaatsrecht*), hukum pidana (*strafrecht*), dan hukum administratif (*administratiefrecht*)<sup>42</sup>. Hal yang sama berlaku juga dengan istilah Politik Hukum. Politik Hukum menurut Moh. Mahfud MD adalah legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka pencapaian tujuan negara.<sup>43</sup> Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>44</sup> M. Solly Lubis mengatakan politik hukum adalah sebagai konsep politis strategis (meliputi kebijaksanaan dan kebijakan, *wisdom and policy*) sebagaimana tertuang dalam dokumen-dokumen resmi mengenai kebijakan negara (*staatspolitiek, state policy*) sebagai derivasi dari patokan-patokan konstitusional dalam UUD.<sup>45</sup> Dan Teuku Mohammad Radhi mendefinisikan politik hukum adalah sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>46</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari perbedaan pengertian terhadap istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini. Konseptual dalam merumuskan atau membentuk pengertian-pengertian hukum, kegunaannya tidak hanya terbatas pada penyusunan kerangka konseptual saja, akan tetapi bahkan pada usaha merumuskan definisi-definisi operasional di luar peraturan perundang-undang, dengan demikian konsepsi merupakan unsur pokok dari suatu penelitian.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Keterpengaruhannya ini disebabkan faktor kesejarahan. Indonesia pernah dijajah sangat lama oleh Belanda dan pemerintah penjajah pada saat itu memberlakukan sistem hukum kolonial di Indonesia. Setelah Indonesia merdeka sisa-sisa penjajahan itu ternyata tidak hilang. Tidak semata-mata istilah, tapi bentuk dan struktur keilmuannya pun hampir semuanya diadopsi dari tradisi keilmuan Belanda, termasuk dalam proses legislasi dan implementasinya. Bahkan pada saat ini konon masih kurang lebih 400 produk hukum Belanda yang masih eksis di bumi Indonesia. C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jilid I, Cet. IX (Jakarta: Balai Pustaka 1992), hlm. 200. Soehino, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cet. I (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 3. Sajuti Thalib, *Politik Hukum Baru: Mengenai Kedudukan dan Peranan Hukum Adat dan Hukum Islam Nasional*, Cet. I, (Bandung: Binacipta, 1987), hlm. 5. Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Cet. I (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 90

<sup>43</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 1

<sup>44</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Berdasarkan atas Hukum*, Cet. II (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160

<sup>45</sup> M. Solly Lubis, *Diktat Politik Hukum*, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara

<sup>46</sup> Teuku Muhammad Radhie, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, dalam majalah Prisma No. 6 Tahun II, Desember 1973, hlm. 3

<sup>47</sup> Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 24

Agar terdapat persamaan persepsi dalam membaca rencana penelitian ini, maka dipandang perlu untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan konsep-konsep dibawah ini.

#### A. Politik Hukum

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*. Istilah ini seyogianya tidak dirancukan dengan istilah yang muncul belakangan, *politiekrecht* atau hukum politik, yang dikemukakan Hence van Maarseven karena keduanya memiliki konotasi yang berbeda. Istilah yang disebutkan terakhir berkaitan dengan istilah lain yang ditawarkan Hence van Maarseven untuk mengganti istilah hukum negara. Untuk kepentingan itu dia menulis sebuah karangan yang berjudul "*Politiekrecht, als Opmvolger van het Staatsrecht*."<sup>48</sup>

Kembali pada istilah *rechtspolitiek* dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkām*), yang berarti putusan (*judgement, verdict, decision*), ketetapan (*provision*), perintah (*command*), pemerintahan (*government*), kekuasaan (*authority, power*), hukuman (*sentence*) dan lain-lain.<sup>49</sup> kata kerjanya, *hakamayahkumu*, berarti memutuskan, mengadili, menetapkan, memerintahkan, memerintah, menghukum, mengendalikan, dan lain-lain. Asal-usul kata *hakama* berarti mengendalikan dengan satu pengendalian.<sup>50</sup> Berkaitan dengan istilah ini, sampai sekarang, belum ada kesatuan pendapat dikalangan para teoritis hukum tentang apa batasan dan arti hukum yang sebenarnya.

Achmad Ali dalam bukunya *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis* telah berhasil mengumpulkan lebih dari lima puluh definisi dan pengertian hukum yang disarikan dari berbagai aliran ilmu hukum yang ada dan dalam rentang waktu yang sangat panjang sejak Aristoteles, Ibnu Khaldun hingga Dworkin.<sup>51</sup> Dari lima puluh definisi dan pengertian hukum itu masing-masing ahli berbeda satu sama lain. Perbedaan tersebut bisa terjadi karena sifatnya yang abstrak dan cakupannya yang luas serta perbedaan sudut pandang para ahli dalam memandang dan memahami apa yang disebut dengan hukum itu. Dengan kata lain, sejak dahulu hingga sekarang para ahli hukum tidak pernah sepakat untuk mengakui sebuah definisi hukum yang berlaku secara umum yang dapat diterima di seluruh dunia.

---

<sup>48</sup> Sri Soemantri, "Undang – Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara". Dalam Jurnal *Demokrasi dan HAM*, Vol. 1, No. 4, September – November 2001, hlm. 43.

<sup>49</sup> Hans Wehr, *A Dictionary of Modern Written Arabic*, (London: Mac-Donald & Evans Ltd, 1980), hlm. 196.

<sup>50</sup> Jubran Mas'ud. Al-Ra'id: *Mu'jam Lughawiyun 'Ashriyyun*. Cet. VII, (Beirut: Dar al-'Ilm lil al-Malayin, 1992), hlm. 312 ; Al-Raghib al-Ashfahani, *Mu'jam Mufradat Alfazh al-Qur'an*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.t), hlm.126 ; Rifyal Ka'bah, *Hukum Islam di Indonesia: Perspektif Muhammadiyah dan NU*, (Jakarta: Universitas Yarsi, 1999), hlm. 22.

<sup>51</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet. II, (Jakarta : Gunung Agung, 2002). 17-36.

Adapun dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh van der Tas, kata *politiek*<sup>52</sup> mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*).<sup>53</sup> Dari penjelasan itu bisa dikatakan bahwa politik hukum secara singkat berarti kebijakan hukum. Adapun kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan dan cara bertindak.<sup>54</sup> Dengan kata lain, politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.

Berkenaan dengan istilah kebijakan (*policy*), istilah ini ternyata memiliki keragaman arti. Hal itu dapat kita lihat dari pandangan beberapa tokoh yang mencoba untuk menjelaskan apa sebenarnya kebijakan (*policy*) itu. Klein misalnya, menjelaskan bahwa kebijakan itu adalah tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana – sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah.<sup>55</sup> Hampir senada dengan Klein, Kuypers menjelaskan, kebijakan itu adalah suatu susunan dari : (1) tujuan-tujuan yang dipilih oleh para administrator publik baik-untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan kelompok; (2) jalan-jalan dan sarana-sarana yang dipilih olehnya; dan (3) saat-saat yang mereka pilih.<sup>56</sup> Adapun Friend memahami bahwa kebijakan pada hakikatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan yang akan dibuat di masa datang.<sup>57</sup>

Sementara itu Carl. J. Frederick menguraikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>58</sup> Dan, James E. Anderson mengatakan bahwa

---

<sup>52</sup> Istilah politik, *politiek* dalam bahasa Belanda atau *politics* dalam bahasa Inggris berasal dari bahasa Yunani *polis*, berarti kota dan dibatasi pada kajian tentang negara. Dalam kepustakaan ilmu politik ternyata ada bermacam-macam definisi mengenai politik. Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan – tujuan itu. Abdul Rashid Moten, *Ilmu Politik Islam (Political Science : An Islamic Perspective)*, diterjemahkan oleh Munir A. Mu8'in dan Widyawati, Cet. I, (Bandung : Pustaka, 2001), hlm. 20 ; Miriam Budiardjo, *Dasa-dasar Ilmu Politik*, Cet. 17, (Jakarta : Gramedia, 1996), hlm. 8 ; M. Hamdan, *Politik Hukum Pidana*, Cet. I, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 19697), hlm. 2.

<sup>53</sup> S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, (Jakarta : Ichtiar Baru van Hoeve, 1997), hlm. 66 ; Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III, Cet. I. (Jakarta : Balai Pustaka, 2001), hlm. 149. Bandingkan dengan Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum bagi Pendidikan Hukum*, (Jakarta: PT RjaGrafindoPersada, 1995), hlm. 10.

<sup>54</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *op.cit.*, hlm. 149.

<sup>55</sup> A. Hoogerwerf, "Isi dan Corak-corak Kebijakan", dalam A. Hoogerwerf (ed), *Overheidsbeleid*, diterjemahkan oleh R.L.L. Tobing, (Jakarta: Erlangga, 1983), hlm. 7.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> J.K. Friend, J.M. Power dan C.J.L. Yewlet, *Public Planning: The Inter Corporate Dimention*, (London: Tavistock, 1975), hlm.40.

<sup>58</sup> Carl. J. Frederick, *Man and His Government*, (New York: McGraw Hill, 1963), hlm. 79.

kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.<sup>59</sup> Sedangkan menurut terminologis peneliti akan menyajikan definisi-definisi politik hukum yang dirumuskan oleh beberapa ahli hukum yang selama ini cukup *concern* mengamati perkembangan disiplin ilmu ini, yaitu :

a. M. Solly Lubis

M. Solly Lubis mengatakan politik hukum adalah sebagai konsep politis strategis (meliputi kebijaksanaan dan kebijakan, *wisdom and policy*) sebagaimana tertuang dalam dokumen-dokumen resmi mengenai kebijakan negara (*staatspolitiek, state policy*) sebagai derivasi dari patokan-patokan konstitusional dalam UUD.<sup>60</sup>

b. Padmo Wahjono

Padmo Wahjono<sup>61</sup> mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan *arah, bentuk* maupun *isi* dari hukum yang adakan dibentuk.

c. Teuku Mohammad Radhie

Teuku Mohammad Radhie dalam sebuah tulisannya berjudul *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional* mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>62</sup>

d. Soedarto

Adapun menurut Soedarto (Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>63</sup>

e. Satjipto Rahardjo

Setelah mengutip pengertian politik menurut Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>64</sup>

f. Moh. Mahfud MD

Politik Hukum menurut Moh. Mahfud MD adalah legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan

<sup>59</sup> James E. Anderson, *Public Policy Making*, (New York: Praeger Publishers, 1979), hlm. 3

<sup>60</sup> M. Solly Lubis, *Diktat Politik Hukum*, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara

<sup>61</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cet.II, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm.160.

<sup>62</sup> Jurnal *Prisma* Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm.4.

<sup>63</sup> Soedarto, "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum", dalam *Hukum dan Keadilan* No.5 Tahun ke-VII, Januari-Februari 1979, hlm. 15-16, Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian terhadap Hukum Pidana*, (Bandung: Sinari Baru, 1983), hlm.20.

<sup>64</sup> Satjipto Rahardjo, *ilmu Hukum*, Cet.III, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm.352.

hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka pencapaian tujuan negara.<sup>65</sup>

#### B. 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-oragan negara-negara lainpun tahu bagaimana kondisi penegakan hukum tanah air kita.<sup>66</sup>

#### b. RPJPN

RPJPN adalah adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional yang merupakan jabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Republik Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dalam bentuk Visi, Misi dan arah pembangunan nasional untuk mas 20 tahun ke depan, yakni kurun waktu 2005-2025.

RPJPN dapat menjadi panduan untuk menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang, yaitu selama 20 tahun, meskipun pengesahannya adalah pada 5 Februari 2007, nomenklatur tahunnya yaitu sejak 2005, sudah terlampaui selama 2 tahun. Panduan ini sekaligus memuat berbagai visi dan misi yang akan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai program yang ada hingga di tingkat agenda kerja di lapangan. Bagi daerah sendiri, Undang-Undang RPJPN penting dipelajari, karena kegiatan yang dilakukan dirinya adalah berdasarkan acuan yang jelas, terjadi sinergi, dan keterkaitan dari setiap perencanaan pembangunan.

---

<sup>65</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 1

<sup>66</sup> 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. hlm. 2





## G. Metode Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang diangkat dan untuk menjawab tujuan penelitian maka dalam metode penelitian ini langkah-langkah yang dipergunakan diuraikan sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normative, penelitian hukum normative menurut Ronal Dworkin sebagaimana yang dikutip Bismar Nasution disebut juga penelitian doctrinal (*doctrinal research*), yaitu suatu penelitian yang menganalisis baik hukum sebagai *law as it written in the book*, maupun hukum sebagai *law as it by the judge trough judicial process*.<sup>67</sup>

Sifat penelitian ini adalah *deskriptif analitis*<sup>68</sup> artinya bahwa penelitian ini hanya menggambarkan bagaimana suatu ketentuan hukum dalam konteks teori-teori hukum dalam pemaparannya menggambarkan tentang berbagai persoalan yang berkaitan dengan politik hukum

### 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan konsepsi teori dan doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan peneliti terdahulu yang berhubungan dengan objek telaah penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, buku, tulisan ilmiah dan karya ilmiah lainnya.

Data pokok dalam penelitian ini adalah data-data yang meliputi:

1. Bahan Hukum Primer<sup>69</sup>, yaitu GBHN, RPJPN dan peraturan yang berhubungan dengan keduanya

---

<sup>67</sup> Bismar Nasution, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum, disampaikan pada dialog interaktif tentang "Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Penelitian Hukum pada Majalah akreditasi", FH. USU*, pada tanggal 18 Februari 200, hlm.1. Lihat juga Suanrti Hartono dalam *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir abad ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 118 yang menyatakan bahwa dalam pengertian perkembangan (*development research*), penelitian dasar (*basic research*), dan penelitian terapan lainnya yang menyangkut hukum tidak dapat dilakukan menurut-metode-metode penelitian sosial, tetapi membutuhkan metode penelitian yang berbeda dan khas, yang sesuai dengan objek atau materi ilmu hukum itu sendiri yaitu norma-norma hukum. *Ibid.*, hlm. V, Sunaryati menghimbau dan meyakinkan para sarjana hukum, dan pemimpin seras para pengelola fakultas-fakultas hukum untuk kembali memperhatikan metode penelitian dan penafsiran hukum, yang sayang sekali sudah 30 tahun di abaikan di tanah air kita, hal ini seolah-olah metode penelitian hukum sejak tahun 1960-an sudah diganti dengan penelitian sosilogi hukum dan metode penelitian sosiologis, yang sejak waktu itu dianggap sebagai metode penelitian yang lebih mengungkap kenyataan hidup yang sebenarnya.

<sup>68</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Cet. IV, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Garfindo Persada, 1995), hlm. 12

<sup>69</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1998), hlm. 116. yang menyatakan: Bahan hukum Primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari, 1). Norma atau kaidah dasar pembukaan UUD 1945. 2). Peraturan dasar, yaitu UUD 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR. 3). Peraturan perundang-undangan. 4). Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, misalnya hukum adat. 5). Yurisprudensi. 5). Traktat. 7). Bahan hukum dari zaman penjajahan yang kini masih berlaku. Dalam Pasal 1 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dinyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan

2. Bahan hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan kajian dan analisis ahli hukum yang bersumber dari berbagai jurnal, buku-buku, hasil-hasil penelitian dan dokumen-dokumen terkait lainnya.
3. Bahan hukum tertier, berupa bahan-bahan yang berfungsi memberikan kejelasan pemahaman terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus-kamus hukum, ekonomi dan ensiklopedia.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen yang relevan dengan penelitian ini di perpustakaan (*library research*) dan melakukan identifikasi data. Data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan tersebut selanjutnya akan dipilah-pilah guna memperoleh pasal-pasal yang beris kaidah-kaidah hukum yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang sedang dihadapi dan disistematisasikan sehingga menghasilkan klasifikasi yang selaras dengan permasalahan dalam penelitian ini.

### **4. Analisis Data**

Analisis data di dalam penelitian ini, dilakukan secara kualitatif yakni pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam undang-undang. Kemudian membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasilkan perbandingan antara GBHN RI 1998 dan RPJPN. Data yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis dengan menjelaskan hubungan antar jenis data. Selanjutnya semua data diseleksi dan diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif sehingga selain menggambarkan dan mengungkapkan dasar hukumnya dan dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang dimaksud.

---

mengikat secara umum, selanjutnya dalam Pasal 54 dinyatakan teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Kepala Badan Pemeriksaan Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, keputusan Gubernur, keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota, keputusan Bupati/walikota, keputusan Kepala Desa, atau yang setingkat harus berpedoman pada teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-undang ini, lebih lanjut dalam Pasal 56 dinyatakan: semua keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur Keputusan Bupati/walikota atau Keputusan pejabat lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini.

## BAB II

### KONSEP LANDASAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Konsep landasan pembangunan sangat penting bagi suatu negara, karena Pembangunan Nasional merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas sebagaimana yang di amanatkan dalam Undang-Undang dasar 1945. Senada dengan itu M. Solly Lubis juga menyebutkan, konsep dasar tujuan pengelolaan secara menyeluruh dari kehidupan nasional ialah tercantum dalam alinea ke 4 pembukaan UUD 1945 yaitu “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.<sup>70</sup>

Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap dan berlanjut untuk memicu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang maju.

Berbagai macam prospek pembangunan telah dilakukan dari Orde Lama, Orde Baru hingga masa Reformasi untuk terus mendorong kesejahteraan dan kemajuan bangsa kearah yang lebih baik, dalam hal ini pembangunan nasional juga harus dimulai dari, oleh, dan untuk rakyat, dilaksanakan diberbagai aspek kehidupan bangsa yang meliputi politik, ekonomi, sosial budaya dan aspek pertahanan keamanan.<sup>71</sup>

Pembangunan nasional pada dasarnya sangat membutuhkan kesinergian antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat adalah pelaku utama dalam pembangunan dan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan suasana yang menunjang. Kegiatan masyarakat dan kegiatan pemerintah harus saling menunjang, saling mengisi, saling melengkapi dalam memajukan masyarakat dan nasional pada umumnya.<sup>72</sup>

#### A. Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia

##### 1. Orde Lama

Pada era Orde Lama, masa pemerintahan presiden Soekarno antara tahun 1959-1967, pembangunan dicanangkan oleh MPR Sementara (MPRS) yang menetapkan sedikitnya tiga ketetapan yang menjadi dasar perencanaan nasional:

1. TAP MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara
2. TAP MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969,

---

<sup>70</sup> M. Solly Lubis, *Sistem Nasional* (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm. 74

<sup>71</sup> Proenas 2000-2004, UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004

<sup>72</sup> S.Toto Pandoyo, *Wawasan Nusantara dan Implementasinya dalam UUD 1945 Serta Pembangunan Nasional* (Jakarta: Bina Aksara, 1985) hlm. 43

3. Ketetapan MPRS No.IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Dengan dasar perencanaan tersebut membuka peluang dalam melakukan pembangunan Indonesia yang diawali dengan babak baru dalam menciptakan iklim Indonesia yang lebih kondusif, damai, dan sejahtera. Proses mengrehabilitasi dan merekonstruksi yang di amanatkan oleh MPRS ini diutamakan dalam melakukan perubahan perekonomian untuk mendorong pembangunan nasional yang telah didera oleh kemiskinan dan kerugian pasca penjajahan Belanda.

Pada tahun 1947 Perencanaan pembangunan di Indonesia diawali dengan lahirnya “Panitia Pemikir Siasat Ekonomi”. Perencanaan pembangunan 1947 ini masih mengutamakan bidang ekonomi mengingat urgensi yang ada pada waktu itu (meskipun di dalamnya tidak mengabaikan sama sekali masalah-masalah nonekonomi khususnya masalah sosial-ekonomi, masalah perburuhan, aset Hindia Belanda, prasarana dan lain lain yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial). Tanpa perencanaan semacam itu maka cita-cita utama untuk “merubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional” tidak akan dengan sendirinya dapat terwujud. Apalagi jika tidak diperkuat oleh Undang-Undang yang baku pada masa itu.<sup>73</sup>

Sekitar tahun 1960 sampai 1965 proses sistem perencanaan pembangunan mulai tersndat-sendat dengan kondisi politik yang masih sangat labil telah menyebabkan tidak cukupnya perhatian diberikan pada upaya pembangunan untuk memperbaiki kesejahteraan rakyat.

Pada masa ini perekonomian Indonesia berada pada titik yang paling suram. Persediaan beras menipis sementara pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk mengimpor beras serta memenuhi kebutuhan pokok lainnya. Harga barang membubung tinggi, yang tercermin dari laju inflasi yang samapai 650 persen ditahun 1966. keadaan politik tidak menentu dan terus menerus bergejolak sehingga proses pembangunan Indonesia kembali terabaikan sampai akhirnya muncul gerakan pemberontak G-30-S/PKI, dan berakhir dengan tumbangnya kekuasaan presiden Soekarno.

## 2.Orde Baru

Tahun 1966 merupakan babak awal, terjadi 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 UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 digunakan sebagai landasan ideal segala kegiatan, sedangkan UUD 1945 dijadikan sebagai landasan konstitusional.

Anti kolonialisme dan imperialisme tidak lagi dikumandangkan sebagai strategi menata kesatuan dan persatuan bangsa. Orientasi pemerintahan baru ditekankan pada pembangunan bidang ekonomi, sehingga peran politik revolusioner mulai dikesampingkan. Setelah kehidupan politik mulai kondusif

---

<sup>73</sup> Alfian, *Memahami Strategi dan Proses Pembangunan Nasional* (Jakarta: Leksas LIPI, 1980) hlm 73

dan terkendali MPR segera membentuk GBHN sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 3 UUD 1945.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup>

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.<sup>76</sup>

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<sup>77</sup>:

“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”.

Pada masa Orde Baru pula pemerintahan menekankan stabilitas nasional dalam program politiknya dan untuk mencapai stabilitas nasional terlebih dahulu diawali dengan apa yang disebut dengan konsensus nasional.

Pada era Orde Baru ini, pemerintahan Soeharto menegaskan bahwa kerdaulatan dalam politik, berdikari dalam bidang ekonomi dan berkepribadian dalam bidang sosial budaya. Tekad ini tidak akan bisa terwujud tanpa melakukan upaya-upaya restrukturisasi di bidang politik (menegakkan kedaulatan rakyat, menghapus feodalisme, menjaga keutuhan teritorial Indonesia serta melaksanakan politik bebas aktif), restrukturisasi di bidang ekonomi (menghilangkan

<sup>74</sup> Perubahan masyarakat saat itu memasuki babak baru yang disebut sebagai modernisasi dan pembangunan yang melibatkan perombakan-perombakan dalam masyarakat. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni Bandung, 1979, hlm. 12

<sup>75</sup> Penjelasan UUD 1945

<sup>76</sup> 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. hlm. 2

<sup>77</sup> 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 Negara.

ketimpangan ekonomi peninggalan sistem ekonomi kolonial, menghindarkan neokapitalisme dan neokolonialisme dalam wujudnya yang canggih, menegakkan sistem ekonomi berdikari tanpa mengingkari interdependensi global) dan restrukturisasi sosial budaya (*nation and character building*, berdasar Bhinneka Tunggal Ika dan Pancasila serta menghapuskan budaya inlander).

Pada masa ini juga proses pembangunan nasional terus digarap untuk dapat meningkatkan kapasitas masyarakat dan menciptakan lapangan kerja. Pendapatan perkapita juga meningkat dibandingkan dengan masa orde lama.

Kesemuanya ini dicapai dalam *blueprint* nasional atau rencana pembangunan nasional. Itulah sebabnya di jaman orde lama kita memiliki rencana-rencana pembangunan lima tahun (Depernas) dan kemudian memiliki pula Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan-Tahun (Bappenas). Di masa orde baru kita mempunyai Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) I, Repelita II, Repelita III, Repelita IV, Repelita V, dan Repelita VII.<sup>78</sup>

Penyebab utama runtuhnya kekuasaan Orde Baru adalah adanya krisis moneter tahun 1997. Sejak tahun 1997 kondisi ekonomi Indonesia terus memburuk seiring dengan krisis keuangan yang melanda Asia. Keadaan terus memburuk. KKN semakin merajalela, sementara kemiskinan rakyat terus meningkat. Terjadinya ketimpangan sosial yang sangat mencolok menyebabkan munculnya kerusuhan sosial. Muncul demonstrasi yang digerakkan oleh mahasiswa. Tuntutan utama kaum demonstran adalah perbaikan ekonomi dan reformasi total. Demonstrasi besar-besaran dilakukan di Jakarta pada tanggal 12 Mei 1998. Pada saat itu terjadi peristiwa Trisakti, yaitu meninggalnya empat mahasiswa Universitas Trisakti. Keempat mahasiswa yang gugur tersebut kemudian diberi gelar sebagai "Pahlawan Reformasi".<sup>79</sup>

Menanggapi aksi reformasi tersebut, Presiden Soeharto berjanji akan mereshuffle Kabinet Pembangunan VII menjadi Kabinet Reformasi. Selain itu juga akan membentuk Komite Reformasi yang bertugas menyelesaikan UU Pemilu, UU Keparintaan, UU Susduk MPR, DPR, dan DPRD, UU Antimonopoli, dan UU Antikorupsi. Dalam perkembangannya, Komite Reformasi belum bisa terbentuk karena 14 menteri menolak untuk diikutsertakan dalam Kabinet Reformasi. Adanya penolakan tersebut menyebabkan Presiden Soeharto mundur dari jabatannya.

### 3. Reformasi

Setelah terjadi berbagai guncangan ditanah air dan berbagai tekanan rakyat kepada presiden Soeharto, akhirnya pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya sebagai presiden RI dan menyerahkan jabatannya kepada wakil presiden B.J. Habibie. Peristiwa ini menandai berakhirnya kekuasaan Orde Baru dan dimulainya Orde Reformasi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada rapat paripurna ke 12, sidang umum MPR pada tanggal 19 Oktober 1999, menetapkan TAP/IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun

<sup>78</sup> Strategi Dasar Era Pembangunan 25 Tahun (Bandung: Cv. Sumadjaja, 1973), hlm. 67

<sup>79</sup> Andrinof A. Chaniago, *Gagalnya Pembangunan kajian Ekonomi Politik Terhadap Akar krisis Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 2001), hlm.18

1999-2004. GBHN 1999-2004 tersebut memuat arah kebijakan penyelenggaraan Negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara negara, termasuk lembaga tinggi Negara, dan seluruh rakyat Indonesia dalam melaksanakan penyelenggaraan Negara dan melakukan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan dan pengembangan pembangunan dalam kurun waktu tersebut.

Sesuai dengan amanat GBHN 1999-2004 arah kebijakan penyelenggaraan Negara tersebut dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional lima tahun (Propenas) yang ditetapkan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), selanjutnya Propenas diperinci dalam rancangan Pembangunan Tahunan (Repeta) yang memuat Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang ditetapkan oleh Presiden bersama DPR.<sup>80</sup>

Seiring berjalannya waktu dan terjadinya perubahan (amandemen) UUD 1945 maka terjadi perubahan garis politik hukum dalam konsep pembangunan nasional, dengan dikeluarkannya UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN, maka Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak lagi dikenal sebagaimana pernah dipraktekkan sebelumnya. Sehingga, dibutuhkan suatu panduan yang menjadi penggerak berbagai agenda pembangunan di setiap tingkatan dalam konteks saling terkoordinasi satu sama lain. 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.<sup>81</sup>

## **B. Kebijakan Ekonomi Dalam Pembangunan**

### **1. Orde Lama**

Masa pemerintahan Soekarno kebijakan ekonomi pembangunan masih sangat labil, yang didera oleh berbagai persoalan antaranya pergejolakkan politik yang belum kondusif dan juga system pemerintahan yang belum baik, sehingga berdampak pada proses pengambilan kebijakan.<sup>82</sup>

#### **a. Masa Pasca Kemerdekaan (1945-1950)**

Keadaan ekonomi keuangan pada masa awal kemerdekaan amat buruk, antara lain disebabkan oleh :

---

<sup>80</sup> Propenas 2000-2004. UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 (Jakarta: Redaksi Sinar Grafika, 2001) hlm. 7

<sup>81</sup> Prayudi, *RJPN Tahun 2005-2025 Sebagai Landasan Pembangunan Politik Memperkuat Demokrasi*, (Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 3, September 2007), hlm. 95

<sup>82</sup> M. Dawam Rahardjo, *Esei-esai Ekonomi Politik* (Jakarta; LP3Es, 1983) hlm. 23

1. Inflasi yang sangat tinggi, disebabkan karena beredarnya lebih dari satu mata uang secara tidak terkendali. Pada waktu itu, untuk sementara waktu pemerintah RI menyatakan tiga mata uang yang berlaku di wilayah RI, yaitu mata uang De Javasche Bank, mata uang pemerintah Hindia Belanda, dan mata uang pendudukan Jepang.
2. Adanya blokade ekonomi oleh Belanda sejak bulan November 1945 untuk menutup pintu perdagangan luar negeri RI.
3. Kas negara kosong.
4. Eksploitasi besar-besaran di masa penjajahan.

Usaha-usaha yang dilakukan untuk mengatasi kesulitan-kesulitan ekonomi, antara lain :

1. Program Pinjaman Nasional dilaksanakan oleh menteri keuangan Ir. Surachman dengan persetujuan BP-KNIP, dilakukan pada bulan Juli 1946.
2. Upaya menembus blokade dengan diplomasi beras ke India, mengadakan kontak dengan perusahaan swasta Amerika, dan menembus blokade Belanda di Sumatera dengan tujuan ke Singapura dan Malaysia.
3. Pembentukan Planning Board (Badan Perancang Ekonomi) 19 Januari 1947

Rekonstruksi dan Rasionalisasi Angkatan Perang (Rera) 1948, mengalihkan tenaga bekas angkatan perang ke bidang-bidang produktif. Kasimo Plan yang intinya mengenai usaha swasembada pangan dengan beberapa petunjuk pelaksanaan yang praktis. Dengan swasembada pangan, diharapkan perekonomian akan membaik (mengikuti Mazhab Fisiokrat : sektor pertanian merupakan sumber kekayaan).

#### **b. Masa Demokrasi Liberal (1950-1957)**

Masa ini disebut masa liberal, karena dalam politik maupun sistem ekonominya menggunakan prinsip-prinsip liberal. Perekonomian diserahkan pada pasar sesuai teori-teori mazhab klasik yang menyatakan *laissez faire laissez passer*. Usaha-usaha yang dilakukan untuk mengatasi masalah ekonomi, antara lain :

1. Pemotongan nilai uang (sanering) 20 Maret 1950, untuk mengurangi jumlah uang yang beredar agar tingkat harga turun.
2. Nasionalisasi De Javasche Bank menjadi Bank Indonesia pada 15 Desember 1951 lewat UU No.24 Tahun 1951 dengan fungsi sebagai bank sentral dan bank sirkulasi.
3. Pembatalan sepihak atas hasil-hasil Konferensi Meja Bundar, termasuk pembubaran Uni Indonesia-Belanda. Akibatnya banyak pengusaha Belanda yang menjual perusahaannya sedangkan pengusaha-pengusaha pribumi belum bisa mengambil alih perusahaan-perusahaan tersebut.
- 4.

#### **c. Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1967)**

Sebagai akibat dari dekrit presiden 5 Juli 1959, maka Indonesia menjalankan sistem demokrasi terpimpin dan struktur ekonomi Indonesia menjurus pada sistem etatisme (segala-galanya diatur oleh pemerintah). Dengan

sistem ini, diharapkan akan membawa pada kemakmuran bersama dan persamaan dalam sosial, politik, dan ekonomi. Akan tetapi, kebijakan-kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah di masa ini belum mampu memperbaiki keadaan ekonomi Indonesia, antara lain :

1. Devaluasi yang diumumkan pada 25 Agustus 1959 menurunkan nilai uang sebagai berikut :Uang kertas pecahan Rp 500 menjadi Rp 50, uang kertas pecahan Rp 1000 menjadi Rp 100, dan semua simpanan di bank yang melebihi 25.000 dibekukan.
2. Pembentukan Deklarasi Ekonomi (Dekon) untuk mencapai tahap ekonomi sosialis Indonesia dengan cara terpimpin. Dalam pelaksanaannya justru mengakibatkan stagnasi bagi perekonomian Indonesia. Bahkan pada 1961-1962 harga barang-barang naik 400%.
3. Devaluasi yang dilakukan pada 13 Desember 1965 menjadikan uang senilai Rp 1000 menjadi Rp 1. Tindakan pemerintah untuk menekan angka inflasi ini malah meningkatkan angka inflasi.

Kegagalan-kegagalan dalam berbagai tindakan moneter itu diperparah karena pemerintah tidak menghemat pengeluaran-pengeluarannya. Pada masa ini banyak proyek-proyek mercusuar yang dilaksanakan pemerintah dan juga sebagai akibat politik konfrontasi dengan Malaysia dan negara-negara Barat.

## **2. Orde Baru**

Pada masa Orde Baru, pemerintah menjalankan kebijakan yang tidak mengalami perubahan terlalu signifikan selama 32 tahun. Dikarenakan pada masa itu pemerintah sukses menghadirkan suatu stabilitas politik sehingga mendukung terjadinya stabilitas ekonomi. Karena hal itulah maka pemerintah jarang sekali melakukan perubahan-perubahan kebijakan terutama dalam hal anggaran negara.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, kebijakan ekonominya berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi. Kebijakan ekonomi tersebut didukung oleh kestabilan politik yang dijalankan oleh pemerintah. Hal tersebut dituangkan ke dalam jargon kebijakan ekonomi yang disebut dengan Trilogi Pembangunan, yaitu stabilitas politik, pertumbuhan ekonomi yang stabil, dan pemerataan pembangunan.

Hal ini berhasil karena selama lebih dari 30 tahun, pemerintahan mengalami stabilitas politik sehingga menunjang stabilitas ekonomi. Kebijakan-kebijakan ekonomi pada masa itu dituangkan pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN), yang pada akhirnya selalu disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk disahkan menjadi APBN.

APBN pada masa pemerintahan Orde Baru, disusun berdasarkan asumsi-asumsi perhitungan dasar. Yaitu laju pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, harga ekspor minyak mentah Indonesia, serta nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika. Asumsi-asumsi dasar tersebut dijadikan sebagai ukuran fundamental ekonomi nasional. Padahal sesungguhnya, fundamental ekonomi nasional tidak didasarkan pada perhitungan hal-hal makro. Akan tetapi, lebih kearah yang bersifat mikro-ekonomi. Misalnya, masalah-masalah dalam dunia usaha, tingkat resiko yang tinggi, hingga penerapan dunia swasta dan BUMN yang baik dan bersih. Oleh karena itu pemerintah selalu dihadapkan pada kritikan yang

menyatakan bahwa penetapan asumsi APBN tersebut tidaklah realistis sesuai keadaan yang terjadi.

Format APBN pada masa Orde Baru dibedakan dalam penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan terdiri dari penerimaan rutin dan penerimaan pembangunan serta pengeluaran terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Sirkulasi anggaran dimulai pada 1 April dan berakhir pada 31 Maret tahun berikutnya. Kebijakan yang disebut tahun fiskal ini diterapkan sesuaikan dengan masa panen petani, sehingga menimbulkan kesan bahwa kebijakan ekonomi nasional memperhatikan petani.

APBN pada masa itu diberlakukan atas dasar kebijakan prinsip berimbang, yaitu anggaran penerimaan yang disesuaikan dengan anggaran pengeluaran sehingga terdapat jumlah yang sama antara penerimaan dan pengeluaran. Hal perimbangan tersebut sebetulnya sangat tidak mungkin, karena pada masa itu pinjaman luar negeri selalu mengalir. Pinjaman-pinjaman luar negeri inilah yang digunakan pemerintah untuk menutup anggaran yang defisit.

Ini artinya pinjaman-pinjaman luar negeri tersebut ditempatkan pada anggaran penerimaan. Padahal seharusnya pinjaman-pinjaman tersebut adalah utang yang harus dikembalikan, dan merupakan beban pengeluaran di masa yang akan datang. Penerapan kebijakan tersebut menimbulkan banyak kritik, karena anggaran defisit negara ditutup dengan pinjaman luar negeri. Padahal, konsep yang benar adalah pengeluaran pemerintah dapat ditutup dengan penerimaan pajak dalam negeri. Sehingga antara penerimaan dan pengeluaran dapat berimbang. Permasalahannya, pada masa itu penerimaan pajak saat minim sehingga tidak dapat menutup defisit anggaran.

### 3. Reformasi

Pada masa krisis ekonomi, ditandai dengan tumbangny pemerintah Orde Baru kemudian disusul dengan era Reformasi yang dimulai oleh pemerintahan Presiden Habibie. Pada masa ini tidak hanya hal ketatanegaraan yang mengalami perubahan, namun juga kebijakan ekonomi. Sehingga apa yang telah stabil dijalankan selama 32 tahun, terpaksa mengalami perubahan guna menyesuaikan dengan keadaan.<sup>83</sup>

Pemerintahan presiden BJ.Habibie yang mengawali masa reformasi belum melakukan manuver-manuver yang cukup tajam dalam bidang ekonomi. Kebijakan-kebijakannya diutamakan untuk mengendalikan stabilitas politik. Pada masa kepemimpinan presiden Abdurrahman Wahid pun, belum ada tindakan yang cukup berarti untuk menyelamatkan negara dari keterpurukan. Padahal, ada berbagai persoalan ekonomi yang diwariskan orde baru harus dihadapi, antara lain masalah KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), pemulihan ekonomi, kinerja BUMN, pengendalian inflasi, dan mempertahankan kurs rupiah. Malah presiden terlibat skandal Bruneigate yang menjatuhkan kredibilitasnya di mata masyarakat. Akibatnya, kedudukannya digantikan oleh presiden Megawati.

---

<sup>83</sup> Didik J. Rachbini, *Politik Ekonomi Baru Menuju Demokrasi Ekonomi* (Jakarta: 2001) hlm. 21

Masa kepemimpinan Megawati Soekarnoputri mengalami masalah-masalah yang mendesak untuk dipecahkan adalah pemulihan ekonomi dan penegakan hukum. Kebijakan-kebijakan yang ditempuh untuk mengatasi persoalan-persoalan ekonomi antara lain :

1. Meminta penundaan pembayaran utang sebesar US\$ 5,8 milyar pada pertemuan Paris Club ke-3 dan mengalokasikan pembayaran utang luar negeri sebesar Rp 116.3 triliun.
2. Kebijakan privatisasi BUMN. Privatisasi adalah menjual perusahaan negara di dalam periode krisis dengan tujuan melindungi perusahaan negara dari intervensi kekuatan-kekuatan politik dan mengurangi beban negara. Hasil penjualan itu berhasil menaikkan pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi 4,1%. Namun kebijakan ini memicu banyak kontroversi, karena BUMN yang diprivatisasi dijual ke perusahaan asing. Di masa ini juga direalisasikan berdirinya KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), tetapi belum ada gebrakan konkrit dalam pemberantasan korupsi. Padahal keberadaan korupsi membuat banyak investor berpikir dua kali untuk menanamkan modal di Indonesia, dan mengganggu jalannya pembangunan nasional.

Masa Kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono terdapat kebijakan kontroversial yaitu mengurangi subsidi BBM, atau dengan kata lain menaikkan harga BBM. Kebijakan ini dilatar belakangi oleh naiknya harga minyak dunia. Anggaran subsidi BBM dialihkan ke subsidi sektor pendidikan dan kesehatan, serta bidang-bidang yang mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan kontroversial pertama itu menimbulkan kebijakan kontroversial kedua, yakni Bantuan Langsung Tunai (BLT) bagi masyarakat miskin. Kebanyakan BLT tidak sampai ke tangan yang berhak, dan pembagiannya menimbulkan berbagai masalah sosial. Kebijakan yang ditempuh untuk meningkatkan pendapatan perkapita adalah mengandalkan pembangunan infrastruktur massal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi serta mengundang investor asing dengan janji memperbaiki iklim investasi. Salah satunya adalah diadakannya Indonesian Infrastructure Summit pada bulan November 2006 lalu, yang mempertemukan para investor dengan kepala-kepala daerah.

Pada pertengahan bulan Oktober 2006 , Indonesia melunasi seluruh sisa utang pada IMF sebesar 3,2 miliar dolar AS. Dengan ini, maka diharapkan Indonesia tak lagi mengikuti agenda-agenda IMF dalam menentukan kebijakan dalam negeri. Namun wacana untuk berhutang lagi pada luar negeri kembali mencuat, setelah keluarnya laporan bahwa kesenjangan ekonomi antara penduduk kaya dan miskin menajam, dan jumlah penduduk miskin meningkat dari 35,10 jiwa di bulan Februari 2005 menjadi 39,05 juta jiwa pada bulan Maret 2006.<sup>84</sup>

Hal ini disebabkan karena beberapa hal, antara lain karena pengucuran kredit perbankan ke sector riil masih sangat kurang (perbankan lebih suka menyimpan dana di SBI), sehingga kinerja sector riil kurang dan berimbas pada turunnya investasi. Selain itu, birokrasi pemerintahan terlalu kental, sehingga menyebabkan kecilnya realisasi belanja Negara dan daya serap, karena inefisiensi

---

<sup>84</sup> *Ibid*

pengelolaan anggaran. Jadi, di satu sisi pemerintah berupaya mengundang investor dari luar negeri, tapi di lain pihak, kondisi dalam negeri masih kurang kondusif.

Pada masa Reformasi ini proses pembangunan nasional memang sudah demokratis dan sudah memerankan fungsi pemerintah daerah dalam menjalankan partisipasi rakyat daerahnya. Dengan peluang otonomi daerah telah memberikan sumbangsi yang besar terhadap proses percepatan pembangunan nasional dan juga menjaminnya sistem demokrasi yang merakyat.

### C. Pembangunan Hukum

Pada prinsipnya, kerangka utama strategi politik mengenai pembinaan/pembangunan hukum nasional itu selama tiga dasawarsa yang lalu mempunyai konsep dasar yang sama, yaitu UUD 1945. Landasan idealnya sama, yakni Pancasila, landasan politis operasionalnya pun sama, yakni tujuan nasional yang tercantum dalam pembukaan UUD itu, dan landasan structural kelembagaan pemerintah yang akan mendukung beban pembangunan itu pun sama, yakni sistem pemerintah presidensial<sup>85</sup>

Faktor domestik maupun hubungan dengan luar secara regional maupun global juga terdapat dalam rumusan *public policy* di dalam setiap GBHN yang ditetapkan oleh MPR mulai dari tahun 1973 sampai 1999. Peraturan Perundang-undangan pun tetap menyusul untuk mengatur tindak lanjut dari kebijakan politis dalam GBHN itu. Namun terlepas dari persoalan UUD 1945, yang jelas-jelas menurut teks dan jiwanya adalah disemangati asas keadilan sosial dan berpihak pada konsep sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tapi tidak selalu demikian pada garis politik dan Perundang-undangan yang menyusul di bawahnya.

Memang diakui bahwa tidak sama pandangan berbagai pihak mengenai penilaian terhadap konsistensi dan akomodatif serta aspiratif tidaknya isi GBHN yang ada, terlebih-lebih terhadap GBHN yang dihasilkan pada Maret 1998 dan 1999. namun secara garis besar muatan GBHN terakhir itu dinilai telah memadai, sebagai garis politik (*policy*) secara teoritis-konsepsional. Sedangkan masalah yang mencuat di era reformasi yang gejalanya mulai marak sebelum Sidang Umum MPR Maret 1998, bukan mengenai apa yang kebijakan secara teoritis konsepsional itu saja, tetapi juga mengenai *power structure* (struktur kekuasaan pemerintah).

Inilah pada dasarnya yang menjadi sasaran utama sebelum dan sesudah SU MPR Maret 1998 itu, dan akhirnya tiba pada saat titik kritis *lengser*-nya Presiden Soeharto dari posisi sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.

Masyarakat menilai Presiden Soeharto selalu *top administrator* dan *top management* dan tidak konsisten menjabarkan pesan-pesan politik dalam GBHN. Bahkan melakukan manipulasi kebijakan melalui penerbitan Keputusan-keputusan Presiden yang tidak sesuai paradigma keadilan sosial yang diamanatkan Pancasila, UUD 1945 dan GBHN

Keadilan sosial sebagai salah satu sila, yang sekaligus dijiwai oleh keempat sila lainnya dalam Pancasila itu, adalah keadilan sosial yang spesifik

---

<sup>85</sup> Dikutif dari Tulisan Makalah Lepas M.Solly Lubis, *Pembangunan Hukum Nasional*, hlm. 1-2

Indonesia, tidak sama dengan konsep keadilan sosial yang terdapat di Negara lain. Dalam spesifikasinya itu, keadilan sosial dan kerakyatan yang akhir-akhirnya ini dikumandangkan dimana-mana terutama oleh mereka yang mempunyai obsesi dan ambisi politik sebagai dasar pemberdayaan ekonomi rakyat dan kerakyatan-sebenarnya bukan hanya relevan dan terbatas untuk kehidupan ekonomi saja. Perlu diperhatikan kembali bahwa “ Keadilan sosial” yang dimaksud sebagai salah satu paradigma filosofis itu, adalah untuk keseluruhan bidang kehidupan bangsa, supaya terkondisi keadilan sosial dalam kehidupan sosial politik ekonomi, sosial budaya, dan bidang Hankamtibmas.

Namun dapat dipahami bahwa dewasa ini bidang sosial ekonomi lebih menonjol dan menurut perhatian kebijakan, karena sangat menimbulkan kegoncangan politik dalam dan luar negeri, keamanan dan ketertiban, dan meluas kepada benturan-benturan sosial budaya. Demikian dasyatnya goncangan, baik dari dalam maupun luar negeri, hingga mengancam keutuhan, persatuan, dan kesatuan bangsa dan negeri ini.

Jika dikaji ulang surut kepada kebijakan masa lampau dan dikaitkan dengan tuntutan reformasi masa kini, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa *nucleus* atau inti tuntutan itu ialah agar paradigma atau kriteria dasar system manajemen kehidupan nasional itu diluruskan kembali secara menyeluruh dengan memprioritaskan paradigma kebijakan dan tindakan di bidang politik, ekonomi, dan penegakan hukum.

Tiga sektor ini politik, ekonomi, dan hukum sering dicuatkan oleh masyarakat dan para analisis sebagai faktor-faktor yang dominan dan determinan. Sebabnya ialah karena pada ketiga faktor itulah titik pangkal utama pelecehan paradigma keadilan sosial itu berlangsung oleh pimpinan dan para pelaku kekuasaan di masa lampau, yang selanjutnya menimbulkan friksi-friksi dan konflik sosial budaya dan kantibmas. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) merupakan panggung utama bagi terjadinya praktik-praktik yang membidangi tiga faktor itu, yang dikuasai oleh para elit politik, elit ekonomi, dan elit intelektual. Selain terjadinya kolusi antara sesama elit penguasa, juga terjadi antara penguasa dan kalangan pengusaha, yang mengakibatkan rawannya penegakan hukum dan keadilan.

Mengenai paradigma ini, Romli Atmasamita, dalam tulisannya mengatakan, telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dari ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritas kepada sistem demokrasi, dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonomi. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang menitik-beratkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat, dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat dari pada kepentingan pemerintah daerah.

Disamping perubahan paradigma tersebut juga selayaknya kita (cendekiawan hukum dan praktisi hukum) ikut mengamati fenomena-fenomena yang terjadi didalam percaturan politik dan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia kerena terhadap bagian ini kita sering “alergi” dan mengabaikannya. Sedangkan kehidupan perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan

berdampak mendasar terhadap perkembangan sistem hukum<sup>2</sup>.

Sekarang ini masyarakat tidak hanya mendambakan sekedar adanya peraturan hukum, tetapi masalah yang mengemuka ialah apakah masih ada unsur keadilan dalam sistem hukum yang berlaku di semua sektor-sektor dan bidang kehidupan bangsa ini. Tidak hanya dalam hal keberadaan peraturan hukum yang diproduksi pimpinan eksekutif berupa Keppres, tetapi juga dalam hal penegakan hukum (*law enforcement*) di semua lini kehidupan, baik diantara sesama aparat birokrasi, dan juga dalam hubungan antara aparat birokrasi dan penegakan hukum dalam rangka pelayanan bagi masyarakat (*public service*).

### BAB III

## PERUBAHAN GARIS POLITIK HUKUM DARI GBHN MENJADI RPJPN

#### A. Perubahan UUD 1945

Desakan mahasiswa dan kalangan reformis untuk mengubah UUD 1945 dapat dikatakan pemicu yang mempercepat terjadinya perubahan UUD 1945. Menoleh ke belakang, keinginan untuk mengubah UUD 1945 sudah lama dikemukakan oleh pakar politik dan hukum tata negara.<sup>86</sup> Misalnya, dalam bagian akhir disertasinya, Adnan Buyung Nasution menyatakan, UUD 1945 memerlukan perbaikan dan penyempurnaan. Oleh karena itu, harus segera memulai program konkret pembaruan konstitusional.<sup>87</sup>

Menurut Pengalaman Indonesia, soal perubahan UUD 1945 itu masih dianggap sebagai terobosan luar biasa, karena bangsa ini belum banyak mengalami yang namanya amandemen terhadap pasal-pasal UUD. Yang pernah adalah pindah total dari satu perubahan UUD ke UUD lainnya. Yakni dari UUD 1945 ke Konstitusi RIS 1949, kemudian UUDS 1950, lalu kembali ke UUD 1945, tanpa perubahan pada aspek ideologi dan tujuan Nasional.<sup>88</sup>

Dalam hal melakukan perubahan UUD 1945, Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim mengemukakan enam alasan, yaitu filosofis, sosiologis, historis, yuridis, praktik ketatanegaraan, dan materi UUD 1945.<sup>89</sup> Tidak jauh berbeda dengan pendapat itu, A. Mukhtie Fadjar dalam Pidato Pengukuhan Guru Besarnya "Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik" mengemukakan lima alasan, yaitu historis, filosofis, teoretis, yuridis, dan politis-praktis.<sup>90</sup>

Tuntutan reformasi untuk mengubah UUD 1945, telah diawali dalam sidang Istimewa MPR tahun 1998 yang merupakan forum permusyawaratan MPR yang pertama kali diselenggarakan di era reformasi. Sebelumnya MPR telah menerbitkan tiga ketetapan MPR yang memang tidak secara langsung mengubah UUD 1945, tetapi telah menyentuh muatan UUD 1945. Adapun tiga ketetapan MPR tersebut adalah :

1. Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang referendum. Ketetapan MPR tentang referendum itu menetapkan bahwa sebelum dilakukan perubahan UUD 1945 harus dilakukan referendum nasional, yang disertai dengan persyaratan yang sedemikian sulit;
2. Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI. Ketentuan pasal 1 menyebutkan "

<sup>86</sup> Moh. Mahfud MD, 1999, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 1999) hlm. 49

<sup>87</sup> Adnan Buyung Nasution, *Desertasi Aspirasi Pemerintahan....* hlm. 436-437.

<sup>88</sup> M. Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan* (Bandung: Mandar Maju, 2009) hlm. 49

<sup>89</sup> Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, hlm. 55-68.

<sup>90</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, 2002, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, Pidato Pengukuhan Guru Besar*, 13 Juli, Fli Univ. Brawijaya, Malang. hlm. 8-9.

Presiden dan Wakil Presiden RI memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan “. Secara substansial sesungguhnya ketentuan ini telah mengubah UUD 1945 yakni pasal 7 yang berbunyi ;” Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali “

3. Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang hak asasi manusia. Terbitnya Ketetapan MPR itu juga dapat dilihat sebagai penyempurnaan ketentuan mengenai hak asasi manusia yang terdapat dalam UUD 1945.

Setelah terbitnya tiga Ketetapan diatas, kehendak dan kesepakatan untuk melakukan perubahan UUD 1945 makin mengkristal di kalangan masyarakat, pemerintah, dan kekuatan sosial politik, termasuk partai politik. Badan Pekerja MPR yang merupakan alat kelengkapan MPR membentuk Panitia Ad Hoc III (pada masa sidang tahun 1999) dan Panitia Ad Hoc I (pada masa sidang tahun 1999-2000, tahun 2000-2001, tahun 2001-2002, dan tahun 2002-2003) untuk membahas rancangan perubahan UUD 1945.<sup>91</sup>

Sebenarnya para pendiri negara Kesatuan Republik Indonesia dan para penyusun UUD 1945 sendiri tidak menolak perubahan terbatas (amandement) dan dengan sadar telah mempersiapkan pasal-pasal khusus yang mengatur perubahan UUD 1945, apa bila memenag diperlukan.

Dari golongan akademisi diantaranya Sri sumantri menyatakan bahwa perubahan UUD pada dasarnya merupakan suatu keniscayaan, dengan alasan antara lain:

1. Generasi yang hidup dizaman sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang
2. Hukum konstitusi hanyalah salah satu bagian dari hukum tata negara
3. Ketentuan ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau UUD selalu dapat dirubah

Selanjutnya, srisumantri menyatakan bahwa prosedur serta sistem perubahan UUD 1945 seharusnya merupakan perwujudan dua hal yaitu menjamin kelangsungan hidup bangsa indonesia dan memungkinkan adanya perubahan<sup>92</sup>

Pendapat lain tentang perlunya perubahan UUD 1945 juga dinyatakan oleh Abdul Mukti Fajar sebagaimana dikutip bambang widjajanto dan kawan-kawan sebagai berikut:

1. Alasan Historis, bahwa sejarah pembuatan UUD 1945 memang didesain oleh para pendiri (BPUPKI, PPKI) sebagai UUD yang bersifat sementara, sebagaimana dikatakan Ir. Soekarno selaku ketua PPKI dalam pidatonya tanggal 18 Agustus 1945
2. Alasan Filosofis bahwa dalam UUD 1945 terdapat pencampur-adukan beberapa gagasan yang saling bertentangan, seperti antara paham kedaulatan rakyat dengan pahan integralistik, antara paham negara hukum dengan negara kekeuasaan

---

<sup>91</sup> Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 28

<sup>92</sup> Sri Sumantri, *Posedur dan sistem Perubahan Konstitusi Terhadap Prosedur dan Sistem-sistem Perubahan Dalam Batang Tubuh UUD 1945* (Bandung: Alumni, 1987), hal. 7-8.

3. Alasan teoritis, bahwa dari sudut pandang teori konstitusi (konstitusionalisme), keberadaan konstitusi bagi suatu negara adalah agar tidak bertindak sewenang-wenang, akan tetapi, justru UUD 1945 kurang menojolkan pembatasan kekuasaan tersebut, melainkan lebih menonjolkan pengintegrasian
4. Alasan Yuridis, bahwa dalam naskah UUD 1945 juga memuat *clausula* perubahan pada pasal 37 UUD 1945
5. Alasan Politik Praktis, bahwa secara sadar dan tidak sadar, langsung atau tidak langsung, UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan yang menyimpang dari teks aslinya.<sup>93</sup>

Persoalan hukum dan politik berakitan dengan kekuasaan untuk melakukan interpretasi kepentingan publik. Namun apa bila semua didasarkan pada kesadaran moralitas, maka masing masing pihak berpegang teguh pada cita-cita kemerdekaan bangsa dan berani mendahulukan kepentingan politik nasional dibanding kepentingan pribadi

Oleh karena itu, dalam etika berbangsa dan bernegara, politik harus tunduk pada aturan hukum dan bukan sebaliknya (*politiae legibus non leges politii adpotandae*, kecualidalam kondisi revolusioner.

Diluar kontroversi mengenai berbagai alasan perubahan UUD 1945, perubahan dalam arti *amandement* itu berbeda perubahan dalam arti mengganti UUD yang baru (*change the constitution*). Adapun alasan-alasan untuk melakukan *amandement* antar lain:

1. Untuk mempertegas diktum dalam pasal-pasal yang telah ada
2. Untuk menghilangkan kesalahan penafsiran terhadap arti dan bunyi pasal-pasal yang telah ada dengan memperbaiki atau menyempurnakannya
3. Untuk mengoreksi kesalahan yang ada dalam diktum
4. Untuk menambah diktum baru demi menyempurnakan sistem ketatanegaraan yang dianut dalam konstitusi tersebut
5. Untuk mengadopsi perkembangan ketatanegaraan yang dianut guna tercapainya kepastian hukum dalam waktu yang relatif lama.<sup>94</sup>

Dilatar belakngan dengan adanya perubahan (amandemen) UUD 1945, terutama pasal 1 ayat (2), pasal 2 dan pasal 3<sup>95</sup> tentang Kewenangan MPR maka terjadi perubahan garis politik hukum dalam menetapkan konsep pembangunan nasional.

## **B. Politik dan Strategi Nasional (Polstranas) pada era orde baru**

Seperti kita ketahui pada masa orde baru negara kita menjalankan politik strategi nasional berdasarkan GBHN yang dibuat oleh MPR dimana saat itu Presiden merupakan mandataris MPR, dengan demikian GBHN tersebutlah yang akan menjadi acuan sebagai politik strategi nasional. Kebijakan ini kemudian

---

<sup>93</sup> Bambang Widjajanto, Saldi Isra, Marwan Mas (ed), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. Xxxii-xxxv.

<sup>94</sup> Harjono, *Legitimasi Perubahan konstitusi Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm.125-126.

<sup>95</sup> Lihat UUD 1945 Amandemet 3

berubah dengan adanya pemilihan langsung oleh rakyat terhadap Presiden dan wakil presiden sejak tahun 2004. GBHN yang pada masa orde baru digunakan sebagai acuan penyusunan polstranas kini diganti dengan dengan pidato visi dan misi dari Presiden dan Wakil Presiden yang disampaikan pada saat sidang MPR ketika diangkat secara resmi dan dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Namun jauh kebelakang dimasa pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden mereka telah mengungkapkan semua visi dan misi termasuk janji-janji yang mereka sampaikan. Itu sebabnya secara langsung mereka bertanggung jawab secara moral terhadap apa yang mereka sampaikan ketika masa kampanye pemilihan presiden karena kebijakan itu menyangkut keberlangsungan seluruh rakyat Indonesia terutama karena visi dan misi yang telah disampaikan merupakan rangkaian kebijakan yang akan dilaksanakan akan menjadi kebijakan politik strategi nasional selama pemerintahan berlangsung dalam satu periode. Polstranas merupakan suatu kebijakan yang disusun berdasarkan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam sistem manajemen bangsa kita yang berlandaskan ideology yaitu Pancasila, UUD 1945, Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

Dengan berlandaskan hal itulah menjadi acuan dalam menyusun Polstranas, karena didalamnya terkandung dasar negara, cita-cita nasional dan konsep strategi bangsa Indonesia dan tujuan yang luhur yaitu mewujudkan kesatuan segenap aspek kehidupan baik alamiah maupun sosial. Saat ini Presiden dan Wakil presiden terpilih kita Susilo Bambang Yudhoyono dan Budiona tentunya berusaha menjalankan visi dan misinya sebaik mungkin dalam masa periode kepemimpinannya sebagai kebijaksanaan dasar nasional dalam pembangunan nasional. Presiden selaku pemimpin pemerintahan dalam melaksanakan semua visi dan misinya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar dibantu oleh para menteri dan para menteri yang diangkat oleh presiden yang akan melaksanakan kebijakan politik startegi nasional tersebut. Dalam penyusunan polstranas tersebut hendaknya presiden tetap memuat tujuan-tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dengan disusunnya politik strategi nasional maka sasaran kebijakan yang akan dilaksanakan hendaknya menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Pemerintah harus mengambil langkah-langkah pembinaan terhadap masyarakat dengan mencantumkan sasaran yang dituju pada masing-masing bidang karena hal ini jelas menyangkut kelangsungan bangsa kita baik itu dibidang ekonomi, politik, sosial, budaya dan hankam. Pada masa sekarang ini tentunya peranan warga negara akan semakin tampak dalam hal ini masyarakat sendiri yang akan menjadi pengamat langsung dalam dijalankannya politik strategi nasional yang telah dibuat dan dilaksanakan oleh para penyelenggara negara, guna mewujudkan tujuan luhur negara sebagaimana yang telah disampaikan tadi di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

### **C. Polstranas pada era setelah reformasi Masa kepemimpinan Presiden SBY**

Pada masa kepemimpinan Presiden SBY ini merupakan Polstranas pada era setelah reformasi dan perkembangan demokrasi yang lebih mapan yang ditandai oleh amandemen UUD 1945 yang sangat signifikan sebagai bagian dari gerakan reformasi nasional dan pelaksanaan tahun pertama Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Periode ini ditandai oleh tiga poin penting, yaitu:

1. Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan APBN.
2. Ditiadakannya GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional. Dengan disahkannya UU No. 17 Tahun 2007 Tentang RPJPN
3. Diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintah dalam NKRI.

Sebagai akibat dari ditiadakannya GBHN setelah masa reformasi, pada periode ini dirumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai acuan penerapan Polstranas yang mirip dengan GBHN.

### **D. Upaya lembaga eksekutif dalam penyusunan Polstranas**

Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dimulai pada tahun terakhir dari periode RPJMN yang berjalan dengan melaksanakan perencanaan teknokratik baik oleh Kementerian Perencanaan maupun oleh Departemen/Lembaga. Dalam proses ini, aspirasi masyarakat yang teramati ataupun sebagai hasil olah pikir para profesional menjadi bahan penyusunan rencana.<sup>96</sup>

Proses politik dalam penyusunan RPJMN terjadi pada saat Pemilihan Umum dengan anggapan bahwa masyarakat memilih Presiden berdasarkan visi, misi, dan program yang ditawarkan selama kampanye. Dengan menggunakan rencana teknokratik serta visi, misi, program Presiden terpilih, Kementerian PPN menyusun Rancangan Awal RPJM Nasional. Rancangan Awal ini dibahas di Sidang kabinet untuk mendapatkan kesepakatan dan komitmen. Rancangan Awal yang disepakati ini digunakan pedoman bagi Kementerian/Lembaga dalam menyusun rancangan Renstra mereka. Selanjutnya rancangan Renstra ini disampaikan ke Kementerian Perencanaan Pembangunan Negara untuk digunakan sebagai bahan penyusunan Rancangan RPJMN.

Rancangan RPJMN dibahas di Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional (Musrenbangnas) untuk mendapatkan aspirasi dari para pemangku kepentingan dan masyarakat yang hasilnya digunakan untuk menyempurnakan Rancangan RPJMN menjadi Rancangan Akhir RPJMN. Kemudian Presiden menetapkan RPJMN dengan Peraturan Presiden, yang selanjutnya digunakan sebagai pedoman bagi Kementerian/Lembaga untuk menyempurnakan Renstranya masing-masing. Pemerintah daerah juga menyesuaikan RPJM mereka dengan memperhatikan sasaran-sasaran pembangunan dalam RPJMN tersebut. Dokumen RPJMN memuat prioritas nasional yang menjadi agenda Presiden terpilih

---

<sup>96</sup> Budi Winarno, *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi* (Jakarta: Buku kita, 2007) hlm.

### **E. Peran lembaga legislatif dalam proses penyusunan Polstranas**

Lembaga eksekutif tidak sendirian dalam proses penyusunan Polstranas. Mereka juga didampingi oleh lembaga Legislatif, yang mempunyai fungsi tersendiri dalam penyusunan Polstranas. Secara garis besar fungsi lembaga legislatif dalam proses penyusunan Polstranas terbagi menjadi tiga poin utama, yaitu:

1. Fungsi Legislasi, fungsi ini mencakup kerja lembaga Legislatif sebagai pembuat peraturan, antara lain: membuat peraturan tentang penyusunan dan pelaksanaan Polstranas, serta membahas dan menolak atau menyetujui usulan tersebut dari eksekutif.
2. Fungsi Anggaran, fungsi ini mencakup kerja lembaga Legislatif dalam penyusunan APBN, antara lain: menyetujui atau menolak dan menetapkan RAPBN menjadi APBN, serta menerapkan peraturan tentang penggunaan APBN.
3. Fungsi Pengawasan, fungsi ini mencakup kerja lembaga legislatif dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja lembaga eksekutif, misalnya pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan Polstranas dan penggunaan APBN.<sup>97</sup>

Dengan adanya ketiga fungsi tersebut di atas, diharapkan dalam pelaksanaannya lembaga eksekutif benar-benar menyusun kebijakan Polstranas Indonesia dengan matang dan memihak kepada rakyat, sehingga dapat mencapai tujuan Nasional bangsa Indonesia.

---

<sup>97</sup> Moeljarto, Politik Pembangunan Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1987), halm. 37

## BAB IV

### PERBANDINGAN GARIS POLITIK HUKUM ANTARA GBHN RI DAN RPJPN PASCA AMANDEMEN UUD 1945

#### A. Garis Politik Hukum Menurut GBHN RI

Memasuki tahun 1966 terjadi 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 UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 digunakan sebagai landasan ideal segala kegiatan, sedangkan UUD 1945 dijadikan sebagai landasan konstitusional.

Anti kolonialisme dan imperialisme tidak lagi dikumandangkan sebagai strategi menata kesatuan dan persatuan bangsa. Orientasi pemerintahan baru ditekankan pada pembangunan bidang ekonomi, sehingga peran politik revolusioner mulai dikesampingkan. Setelah kehidupan politik mulai kondusif dan terkendali MPR segera membentuk GBHN sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 3 UUD 1945.<sup>98</sup> 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.<sup>99</sup>

Pembentukan GBHN ini dimaksudkan untuk memberikan arah bagi perjalanan Pembangunan 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 lain pun tahu bagaimana kondisi penegakan hukum tanah air kita.<sup>100</sup>

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 T<sub>1</sub> 76 Pembangunan Nasional dari keseluruhan GBHN tersebut satu sama lain mer

---

<sup>98</sup> Perubahan masyarakat saat itu memasuki babak baru yang disebut sebagai modernisasi dan pembangunan yang melibatkan perombakan-perombakan dalam masyarakat. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni Bandung, 1979, hlm. 12

<sup>99</sup> Penjelasan UUD 1945

<sup>100</sup> 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. hlm. 2

kesamaan yaitu<sup>101</sup>:

“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”.

GBHN 1998, sebagai GBHN terakhir era kekuasaan otoriter orde baru hanya berumur 6 (enam) bulan. Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN merupakan produk MPR yang pertama kali dicabut oleh Tap MPR No IX/MPR/1998, pasca jatuhnya kekuasaan Soeharto. GBHN 1998 merumuskan sasaran pembangunan hukum.

**Tabel 2: Pembangunan Hukum GBHN 1998**

<b>KOMPONEN</b>				
<b>Materi Hukum</b>	<b>Aparatur Hukum</b>	<b>Sarana dan Prasarana Hukum</b>	<b>Budaya Hukum</b>	<b>Hak Asasi Manusia</b>
Menegakkan Hukum tertulis dan tidak tertulis.	Membangun aparatur yang profesionalisme .	Peningkatan dukungan perangkat aparat penegak hukum.	Membangun sikap dan perilaku masyarakat dan aparat penegak hukum yang menjunjung hukum dan HAM.	Menghendaki terwujudnya: Hak untuk hidup, hak memeluk agama masing masing, hak berkeluarga dan memperoleh keturunan, hak atas pendidikan, hak berusaha, hak milik perseorangan, hak memperoleh kepastian hukum, hak persamaan di depan hukum, hak berserikat dan berkumpul, serta menghormati

<sup>101</sup> 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 Negara.

				instrumen HAM internasional.
Penyusunan Polegnas, mengganti hukum kolonial, dan yang saling bertentangan penyiapan hukum yang mendukung pembangunan dan pasar bebas.	Pemberdayaan profesi hukum, organisasi dan lembaga hukum.	Kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana bagi aparat penyidik.	Kesadaran untuk menghormati HAM.	Pembangunan HAM untuk menempatkan harkat martabat manusia yang seimbang.
Penyempurnaan kerangka sistem hukum nasional, inventarisasi tatanan hukum yang berlaku, ratifikasi perjanjian Internasional	Kemampuan penyuluhan dan keteladanan aparat penegak hukum.	Pengembangan sistem jaringan informasi dan dokumentasi hukum.	Mengembangkan disiplin nasional.	Memperhatikan prinsip HAM universal, pelaksanaan pemajuan HAM oleh pemerintah, lembaga Negara lain, masyarakat, Komnas HAM, pengkajian ratifikasi.
Penelitian dan pengembangan hukum secara terpadu.	Penerapan dan penegakan hukum yang tegas.	Penerapan dan penegakan hukum yang tegas.	Kesadaran hukum melalui Pendidikan, sosialisasi dan penyuluhan hukum.	Pengaturan HAM dalam Perundangan.
	Peningkatan pelayanan dan bantuan hukum.			Penegakan HAM melalui kerjasama regional dan internasional.
	Peningkatan pelayanan dan bantuan hukum			Peningkatan pelayanan dan bantuan hukum
	Penataan fungsi dan peranan profesi hukum.			

	Pembaharuansi stem dan kurikulum pendidikan hukum.			
--	--	--	--	--

Sumber: GBHN 1998 Bidang Hukum

Terlihat bahwa dukungan sarana dan prasarana hukum bagi aparat penegak hukum tidak dilakukan secara serentak. GBHN 1993 memfokuskan terlebih dahulu hal itu pada hakim. Dalam Baru dalam GBHN 1998 dukungan tersebut ditujukan pada aparat penyidik. GBHN 1998 membuat formulasi yang berbeda dengan sebelumnya karena program penghormatan HAM mulai disebutkan yang ditandai dengan realisasi pembentukan Komnas HAM.

Secara keseluruhan dari GBHN satu ke yang lain terlihat orientasi pembangunan hukum pada aspek legislasinya. Hal ini merupakan dampak dari pengaruh politik hukum yang sangat menekankan pada pembentukan peraturan perundangan-undangan nasional yang baru melalui politik legislasi, bahkan apabila mungkin sekaligus kodifikasi dan unifikasi hukum. Artinya, muatan GBHN terhadap pembangunan hukum sangat mengesankan identik dari perancangan undang-undang. Ini suatu anomali karena sistem hukum yang berlaku mengakui Hukum Adat di samping hukum tertulis. Pembangunan hukum nasional tidak selalu identik dengan penyusunan rancangan undang-undang, meskipun RUU merupakan substansi penting pembangunan hukum. Tetapi pembangunan hukum nasional juga harus mengandung arti menegakkan kedaulatan hukum dan kewibawaannya.

Seiring dengan runtuhnya kekuasaan hegemonik orde baru, MPR melalui Tap No.IX/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, menegaskan kembali bahwa Tap No.II/MPR/1998 tentang GBHN dalam kenyataannya tidak mungkin dilaksanakan karena naskah dan materi muatannya tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang berkembang. Pokok-pokok reformasi ini merupakan bentuk koreksian atas rumusan yang telah digariskan dalam perencanaan pembangunan sebelumnya. Untuk pembangunan bidang hukum ditegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang memberikan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden belum memadai, sehingga memberi peluang terjadinya praktik KKN, penyalahgunaan wewenang, pengabaian rasa keadilan, kurangnya perlindungan hukum dan kepastian hukum masyarakat. Dari aspek kelembagaan terjadi bentuk campur tangan eksekutif pada lembaga peradilan melalui mekanisme pembinaan lembaga peradilan.

Melalui pokok-pokok reformasi MPR yang komposisi dan keanggotaannya

sama dengan MPR yang menetapkan GBHN 1998, menyederhanakan format yang selama ini digunakan dalam sistematika GBHN 1998. Di dalamnya memuat tujuan pembangunan untuk kepentingan mendesak saat itu yaitu<sup>102</sup>:

“Memberikan arah bagi Kabinet Reformasi Pembangunan dalam menanggulangi krisis dan melaksanakan reformasi menyeluruh dengan tujuan terbangunnya sistem kenegaraan yang demokratis serta dihormatidan ditegakkannya hukum untuk mewujudkan tertib sosial masyarakat.”

Selama ini muatan GBHN era orde baru secara normatif selalu menegaskan bahwa pembangunan hukum telah berjalan dan senantiasa mengalami peningkatan. Namun dalam pokok-pokok reformasi ini, MPR seakan membalikkan telapak tangannya dengan mengatakan bahwa bidang hukum mengalami krisis sehingga perlu ditetapkan agenda pembangunan dalam waktu singkat sebagai berikut:

1. Pemisahan secara tegas fungsi dan wewenang aparaturnegak hukum agar dapat dicapai proporsionalitas, profesionalitas dan integritas yang utuh.
2. Meningkatkan dukungan perangkat, sarana dan prasarana hukum yang lebih menjamin kelancaran dan kelangsungan berperannya hukum sebagai pengatur kehidupan nasional.
3. Memantapkan penghormatan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia melalui penegakan hukum dan peningkatan kesadaran hukum bagi seluruh masyarakat.
4. Membentuk undang-undang Keselamatan dan Keamanan Negara sebagai pengganti UU No. 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Subversi yang akan dicabut.

Agenda konkrit yang diperlukan dalam penanggulangan krisis di bidang hukum meliputi:

**Tabel 3: Penanggulangan Krisis di Bidang Hukum**

<b>Substansi Hukum</b>	<b>Struktur Hukum</b>	<b>Kultur Hukum</b>
Mewujudkan sistem hukum nasional melalui program legislasi nasional secara terpadu.	Pemisahan yang tegas antarfungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.	Terbentuknya sikap dan perilaku anggota masyarakat termasuk para penyelenggara negara yang menghormati dan menjunjung tinggi hukum yang berlaku.
Menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan		

<sup>102</sup> GBHN 1998 Bab II Pembangunan Nasional

bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.		
---	--	--

Sumber: Tap MPR No. X Tahun 1998 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN

Keberadaan Tap MPR No. X/1998 sebagai pengganti GBHN ini dalam pelaksanaannya diikuti pula oleh berbagai Tap pendukung, yang semuanya ditetapkan dalam rangka mendorong percepatan capaian agenda yang telah direncanakan.<sup>103</sup> Implementasi terhadap agenda pembangunan hukum masih difokuskan pada pembentukan hukum tertulis (UU), misalnya pemisahan fungsi yudikatif–eksekutif dilakukan secara formal dengan menerbitkan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan ini seharusnya diikuti dengan langkah-langkah komprehensif. Tidak hanya sekedar memindahkan fisik kegiatan, tapi mengubah mental birokrasi hukum elitis yang telah terbentuk puluhan tahun, sehingga dengan ketentuan baru ini tidak memindahkan persoalan yang sama pada lembaga yang baru. Langkah ini belum terwujud sampai sekarang sesuai tuntutan reformasi yang sejatinya sudah digulirkan sejak lama.<sup>104</sup>

Perencanaan program pembangunan yang telah ditetapkan oleh MPR dalam GBHN pada kenyataannya belum dapat terwujud secara sistemik. Evaluasi MPR sebelum menetapkan GBHN terakhir di masa transisi dari pemerintahan orde baru menuju era reformasi menyebutkan bahwa pembangunan selama pemerintahan era orde baru hanya terpusat pada sektor ekonomi tidak diimbangi dengan kemajuan pada sektor lainnya. Secara fisik terlihat kemajuan pada sektor ekonomi tapi secara fundamental rapuh karena tidak memiliki landasan hukum yang jelas, hukum jauh tertinggal, *het recht hinct achter de feiten aan*.

## **B. Garis Politik Hukum Menurut RPJPN 2005-2025<sup>105</sup>**

Perubahan UUD 1945 menyebabkan terjadinya perubahan politik hukum dalam membuat landasan pembagunan nasional, dikatan bahwa bangsa Indonesia dianggap kehilangan arah dalam menjalankan berbagai program

<sup>103</sup> Lihat Tap MPR No. XI/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Muatannya memberikan pedoman bagi seluruh penyelenggara Negara untuk menjalankan secara proporsional dan memberi wewenang kepada Presiden untuk membentuk lembaga yang kewenangannya terkait dengan pelaksanaan good governance. Lihat pula Tap MPR No. VIII/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.

<sup>104</sup> Kehendak untuk memisahkan kedua fungsi ini sudah dimulai sejak pembahasan RUU Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman di DPR tahun 1969. Pemerintah pada waktu itu diwakili oleh Oemar Seno Adji berpendapat bahwa masalah pengangkatan, pemberhentian dan administrasi organisasi dan finansial dari para hakim adalah urusan pemerintah, yaitu suatu executive daad atau suatu bestuurs daad. Sebaliknya Ketua MA Soebekti berpendapat penyelenggaraan pembinaan para hakim akan lebih lancar dan efisien serta terjamin jika dilaksanakan oleh MA. Lihat Ismail Saleh, Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945, Makalah Sarasehan Hukum Kekuasaan Kehakiman, Jakarta, 18 Maret 1996. Lihat pula Daniel S. Lev, *Opcit.*, hlm 51.

<sup>105</sup> UU No. 17 Tahun 2007 Tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025

pembangunannya, setelah model Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak lagi dikenal sebagaimana pernah dipraktekkan sebelumnya.

Sehingga, dibutuhkan suatu panduan yang menjadi penggerak berbagai agenda pembangunan di setiap Mngkatan dalam konteks saling terkoordinasi satu sama lain. 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 Surat Presiden No. R-01/PU/II/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, RPJPN dapat menjadi panduan untuk menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang, yaitu selama 20 tahun, meskipun pengesahannya adalah pada 5 Februari 2007, nomenklatur tahunnya yaitu sejak 2005, sudah terlampaui selama 2 tahun.

Panduan ini sekaligus memuat berbagai visi dan misi yang akan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai program yang ada hingga di tingkat agenda kerja di lapangan. Bagi daerah sendiri, Undang-Undang RPJPN penting dipelajari, karena kegiatan yang dilakukan dirinya adalah berdasarkan acuan yang jelas, terjadi sinergi, dan keterkaitan dari setiap perencanaan pembangunan. Bahkan, ini tidak akan terlepas dari proses pengendalian dan evaluasi yang dilakukan oleh masing-masing kementerian/lembaga. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas berusaha untuk menghimpun dan menganalisis lebih lanjut berbagai hasil pemantauan pelaksanaan RPJPN dari masing-masing pimpinar, kementerian atau lembaga negara teikait.<sup>106</sup>

Keterkaitan antarbidang tugas dan kewenangan ini sangat penting, karena otonomi daerah yang berkembang luas pasca tahun 1998 sangat memerlukan koordinasi kebijakan antarsetiap tingkatan pemerintahan. Koordinasi yang dibangun sangat kondusif bagi upaya mendorong kesejahteraan masyarakat setempat, dan sekaligus memerangi tindakan korupsi (*fight against corruption*) secara sistematis atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan aparat, karena telah merugikan negara. Undang-Undang RPJPN tidak saja merupakan perintah legislalistik tentang perencanaan, tetapi juga mempunyai dimensi historis dan tantangan tersendiri di tengah perubahan sosial politik yang terjadi di era reformasi. Dalam konteks pembangunan politik, secara teontis muncul kritik bahwa ukurannya dianggap kurang nyafa (*tangible*) dan canggih (*sophisticated*).<sup>106</sup> Dalam konteks ini, sistem politik menjadi penting terhadap tantangan dan wilayah yang bersifat umiim. Pertama yaitu, mengendalikan dan mengatur penduduk dan sumber daya negara. Kedua, memobilisasi sumber daya yang ada untuk mendukung tujuan pembangunan ekonomi dan modernisasi sosial. Ketiga, mampu mendampingi dan mengakomodasi tuntutan sebagai akibat proses sosial yang cepat dan mobilisasi ekonomi kehilangan *control* terhadap

---

<sup>106</sup> Asia Foundation dan Penerbit Gramedia, Jakarta, 2001, hal. 58.

penduduk.<sup>107</sup>

Seperti kita ketahui pada masa orde baru negara kita menjalankan politik strategi nasional berdasarkan GBHN yang dibuat oleh MPR dimana saat itu Presiden merupakan mandataris MPR, dengan demikian GBHN tersebutlah yang akan menjadi acuan sebagai politik strategi nasional. Kebijakan ini kemudian berubah dengan adanya pemilihan langsung oleh rakyat terhadap Presiden dan wakil presiden sejak tahun 2004.

GBHN yang pada masa orde baru digunakan sebagai acuan penyusunan poltranas kini diganti dengan dengan pidato visi dan misi dari Presiden dan Wakil Presiden yang disampaikan pada saat sidang MPR ketika diangkat secara resmi dan dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Namun jauh kebelakang dimasa pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden mereka telah mengungkapkan semua visi dan misi termasuk janji-janji yang mereka sampaikan. Itu sebabnya secara langsung mereka bertanggung jawab secara moral terhadap apa yang mereka sampaikan ketika masa kampanye pemilihan presiden karena kebijakan itu menyangkut keberlangsungan seluruh rakyat Indonesia terutama karena visi dan misi yang telah disampaikan merupakan rangkaian kebijakan yang akan dilaksanakan akan menjadi kebijakan politik strategi nasional selama pemerintahan berlangsung dalam satu periode.

Polstranas merupakan suatu kebijakan yang disusun berdasarkan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam sistem manajemen bangsa kita yang berlandaskan ideology kita yaitu Pancasila, UUD 1945, Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Dengan berlandaskan hal itulah menjadi acuan dalam menyusun Polstranas, karena didalamnya terkandung dasar negara, cita-cita nasional dan konsep strategi bangsa Indonesia dan tujuan yang luhur yaitu mewujudkan kesatuan segenap aspek kehidupan baik alamiah maupun sosial. Saat ini Presiden dan Wakil presiden terpilih kita Susilo Bambang Yudhoyono dan Budiona tentunya berusaha menjalankan visi dan misinya sebaik mungkin dalam masa periode kepemimpinannya sebagai kebijaksanaan dasar nasional dalam pembangunan nasional.

Presiden selaku pemimpin pemerintahan dalam melaksanakan semua visi dan misinya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar dibantu oleh para menteri dan para menteri yang diangkat oleh presiden yang akan melaksanakan kebijakan politik startegi nasional tersebut. Dalam penyusunan polstranas tersebut hendaknya presiden tetap memuat tujuan-tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan disusunnya politik strategi nasional maka sasaran kebijakan yang akan

---

<sup>107</sup> sebelumnya, dalam konteks sejarah perencanaan pembangunan dan proses awal ekonomi Orde Bam, dapat dibaca tulisan Dorodjatun Koentjoro Jakti, "Perjuangan Mencari Sumber Dana", *Prisma* 8, 1985. Lihat tentang kewenangan ini dalam Pasal 7 Undang-Undang RPJPN. Monte Palmer, *Dilemas of Political Development Areas: An Introduction to Politics of Developing Areas*, FE Peacock Publisher, Inc., Itasca, 3<sup>rd</sup> Edition, Illinois, 1980, hal. 3.

dilaksanakan hendaknya menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Pemerintah harus mengambil langkah-langkah pembinaan terhadap masyarakat dengan mencantumkan sasaran yang dituju pada masing-masing bidang karena hal ini jelas menyangkut kelangsungan bangsa kita baik itu dibidang ekonomi, politik, sosial, budaya dan hankam. Pada masa sekarang ini tentunya peranan warga negara akan semakin tampak dalam hal ini masyarakat sendiri yang akan menjadi pengamat langsung dalam dijalankannya politik strategi nasional yang telah dibuat dan dilaksanakan oleh para penyelenggara negara, guna mewujudkan tujuan luhur negara sebagaimana yang telah disampaikan tadi di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

### **1. RPJMN 2004-2009<sup>108</sup>**

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional, maka sesuai amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, telah disusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005. Seiring dengan berjalannya waktu, pelaksanaan RPJMN 2004-2009 telah melewati tahun ke empat. Berbagai kebijakan telah dilaksanakan dan tentu saja perlu dilihat seberapa jauh keberhasilan yang telah dicapai. Dengan demikian, untuk mengetahui dan menilai capaian yang telah dihasilkan perlu dilakukan evaluasi. Selain itu, hasil evaluasi juga merupakan bahan masukan bagi pemerintah dalam menyusun rencana pembangunan pada periode berikutnya atau RPJMN 2010-2014. Pelaksanaan Evaluasi RPJMN ini merupakan amanat yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan<sup>109</sup>

#### **a. Visi RPJMN 2004-2009<sup>110</sup>**

Dalam RPJMN 2004-2009, tujuan pembangunan nasional diwujudkan melalui Visi Pembangunan Nasional. Adapun Visi Pembangunan Nasional dalam RPJMN 2004-2009 ditetapkan sebagai berikut:

1. Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai. Aman mengandung makna bebas dari bahaya, ancaman dari luar negeri, dan gangguan dari dalam negeri. Selain itu aman juga mencerminkan keadaan tenteram, tidak ada rasa takut dan khawatir. Adapun damai mengandung arti tidak terjadi konflik, tidak ada kerusuhan keadaaan tidak bermusuhan dan rukun dalam sistem negara hukum.
2. Terwujudnya masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia (HAM). Kondisi ini secara garis besar tercermin dengan keadaan Indonesia yang adil dan demokratis. Adil mengandung arti tidak berat sebelah atau memihak. Dari

<sup>108</sup> Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 Tentang RPJMN 2004-2009

<sup>109</sup> Pencapaian Sebuah Perubahan Evaluasi 4 tahun Pelaksanaan RPJMN 2004-2009 yang diterbitkan oleh Bappenas

<sup>110</sup> Visi RPJMN 2004-2009

kon- teks adil ini, demokrasi kemudian menjadi pan- dangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua negara warga negara di depan hukum. Adil juga berarti berpihak kepada yang benar serta berpegang pada konstitusi dan hukum.

3. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan fondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan. Terciptanya kesejahteraan rakyat adalah salah satu tujuan utama pendirian negara Republik Indonesia. Sejahtera merupakan keadaan sentosa dan makmur yang diartikan sebagai keadaan yang berkecukupan atau tidak kekurangan, yang tidak saja memiliki dimensi fisik atau materi, tetapi juga dimensi rohani. "Terciptanya kesejahteraan rakyat adalah salah satu tujuan utama pendirian negara Republik Indonesia."<sup>111</sup>

4.

**b. Misi RPJMN 2004-2009<sup>112</sup>**

Upaya pencapaian Visi Pembangunan Nasional dalam RPJMN 2004-2009 pada tahap berikutnya dikongkretkan ke dalam langkah-langkah strategis melalui sebuah penetapan Misi Pembangunan Nasional. Misi Pembangunan Nasional dalam RPJMN 2004-2009 meliputi

1. Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai Misi ini diwujudkan melalui Agenda Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai dengan 3 sasaran pokok. Sasaran pokok tersebut terdiri dari: *Sasaran Pertama* adalah meningkatnya rasa aman dan damai melalui penetapan prioritas peningkatan rasa saling percaya dan harmonisasi antarkelompok masyarakat; pengembangan kebudayaan yang berlandaskan pada nilai-nilai luhur; serta peningkatan keamanan, ketertiban, dan penanggulangan kriminalitas. *Sasaran Kedua* adalah semakin kokohnya NKRI berdasarkan Pancasila, UUD 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika melalui penetapan prioritas pencegahan dan penanggulangan separatisme; pencegahan dan penanggulangan gerakan terorisme; dan peningkatan kemampuan pertahanan negara, *Sasaran Ketiga* adalah semakin berperannya Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia melalui penetapan prioritas pemantapan politik luar negeri dan peningkatan kerjasama internasional.
2. Lima sasaran pokok. Sasaran pokok tersebut terdiri dari *Sasaran Pertama* adalah meningkatnya keadilan dan penegakan hukum melalui penetapan prioritas Pembentukan Sistem Hukum Nasional dan Politik Hukum serta Penghormatan, Pemenuhan, dan Penegakan atas Hukum dan Pengakuan atas Hak Asasi Manusia (HAM). *Sasaran Kedua* adalah terjaminnya keadilan gender bagi peningkatan peran perempuan dalam berbagai bidang pembangunan melalui penetapan prioritas Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan Serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak. *Sasaran Ketiga* adalah meningkatnya pelayanan kepada masyarakat melalui penetapan prioritas yang diletakkan pada revitalisasi proses

---

<sup>111</sup> *Ibid*

<sup>112</sup> Misi, RPJMN 2004-2009

desentralisasi dan otonomi daerah. *Sasaran Keempat* adalah meningkatnya pelayanan birokrasi kepada masyarakat melalui penetapan prioritas yang diletakkan pada penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa. *Sasaran Kelima* adalah terlaksananya pemilihan umum (Pemilu) 2009 secara demokratis, jujur, dan adil melalui penetapan prioritas yang diarahkan pada optimalisasi fungsi hubungan antar lembaga, pemberdayaan masyarakat, dan peningkatan kualitas partai-partai politik dan penyelenggaraan pemilu.

3. Mewujudkan Indonesia yang Sejahtera Misi ini diwujudkan melalui Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat dengan 5 sasaran pokok. Sasaran pokok tersebut terdiri dari: *Sasaran Pertama* adalah menurunnya jumlah penduduk miskin serta terciptanya lapangan kerja yang mampu mengurangi pengangguran terbuka dengan didukung oleh stabilitas ekonomi yang tetap terjaga. Adapun prioritas yang ditetapkan dalam upaya pencapaian sasaran ini meliputi penanggulangan kemiskinan, peningkatan investasi dan ekspor non migas, peningkatan daya saing industri manufaktur, revitalisasi pertanian, pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), peningkatan pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), peningkatan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek), perbaikan iklim ketenagakerjaan, dan pemantapan stabilitas ekonomi makro. "Misi ini diwujudkan melalui Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat dengan 5 sasaran pokok" *Sasaran Kedua* adalah berkurangnya kesenjangan antar wilayah melalui penetapan prioritas pembangunan yang mengarah pada pembangunan perdesaan dan pengurangan ketimpangan pembangunan wilayah. *Sasaran Ketiga* adalah meningkatnya kualitas manusia yang secara menyeluruh melalui penetapan prioritas pembangunan menuju pada peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas, peningkatan akses masyarakat terhadap layanan kesehatan yang lebih berkualitas, peningkatan perlindungan dan kesejahteraan sosial, pembangunan kependudukan, dan keluarga kecil berkualitas serta pemuda dan olahraga, serta peningkatan kualitas kehidupan beragama. *Sasaran Keempat* adalah membaiknya mutu lingkungan hidup dan pengelolaan sumberdaya alam (SDA) yang mengarah pada pengarusutamaan (mainstreaming) prinsip pembangunan berkelanjutan di seluruh sektor dan bidang pembangunan. Adapun prioritas yang ditetapkan dalam upaya pencapaian sasaran ini diletakkan pada perbaikan pengelolaan sumberdaya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup dengan kebijakan: (1) mengelola sumberdaya alam untuk dimanfaatkan secara efisien, adil, dan berkelanjutan yang didukung dengan kelembagaan yang handal dan penegakan hukum yang tegas, (2) mencegah terjadinya kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang lebih parah, sehingga laju kerusakan dan pencemaran semakin menurun; (3) memulihkan kondisi sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang rusak; (4) mempertahankan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang masih dalam kondisi baik untuk dimanfaatkan secara berkelanjutan, serta meningkatkan mutu dan

potensinya; serta (5) meningkatkan kualitas lingkungan hidup. *Sasaran Kelima* adalah membaiknya infra- struktur melalui penetapan prioritas percepatan pembangunan infrastruktur. Upaya ini dilakukan awalnya pada perbaikan infrastruktur yang rusak untuk memulihkan mengembalikan kinerja pelayanan dengan titik berat pada perbaikan in- frastruktur pertanian dan perdesaan, infrastruk- tur ekonomi strategis, dan di daerah konflik. Upaya selanjutnya adalah perluasan kapasitas infrastruktur dengan fokus pembangunan infra- struktur baru yang diarahkan pada infrastruktur di daerah terpencil dan tertinggal, infrastruktur yang melayani masyarakat miskin, dan infra- struktur yang menghubungkan dan atau meta- yani antardaerah. RPJMN 2004-2009 merupakan perencanaan strategis bagi Negara Kesatuan Re- publik Indonesia (NKRI) dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.<sup>113</sup>

#### c. Strategi RPJMN 2004-2009<sup>114</sup>

Strategi pokok pembangunan dalam RPJMN 2004-2009 meliputi:

1. Strategi Penataan Kembali Indonesia yang diarahkan untuk menyelamatkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan semangat, jiwa, nilai, dan konsensus dasar yang melandasi berdirinya Negara Kebangsaan Republik Indonesia.
2. Strategi Pembangunan Indonesia yang diarahkan untuk membangun Indonesia di segala bidang yang merupakan perwujudan dari amanat yang tertera jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam pemenuhan hak dasar rakyat dan penciptaan landasan pembangunan yang kokoh.<sup>115</sup>

#### d. Agenda RPJMN 2004-2009<sup>116</sup>

Berdasarkan visi, misi, dan strategi pembangunan RPJMN 2004-2009, ditetapkan 3 (tiga) agenda pembangunan nasional 2004-2009, yaitu: (1) Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai, (2) Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demo- kratis, dan (3) Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat.

##### 1. Menciptakan Indonesia yang Aman dan Damai

Dalam Agenda Mewujudkan Indonesia yang an dan Damai, ada 3 sasaran pokok dengan prioritas dan arah kebijakan yang dilakukan. *Sasaran Pertama* adalah meningkatnya rasa aman dan damai. Menurunnya ketegangan dan ancaman konflik antarkelompok maupun golong- masyarakat, menurunnya angka kriminalitas secara nyata di perkotaan dan perdesaan, serta menurunnya secara nyata angka perampokan dan kejahatan di lautan dan penyelundupan limas ha- Ms, merupakan cerminan perwujudan sasaran pertama ini. *Sasaran Kedua* adalah semakin kokoa NKRI berdasarkan Pancasila, Undang- Undang Dasar (UUD)

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Strategi RPJMN 2004-2009

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Agenda RPJMN 2004-2009

1945, dan Bhinneka Tunggal Ika. Tertanganinya kegiatan-kegiatan yang ingin memisahkan diri dari NKRI, meningkatnya daya cegah dan tangkal negara terhadap ancaman bahaya terorisme bagi tetap tegaknya kedaulatan NKRI merupakan cerminan dari sasaran kedua ink *Sasaran Ketiga* adalah semakin berperannya Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia.

## 2. Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis

Dalam Agenda Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis, ada 5 sasaran pokok dengan prioritas dan arah kebijakannya. *Sasaran Pertama* adalah meningkatnya keadilan dan penegakan hukum. Terciptanya sistem hukum yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif serta yang memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah, ditindaknya pelaku tindak pidana korupsi beserta pengembalian uang hasil korupsi kepada negara, dicegahnya dan ditanggulangnya terorisme serta pembasmian penyalahgunaan obat terlarang merupakan verminan perwujudan sasaran pertama ink *Sasaran Kedua* adalah terjaminnya keadilan gender bagi peningkatan peran perempuan dalam berbagai bidang pembangunan. Hal ini akan tercermin dalam berbagai perundangan, program pembangunan, kebijakan publik, membaiknya angka Gender kited Development Index (GM) dan angka Gender Empowerment Measurement (GEM), menurunnya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak serta meningkatnya kesejahteraan dan perlindungan anak. *Sasaran Ketiga* adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan men) elenggarakan otonomi daerah dan kePemerintahan daerah yang baik, menjamin konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi. *Sasaran Keenam* meningkatkan pelayanan birokrasi kepada masyarakat. Hal ini akan dicerminkan dengan berkurangnya secara nyata praktik korupsi di birokrasi yang dimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas, terciptanya sistem Pemerintahan dan birokrasi yang bersih, akuntabel, transparan, efisien dan berwibawa. Selain itu, hal ini juga akan dicerminkan dengan terhapusnya aturan, peratnran, dan praktik yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat serta meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik. *Sasaran Kelima* adalah terlaksananya Pemilihan Umum (Pemilu) 2009 secara demokratis, jujur, dan adil dengan menjaga momentum konsolidasi demokrasi yang sudah terbentuk berdasarkan hasil pemilihan umum secara langsung tahun 2004.

## 3. Meningkatkan Kesejahteraan

Masyarakat Dalam Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat, ada 5 sasaran pokok dengan prioritas dan arah kebijakan yang dilakukan. *Sasaran Pertama* adalah menurunnya jumlah penduduk miskin menjadi 8,2 persen tahun 2009 serta terciptanya lapangan kerja yang mampu mengurangi pengangguran terbuka menjadi 5,1 persen tahun 2009 dengan didukung oleh stabilitas ekonomi yang tetap terjaga. Kemiskinan dan pengangguran diatasi dengan strategi pembangunan ekonomi yang mendorong pertumbuhan yang berkualitas dan

berdimensi pemerataan melalui penciptaan lingkungan usaha yang sehat. *Sasaran Kedua* adalah berkurangnya kesenjangan antar-wilayah yang tercermin dari meningkatnya peran pedesaan sebagai basis pertumbuhan ekonomi agar mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di pedesaan; bangunan pada daerah-daerah terbelakang dan tertinggal; meningkatnya masyarakat di pedesaan; meningkatnya pembangunan pada daerah-daerah terbelakang dan tertinggal; meningkatnya pengembangan wilayah yang didorong oleh daya saing pengembangan wilayah yang didorong oleh daya saing kawasan dan produk-produk unggulan daerah; serta meningkatnya keseimbangan pertumbuhan pembangunan antar-kota-kota metro-politan, besar, menengah, dan kecil dengan memperhatikan keserasian pemanfaatan ruang dan penatagunaan tanah. *Sasaran Ketiga* adalah meningkatnya kualitas manusia yang secara menyeluruh tercermin dari membaiknya angka indeks Pembangunan Manusia (IPM). *Sasaran Keempat* adalah membaiknya mutu lingkungan hidup dan pengelolaan sumberdaya alam yang mengarah pada pengarusutamaan (mainstreaming) prinsip pembangunan berkelanjutan di seluruh sektor dan bidang pembangunan. *Sasaran Kelima* adalah membaiknya infrastruktur yang ditunjukkan oleh meningkatnya kuantitas dan kualitas berbagai sarana penunjang pembangunan.<sup>117</sup>

#### **e. Pembentukan Sistem dan Politik Hukum<sup>118</sup>**

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

Dalam era pasca-reformasi, kebijakan politik hukum nasional diarahkan pada upaya untuk membenahi sistem dan politik hukum yang dilandaskan pada tiga prinsip dasar yang wajib dijunjung oleh setiap warga negara: (1) Supremasi hukum; (2) Kesetaraan di hadapan hukum; dan (3) Pene-gakan hukum yang konsisten. Dengan demikian, politik hukum merupakan arch dari pembangunan hukum dalam rangka menca-pai tujuan bangsa dan negara. Politik hukum juga dapat dikatakan sebagai jawaban atas pertanyaan mengenai arah hukum untuk mencapai tujuan negara dalam perspektif formal kenegaraan.

#### **f. Kondisi Awal RPJMN 2004-2009 (Tahun 2004-2005)<sup>119</sup>**

Permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum pada dasarnya meliputi tiga bagian, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.<sup>120</sup> Dalam substansi hukum permasalahan yang terjadi pada awal pelaksanaan RPJMN adalah: (1) Tumpang Tindih dan Inkonsistensi Peraturan Perundang-undangan; (2) belum lengkapnya peraturan pelaksanaan dari suatu

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Lampiran RPJMN 2004-2009

<sup>119</sup> Bappenas, Evaluasi Pelaksana 4 Tahun RPJMN 2004-2009

<sup>120</sup> Abdul Hakim G. Nusantara, Politik hukum Indonesia (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan hukum Indonesia, 1988) hlm. 72.

Undang-undang sehingga menyebabkan permasalahan dalam implementasinya; dan (3) Tidak adanya Perjanjian Ekstradisi dan Mutual Legal Assistance (MLA) atau Bantuan Hukum Timbal Balik antara Pemerintah dengan negara yang berpotensi sebagai tempat pelarian khususnya pelaku tindak pidana korupsi dan pelaku tindak pidana lainnya.

Adapun pada struktur hukum, permasalahan yang dihadapi adalah: (1) Independensi Lembaga pengadilan belum terwujud sehingga berpengaruh terhadap kinerjanya; (2) Akuntabilitas kelembagaan hukum; (3) Sumberdaya manusia di bidang hukum; (4) Sistem peradilan yang tidak transparan dan terbuka. Sedangkan dalam budaya hukum, permasalahannya adalah degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat dan menurunnya kesadaran akan hak dan kewajiban hukum masyarakat.<sup>121</sup>

Untuk mendukung pembenahan sistem dan politik hukum, sasaran yang telah sedang dan akan dilaksanakan pada 2004-2009 adalah:

1. Terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif (termasuk tidak diskriminatif terhadap perempuan atau bias gender);
2. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan dan perundangan pada tingkat pusat dan daerah serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi
3. Terciptanya kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, dan profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap hukum secara keseluruhan.

Secara umum, pembenahan sistem dan politik hukum dalam RPJMN 2004-2009 diharapkan dapat memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya) hukum. Oleh karena itu, arah kebijakan dalam RPJMN 2004-2009 meliputi:

1. Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hierarki perundang-undangan
2. Menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional;
3. Melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan; "Secara umum, pembenahan sistem dan politik hukum dalam RPJMN 2004-2009 diharapkan dapat memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya) hukum"

---

<sup>121</sup> Ma'shum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amendemen Undang-undang Dasar 1945* (Yogyakarta: Total Media, 2009) hlm. 102

4. Menyederhanakan sistem peradilan dan meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran.
5. Meningkatkan budaya hukum, antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundangan serta perilaku keteladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam memattthi, menaati, dan menegakkan supremasi hukum. Dalam upaya pencapaian sasaran Pembentukan Sistem dan Politik Hukum tersebut dilaksanakan melalui program-program, sebagai berikut: (1) Program Perencanaan Hukum; (2) Program Pembentukan Hukum; (3) Program Peningkatan Kinerja Lembaga Peradilan dan lembaga Penegakan Hukum Lainnya; (4) Program Peningkatan Kualitas Profesionalisme Hukum; dan (5) Program Kesadaran Hukum dan Hak Asasi Manusia.<sup>122</sup>

#### **g. Pencapaian 2005-2008<sup>123</sup>**

##### **1. Substansi Materi Hukum**

Upaya pencapaian kepastian hukum telah dilakukan dengan cara memperbaiki pembentukan terhadap peraturan perundang-undangan nasional<sup>124</sup> dengan mengacu kepada Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selama lima tahun kedepan (RPJMN 2004-2009) Pemerintah telah menetapkan sebanyak 284 Rancangan Undang-undang (RUT) yang tercantum dalam Program legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas 2005 menekan sebanyak 55 RUU yang terdiri atas 27 RUU baru, 22 RUU perubahan/revisi dan 6 RUU konvensi. Tahun 2006 ditetapkan sebanyak 44 RUU yang terdiri dari 12 RUU Baru dan 32 RUU yang merupakan lanjutan Prolegnas 2005. Pada 2007 telah disepakati sebanyak 78 RUU yang terdiri dari 30 RUU prioritas dan 48 RUU lanjutan. Pada 2008 telah ditetapkan sebanyak 99 RUU yang terdiri dari 31 RUU Prioritas, 20 RUU kumulatif terbuka dan 48 RUU yang diluncurkan. Sisanya sebanyak 8 RUU akan dilaksanakan pada 2009. Sampai dengan 2008 Pemerintah telah mensahkan peraturan perundang-undangan sebanyak 669 peraturan, yang terdiri dari 127 UU, 327 Peraturan Pemerintah (PP) dan 249 Peraturan Presiden (Perpres).

Terkait dengan pelaksanaan kebijakan dalam pembentukan peraturan daerah (Perda) dan dalam rangka pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap berbagai kebijakan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota, telah dilakukan pengkajian evaluasi terhadap berbagai Perda. Untuk mendukung program legislasi daerah (prolegda) selama kurun waktu 2006-2008, telah dilakukan beberapa kegiatan berupa kajian dan inventarisasi peraturan daerah. Dui kegiatan tersebut sampai dengan 10 Desember 2008, Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, dan departemen teknis terkait telah mengevaluasi sebanyak 11.401 Perda, telah dibatalkan 2.398 Perda, direvisi, diubah, atau dicabut sendiri oleh Pemda yang bersangkutan sebanyak

<sup>122</sup> Pencapaian Sebuah Perubahan, *Ibid*

<sup>123</sup> Bappenas, Evaluasi Pelaksana 4 Tahun RPJMN 2004-2009

<sup>124</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005) hal. 202

144 Perda dan Perda tidak bermasalah sebanyak 5.440. Sampai saat ini, terdapat 3.419 Perda yang masih dalam proses evaluasi. Pembatalan Perda tersebut umumnya terkait dengan adanya ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kecenderungan untuk menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

## 2. Struktur Hukum

Pembangunan struktur hukum bertujuan mewujudkan independensi lembaga hukum khususnya lembaga pengadilan.<sup>125</sup> Hal ini telah dilakukan antara lain dengan telah diberlakukannya sistem "satu atap" dimana kewenangan di bidang keuangan, kepegawaian, administrasi telah diserahkan sepenuhnya menjadi kewenangan Mahkamah Agung dan lembaga pengadilan yang di bawahnya. Namun, independensi tersebut harus diikuti dengan akuntabilitas dari lembaga pengadilan. Independensi tidak berarti bebas tidak bisa dimintakan pertanggungjawaban. Independensi juga berarti bahwa produk yang dihasilkan oleh lembaga pengadilan harus dapat mencerminkan rasa keadilan masyarakat melalui putusan-putusan pengadilan yang dihasilkan oleh aparat yang profesional dan mempunyai integritas.

Untuk menunjang sistem kinerja Mahkamah Konstitusi sesuai dengan tugas, pokok, dan kewenangannya telah disusun dan diterapkan peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI). Peraturan ini berisi ketentuan hukum acara terkait perkara pengujian undang-undang, hukum acara penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum dan perselisihan hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. MKRI juga mengatur hukum acara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Adapun, hukum acara yang terkait dengan pembubaran partai politik, hukum acara pemakzulan (impeachment) Presiden dan Wakil Presiden, serta hukum acara saksi dan ahli, kuasa, serta pendamping dalam beracara di MK, sedang dalam tahap pembahasan draftnya.

Upaya pengawasan terhadap pelaksana kekuasaan kehakiman telah ditindaklanjuti oleh Komisi Yudisial yang memproses 111 laporan (termasuk 7 laporan yang berasal dari publik/media massa) diikuti dengan pemanggilan hakim untuk dimintai keterangan. Setelah melalui mekanisme pemeriksaan yang sesuai dengan prosedur, dihasilkan rekomendasi kepada Mahkamah Agung atas penjatuhan sanksi, tidak profesional dan melanggar prinsip imparialitas.

## 3. Budaya Hukum

Budaya hukum yang baik pada dasarnya dapat tercapai apabila pembangunan substansi hukum dan struktur hukum sudah berjalan dengan baik. Sebagai bagian dari upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat maka telah dilakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kepedulian masyarakat dan kepatuhan masyarakat terhadap hukum.<sup>126</sup> Terkait dengan upaya pencegahan korupsi telah dilakukan pencatatan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara (LHKPN) yang dari tahun ke tahun kesadaran untuk

<sup>125</sup> Ma'shum Ahmad, *Ibid*, 72

<sup>126</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007) hlm. 53

mencatatkan harta kekayaannya dari pejabat semakin meningkat. Pada 2007 dari 86.468 jumlah wajib lapor LHKPN yang telah menyerahkan laporan sejumlah 76.455 atau 88,42 persen dibandingkan tahun 2006 yang hanya mencapai 56,11 persen. Sementara itu tahun 2008 target pelaksanaan LHKPN mencakup 25.000 pejabat negara. Adanya peningkatan tersebut antara lain disebabkan karena banyaknya sosialisasi mengenai pencegahan korupsi yang dilakukan baik pada instansi yudikatif maupun eksekutif baik pusat maupun daerah.

Terkait dengan upaya pemberantasan korupsi upaya yang sifatnya represif maupun preventif terus dilakukan. Hal ini secara tidak langsung berpengaruh langsung kepada masyarakat dan aparat- tur negara dengan timbulnya iklim takut korupsi. Bahkan timbul kecenderungan adanya keengganan dari aparaturnegara untuk menjadi pengelola proyek serta panitia pengadaan barang dan jasa karena takut terlibat kasus korupsi. Upaya untuk melakukan sosialisasi pencegahan korupsi akan terus dilakukan dengan tujuan meningkatkan pemahaman akan peraturan perundang-undangan yang terkait agar masyarakat menjadi lebih paham apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Upaya ini juga bertujuan menggugah aparaturnegara untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

## **2. RPJMN 2010-2014<sup>127</sup>**

Sasaran pembangunan bidang hukum dan aparaturnegara adalah terwujudnya peningkatan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik yang mencerminkan supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia dan didukung oleh aparaturnegara yang bersih, berwibawa, bertanggung jawab serta profesional, yang ditandai oleh hal-hal berikut:<sup>128</sup>

1. Meningkatnya kepastian hukum melalui tertib peraturan perundang-undangan dengan indikator berkurangnya jumlah peraturan perundang-undangan yang bermasalah, meningkatnya kualitas peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, dalam rangka mewujudkan Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan.
2. meningkatnya kinerja Lembaga di bidang hukum yang bersih dan berwibawa, yang ditandai dengan diterapkannya sistem peradilan, pelayanan dan bantuan hukum yang sederhana, cepat, transparan, dan akuntabel.
3. terwujudnya pemenuhan, perlindungan, pemajuan dan penegakan HAM, melalui pemberdayaan Panitia RAN HAM Nasional pada seluruh Kementerian/Lembaga, Panitia RAN HAM Daerah pada seluruh provinsi/kabupaten/kota, dan kualitas regulasi yang berperspektif HAM, terbentuk dan terlaksananya pedoman dan mekanisme pemajuan HAM,

<sup>127</sup> Peraturan Presiden N0. 5 Tahun 2010 Tentang RPJMN 2010-2014

<sup>128</sup> Peraturan Presiden No.5 Tahun 2010 Tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014. Buku II Memperkuat Sinergi Antar Bidang Pembangunan Bab VIII Hukum dan Aparatur

- jumlah penanganan perkara-perkara HAM, termasuk perlindungan dan bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan
4. terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, yang ditandai oleh hal-hal berikut:
    - a. Meningkatnya Indeks Persepsi Korupsi
    - b. Terlaksananya Rencana Aksi Daerah (RAD) Pemberantasan korupsi di provinsi Kabupaten/Kota
    - c. Meningkatnya opini BPK atas laporan keuangan kementerian/Lembaga (LKK) dengan status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)<sup>129</sup>
  5. Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada penduduk dan masyarakat,
  6. Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi

### **1. Strategi dan Arah Kebijakan Pembangunan**

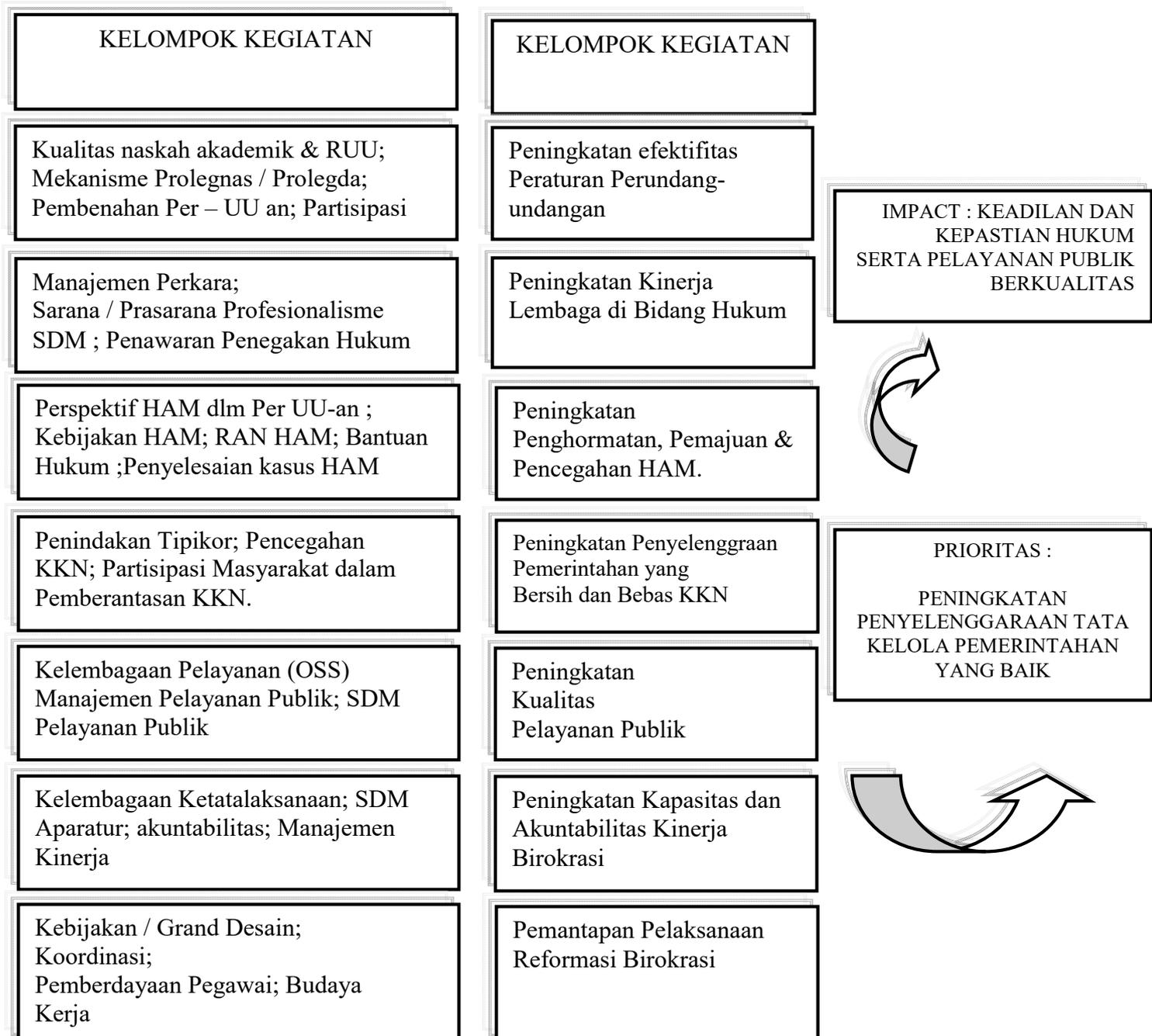
Dalam rangka mendukung terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis dan berkeadilan, kebijakan pembangunan di bidang hukum dan aparatur diarahkan pada perbaikan tata kelola pemerintahan yang baik, dengan strategi sebagai berikut:

1. peningkatan efektivitas peraturan perundang-undangan;
  2. peningkatan kinerja lembaga di bidang hukum;
  3. peningkatan penghormatan, pemajuan, dan penegakan HAM;
  4. peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN);
  5. peningkatan kualitas pelayanan publik;
  6. peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi;
  7. pemantapan pelaksanaan reformasi birokrasi
- Hal tersebut diatas dapat digambarkan dalam kerangka pikir sebagai berikut

---

<sup>129</sup> Peraturan Presiden No.5 Tahun 2010 Tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014. Buku II Memperkuat Sinergi Antar Bidang Pembangunan Bab VIII Hukum dan Aparatur

**Skema: 6**  
**Kerangka Pikir Pembangunan Bidang Hukum Dan Aparatur**



Sumber: Peraturan Presiden No.5 Tahun 2010 Tentang Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014. Buku II Memperkuat Sinergi Antar Bidang Pembangunan Bab VIII Hukum dan Aparatur

Dengan berpijak pada kerangka pikir di atas, untuk mencapai sasaran prioritas peningkatan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik akan ditempuh melalui strategi kebijakan sebagai berikut:

## **2. Peningkatan Efektivitas Peraturan Perundang-Undangan**

Upaya untuk menciptakan efektivitas peraturan perundang-undangan nasional dilaksanakan melalui hal-hal berikut:

- a. Peningkatan kualitas substansi peraturan perundang-undangan, dilakukan antara lain melalui dukungan penelitian/pengkajian Naskah Akademik. Hasil pengkajian/penelitian tersebut akan menjadi bahan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang akan diharmonisasikan dan disinkronisasikan dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada.
- b. Penyempurnaan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dilakukan mulai dari tahapan perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Untuk menjamin tidak adanya kesenjangan substansi dengan kebutuhan masyarakat, peran masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, perlu diperkuat. Hal ini juga perlu didukung oleh mekanisme pelaksanaan Program Legislasi Nasional dan Daerah yang mengikat bagi eksekutif dan legislatif serta menjadi wadah menyelaraskan kebutuhan kerangkaregulasi yang mendukung prioritas pembangunan nasional.
- c. Pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan, dilakukan melalui kegiatan harmonisasi peraturan perundang-undangan.

## **3. Peningkatan Kinerja Lembaga di Bidang Hukum**

Untuk mencapai kinerja lembaga penegak hukum yang diharapkan, akan dilaksanakan langkah-langkah antara lain sebagai berikut:

- a. Upaya peningkatan sistem manajemen perkara yang akuntabel dan transparan, agar masyarakat pencari keadilan dapat memperoleh akses yang memadai pada lembaga pengadilan dan mendapatkan kepastian hukum. Hal ini dapat diukur dari rendahnya angka penyelesaian perkara, proses peradilan yang cepat, sederhana, transparan dan akuntabel, serta adanya perlindungan terhadap hak-hak pihak yang terlibat dalam proses peradilan.
- b. Pelaksanaan akuntabilitas penegakan hukum, yang perlu didukung oleh profesionalisme aparat penegak hukum yang terdiri atas Hakim, Jaksa, Polisi, Advokat dan petugas masyarakatan. Hal tersebut terkait dengan kemampuan aparat penegak hukum untuk menangani perkara-perkara yang kompleksitasnya semakin tinggi. Di samping itu peningkatan profesionalisme aparat penegak hukum dimaksudkan juga untuk meningkatkan integritas aparat penegak hukum.
- c. Perbaikan mekanisme seleksi, promosi, dan mutasi aparat penegak hukum yang bebas KKN, dan sesuai dengan kompetensi, dapat dilakukan melalui

- perbaikan sistem karier aparat penegak hukum yang berpengaruh kepada kinerja lembaga penegak hukum secara keseluruhan.
- d. Perbaikan pelayanan hukum yang lebih baik dan berkualitas, dalam rangka mendorong pelaksanaan penegakan hukum yang lebih baik.
  - e. Peningkatan pengawasan eksternal dan internal dari upaya penegakan hukum, diperlukan untuk menjamin berjalannya proses penegakan hukum yang akuntabel, dan memenuhi rasa keadilan masyarakat
  - f. Peningkatan dukungan sarana dan prasarana, untuk mendukung upaya meningkatkan kinerja lembaga penegak hukum.

#### **4. Peningkatan Penghormatan, Pemajuan dan Penegakan HAM**

Penghormatan terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia akan dilaksanakan dalam kerangka pembangunan hukum melalui hal-hal berikut:

- a. Pembaruan materi hukum, yang dilaksanakan dengan tetap memperhatikan upaya perlindungan melalui pengakuan dan penerapan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan berkeadilan gender ke dalam semua bentuk pelayanan kepada seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi. Untuk mendukung pelaksanaan penegakan hukum perlu pula memperhatikan kepastian dan perlindungan hak asasi manusia. Peningkatan Pemberdayaan Hak Asasi Manusia dilakukan melalui perwujudan keadilan rakyat yang dapat dilakukan dalam berbagai dimensi, yaitu ekonomi, sosial, budaya, politik, keamanan, dan hukum yang sangat bergantung satu sama lain. Diharapkan melalui integrasi pendekatan hak asasi manusia ke dalam berbagai perencanaan kebijakan dan kegiatan di berbagai bidang pembangunan dapat memberikan manfaat dan hasil guna bagi pemajuan dan pemenuhan hak asasi manusia untuk lima tahun mendatang.
- b. Peningkatan pemberian bantuan hukum, merupakan bagian dari tugas dan fungsi pengadilan yang penting untuk ditindaklanjuti dalam rangka meningkatkan pemberdayaan fungsi pengadilan untuk memberikan bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan. Untuk itu, perbaikan kebijakan dan mekanisme bantuan hukum kepada masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan terpinggirkan akan dilakukan agar benar-benar tepat sasaran penggunaannya

#### **5. Peningkatan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN**

Pemerintahan yang bersih dan bebas KKN merupakan prasyarat utama bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Tanpa adanya pemerintahan yang bersih akan sulit menjaga sumber daya pembangunan yang berharga. Berkurangnya sumber daya pembangunan ini akan berakibat langsung pada menurunnya kualitas pelayanan publik, yang pada akhirnya berdampak pada hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Melalui perwujudan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, keadilan dan kepentingan masyarakat luas akan terjaga.

Terwujudnya pemerintahan yang bersih juga berfungsi untuk menunjukkan martabat dan integritas bangsa di mata dunia. Melalui pemerintahan yang bersih, penghargaan dan kepercayaan bangsa lain akan meningkat dan Indonesia akan lebih mudah berperan dalam percaturan kebijakan global.

Untuk mencapai pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, diperlukan langkah-langkah antara lain sebagai berikut:

- a. Penegakan hukum yang kuat dan dipercaya. Penegakan hukum diperlukan untuk memberikan kepastian dari suatu kebijakan atau aturan dan untuk memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Penegakan hukum juga diperlukan sebagai alat paksa agar kebijakan dan aturan tersebut dipatuhi dan dilaksanakan. Tanpa adanya penegakan hukum yang tegas, adil, dan tanpa pandang bulu, kepastian hukum akan menurun dan selanjutnya menciptakan permasalahan lain yang sulit untuk diselesaikan. Berbagai upaya antara lain melalui peningkatan kualitas infrastruktur hukum, baik aparatur penegak hukum serta sarana dan prasarana lainnya, penegakan hukum di bidang pemberantasan korupsi diharapkan dapat mendukung pencapaian tujuan terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.
- b. Pencegahan KKN melalui penegakan sistem integritas aparatur negara. Selain upaya penegakan hukum tersebut di atas, diperlukan upaya-upaya pencegahan untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Upaya pencegahan dimaksudkan agar tindakan penyalahgunaan dapat dikurangi atau bahkan dihilangkan. Tanpa adanya upaya pencegahan, prevalensi penyalahgunaan kewenangan akan terus meluas dan tak dapat ditanggulangi karena terbatasnya kemampuan upaya penegakan hukum untuk melakukan penindakan. Upaya pencegahan ini akan dilakukan antara lain dengan mengembangkan kebijakan dan penegakan sistem integritas aparatur, yang merupakan prasyarat penting untuk menciptakan pemerintah yang bersih dan bebas KKN. Hal ini akan dicapai antara lain melalui pemantapan kebijakan pengawasan; peningkatan efektivitas sistem pengawasan; peningkatan kuantitas dan kualitas internal auditor dan pengelola keuangan negara; pemantapan penerapan sistem pengendalian intern pemerintah melalui penyusunan pedoman dan peningkatan kapasitas auditor, serta pelaksanaan asistensi, konsultasi dan bimbingan teknis bagi instansi pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah. Kebijakan lain yang akan ditempuh untuk meningkatkan integritas aparatur adalah pengembangan kebijakan dan penerapan disiplin pegawai, netralitas PNS, penerapan kode etik, pakta integritas; dan pembatasan konflik kepentingan. Hal itu harus disertai dengan penerapan mekanisme sanksi dan penghargaan yang ketat bagi seluruh pejabat dan pegawai, dan disertai dengan kebijakan lainnya untuk menginternalisasikan nilai-nilai integritas dan budaya kerja serta profesionalisme di lingkungan PNS. Dengan upaya ini, dan simultan dengan berbagai kebijakan lainnya yang menunjang, diharapkan etos kerja pegawai negeri yang "bersih, kompeten, dan

melayani" dapat segera terwujud. Dalam rangka meminimalkan praktik KKN serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas di lingkungan birokrasi, akan ditempuh pula penerapan TIK dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk *e-procurement* dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

- c. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengawasan. Hal lain yang perlu dilakukan dalam peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN adalah adanya partisipasi masyarakat Masyarakat berperan besar untuk mengawasi dan mengadukan terjadinya malpraktik dan penyalahgunaan kewenangan serta untuk membantu pemerintah dalam upaya-upaya pembenahan untuk mencapai pemerintahan yang bersih. Partisipasi masyarakat merupakan *sine qua non* atau prakondisi dari suatu kehidupan demokrasi yang sehat. Dengan demikian, partisipasi masyarakat yang tinggi menjadi karakteristik penting dari adanya *good governance*.

## **B. Perbandingan Garis Politik Hukum Antara GBHN RI dan RPJPN**

Setelah diuraikan di atas tentang garis politik hukum, baik menurut GBHN RI dan RPJPN 2005-2025, maka dapat dibandingkan:

1. Dari segi defenisi

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun. Sedangkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional yang merupakan jabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional untuk masa 20 tahun ke depan yang mencakupi kurun waktu mulai dari tahun 2005 hingga tahun 2025.

2. Dari segi maksud dan tujuan

Menurut Garis-garis Besar Haluan Negara ditetapkan dengan maksud untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya dengan tujuan mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka sedang 5 tahun maupun dalam jangka panjang 25 tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa Indonesia seperti yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat dicapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Sedangkan menurut Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, selanjutnya disebut RPJP Nasional, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025, ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha) di dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang

dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif, dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak.

3. Dari segi landasan

Garis-garis Besar Haluan Negara disusun dengan Pancasila sebagai landasan idiil dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional. Sedangkan RPJPN diambil dari Visi dan Misi Presiden terpilih dengan dasar landasan operasionalnya meliputi seluruh ketentuan peraturan perundangundangan yang berkaitan langsung dengan pembangunan nasional, yaitu:

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan;
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- d. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- e. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- f. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

4. Dari segi ruang lingkup

Menurut Garis-garis Besar Haluan Negara Untuk memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan dan diperjuangkan serta bagaimana mencapainya, baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka sedang, Garis-garis Besar Haluan Negara yang materinya meliputi Pembangunan Nasional, Pembangunan Jangka Panjang Kedua, Pembangunan Lima Tahun Ketujuh, sedangkan menurut RPJPN sebagaimana tercantum dalam Lampiran merupakan satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. RPJP Nasional sebagaimana ini menjadi pedoman dalam penyusunan RPJM Nasional yang memuat Visi, Misi dan Program Presiden.

5. Dari segi tujuan pembangunan nasional

Menurut Garis-garis Besar Haluan Negara Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai, sedangkan RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional.

6. Dari segi asas

Menurut Garis-garis Besar Haluan Negara teguh dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Asas-asas tersebut adalah:

- a. Asas Keimanan dan Ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa: bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional dijiwai, digerakkan, dan dikendalikan oleh keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai nilai luhur yang menjadi landasan spiritual, moral, dan etik dalam rangka pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.
- b. Asas Manfaat: bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, peningkatan kesejahteraan rakyat, dan pengembangan pribadi warga negara serta mengutamakan kelestarian nilai-nilai luhur budaya bangsa dan kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam rangka pembangunan yang berkesinambungan dan berkelanjutan.
- c. Asas Demokrasi Pancasila: bahwa upaya mencapai tujuan pembangunan nasional yang meliputi seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dilakukan dengan semangat kekeluargaan yang bercirikan kebersamaan, gotong-royong, persatuan dan kesatuan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat.
- d. Asas Adil dan Merata: bahwa pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai usaha bersama harus merata di semua lapisan masyarakat dan di seluruh wilayah tanah air di mana setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan berperan dan menikmati hasil-hasilnya secara adil sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan darma baktinya yang diberikan kepada bangsa dan negara.
- e. Asas Keseimbangan, Kekeragaman, dan Keselarasan dalam Perikehidupan: bahwa dalam pembangunan nasional harus ada keseimbangan antara berbagai kepentingan, yaitu keseimbangan, keragaman, dan keselarasan antara kepentingan dunia dan akhirat, materiil dan spiritual, jiwa dan raga, individu, masyarakat dan negara, pusat dan daerah serta antardaerah, kepentingan perikehidupan darat, laut, udara, dan dirgantara serta kepentingan nasional dan internasional.
- f. Asas Hukum: bahwa dalam penyelenggaraan pembangunan nasional setiap warga negara dan penyelenggara negara harus taat pada hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta negara diwajibkan untuk menegakkan dan menjamin kepastian hukum.
- g. Asas Kemandirian: bahwa pembangunan nasional berlandaskan pada kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri, serta bersandikan kepada kepribadian bangsa.
- h. Asas Kejuangan: bahwa dalam penyelenggaraan pembangunan nasional, penyelenggara negara dan masyarakat harus memiliki mental, tekad, jiwa, dan semangat pengabdian serta ketaatan dan disiplin yang tinggi dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- i. Asas Ilmu Pengetahuan dan Teknologi: bahwa agar pembangunan nasional dapat memberikan kesejahteraan rakyat lahir batin yang

setinggi-tingginya, penyelenggaraannya perlu menerapkan nilai-nilai ilmu pengetahuan dan teknologi, serta mendorong pemanfaatan, pengembangan, dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi secara saksama dan bertanggung jawab dengan memperhatikan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa.

Sedangkan menurut RPJPN tidak ada asas secara konkrit

7. Dari segi sasaran/arah pembangunan hukum

Menurut Garis-garis Besar Haluan Negara Terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap, bersumberkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparat hukum, sarana, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang sadar dan taat hukum. Dalam rangka memantapkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pembangunan hukum diarahkan untuk menghasilkan produk hukum nasional yang mampu mengatur tugas umum pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan nasional, didukung oleh aparat hukum yang bersih, berwibawa, penuh pengabdian, sadar dan taat hukum, mempunyai rasa keadilan sesuai dengan kemanusiaan, serta yang profesional, efisien dan efektif, dilengkapi sarana dan prasarana hukum yang memadai serta mengembangkan masyarakat yang sadar dan taat hukum. Penyusunan dan perencanaan hukum nasional harus dilakukan secara terpadu dalam sistem hukum nasional.

Sedangkan menurut RPJPN:

- a. Terciptanya supremasi hukum dan penegakkan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif. Terciptanya penegakan hukum tanpa memandang kedudukan, pangkat, dan jabatan seseorang demi supremasi hukum dan terciptanya penghormatan pada hak-hak asasi manusia.
- b. Menciptakan landasan konstitusional untuk memperkuat kelembagaan demokrasi.
- c. Memperkuat peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan politik.
- d. Memantapkan pelembagaan nilai-nilai demokrasi yang menitikberatkan pada prinsip-prinsip toleransi, non-diskriminasi, dan kemitraan.
- e. Terwujudnya konsolidasi demokrasi pada berbagai aspek kehidupan politik yang dapat diukur dengan adanya pemerintah yang berdasarkan hukum, birokrasi yang professional dan netral, masyarakat sipil, masyarakat politik dan masyarakat ekonomi yang mandiri, serta adanya kemandirian nasional.

8. Dari segi skala prioritas

Menurut Garis-garis Besar Haluan Negara dengan ditetapkannya bidang ekonomi sebagai titik berat yang merupakan penggerak utama Pembangunan Jangka Panjang Kedua, seiring dengan kualitas sumber daya manusia, maka prioritas Pembangunan Lima Tahun Ketujuh tetap bertumpu pada pembangunan bidang ekonomi dengan kesepadanan dan keterkaitan antara industri dan pertanian, serta sektor-sektor lainnya, seiring dengan pembangunan kualitas sumber daya manusia, yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dikembangkan sebagai berikut:

- a. Penataan dan pemantapan industri nasional yang mengarah pada perluasan, penguatan, dan pendalaman struktur industri nasional yang makin kukuh dengan penyebarannya ke seluruh wilayah Indonesia sesuai dengan potensi daerah; peningkatan ketangguhan pertanian yang meliputi tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, dan perikanan yang mengarah kepada agroindustri dan agrobisnis; pemantapan koperasi baik sebagai gerakan ekonomi rakyat maupun sebagai badan usaha yang merupakan bagian integral dari usaha nasional yang mengarah pada perekonomian berdasarkan asas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang, dengan mendorong peranserta penduduk yang masih tertinggal; pemantapan sistem perdagangan, jasa, dan sistem distribusi hasil produksi industri, serta hasil pertanian, dengan koperasi berperan penting sebagai salah satu pelaku ekonomi nasional; peningkatan secara optimal pemanfaatan, pengembangan, dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai prasyarat terbentuknya masyarakat industri untuk meningkatkan daya saing dan nilai tambah.
- b. Peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagai pelaku utama pembangunan yang mempunyai kemampuan memanfaatkan, mengembangkan, serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dengan tetap dilandasi oleh motivasi serta kendali keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, berdisiplin, beretos kerja tinggi, sehat jasmani dan rohani, mempunyai daya juang, tanggung jawab, kesetiakawanan sosial, mempunyai wawasan dan jiwa kebangsaan serta kecintaan tanah air dan budaya bangsa. Pembangunan sumber daya manusia diutamakan pada peningkatan kualitas kesejahteraan sosial dan pelayanan kesehatan, perluasan dan peningkatan kualitas pada semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan yang lebih terkait serta sepadan dengan kebutuhan pembangunan dan perkembangan zaman yang didukung oleh peningkatan efisiensi kelembagaan dan pengelolaan sistem pendidikan nasional.
- c. Pembangunan bidang lainnya terus ditingkatkan selaras dan serasi serta saling memperkuat dengan pembangunan bidang ekonomi sehingga keseluruhan pembangunan nasional merupakan satu kesatuan gerak dalam mewujudkan masyarakat maju, mandiri, dan sejahtera.

Sedangkan menurut RPJPN diarahkan pada Pembangunan hukum diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan;

mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri; serta menciptakan kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum. Pembangunan hukum juga diarahkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait kolusi, korupsi, nepotisme (KKN). Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.

#### **RPJM ke-1 (2005 – 2009)**

Berlandaskan pelaksanaan dan pencapaian pembangunan tahap sebelumnya, RPJM I 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.

Indonesia yang aman dan damai ditandai dengan meningkatnya rasa aman dan damai serta terjaganya NKRI berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika melalui tertanganinya berbagai kerawanan dan tercapainya landasan pembangunan kemampuan pertahanan nasional, serta meningkatnya keamanan dalam negeri termasuk keamanan sosial sehingga peranan Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia semakin meningkat. Kondisi itu didukung oleh berkembangnya nilai baru yang positif dan produktif pada setiap aspek kehidupan dalam rangka memantapkan budaya nasional, termasuk wawasan dan budaya bahari; menguat dan meluasnya pemahaman tentang identitas nasional sebagai negara demokrasi dalam tatanan masyarakat internasional; dan meningkatnya pelestarian serta pengembangan kekayaan budaya untuk memperkokoh kedaulatan NKRI berlandaskan falsafah Pancasila.

Indonesia yang adil dan demokratis ditandai dengan meningkatnya keadilan dan penegakan hukum; terciptanya landasan hukum untuk memperkuat kelembagaan demokrasi; meningkatnya kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan; terciptanya landasan bagi upaya penegakan supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan tertatanya sistem hukum nasional. Bersamaan dengan itu, pelayanan kepada masyarakat makin membaik dengan meningkatnya penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah yang tercermin dengan terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan yang lebih tinggi; serta tertatanya kelembagaan birokrasi dalam mendukung percepatan terwujudnya tata pemerintahan yang baik.

Meningkatnya kesejahteraan masyarakat Indonesia ditandai dengan menurunnya angka pengangguran dan jumlah penduduk miskin sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas; berkurangnya kesenjangan antarwilayah, termasuk meningkatnya pengelolaan pulau-pulau kecil terdepan; meningkatnya kualitas sumber daya manusia, termasuk sumber daya manusia di bidang kelautan yang didukung oleh pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; dan membaiknya pengelolaan sumber daya alam dan mutu lingkungan hidup. Kondisi itu dicapai dengan mendorong pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan iklim yg lebih kondusif, termasuk membaiknya infrastruktur. Percepatan pembangunan infrastruktur lebih didorong melalui 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. Bersamaan dengan itu dilaksanakan revitalisasi kelembagaan pusat-pusat pertumbuhan yang memiliki lokasi strategis, antara lain kawasan ekonomi khusus (KEK) dan kawasan andalan. Peningkatan kualitas sumber daya manusia, antara lain, ditandai oleh meningkatnya indeks pembangunan manusia (IPM) dan indeks pembangunan gender (IPG) yang diarahkan untuk membangun bangsa yang berkarakter cerdas, adil dan beradab, berkepribadian nasional, tangguh, kompetitif, bermoral, dan berdasarkan falsafah Pancasila yang dicirikan dengan watak dan perilaku manusia dan masyarakat Indonesia yang beragama, beriman, dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, berbudi luhur, toleran terhadap keberagaman, bergotongroyong, patriotik, dinamis, dan berorientasi iptek; meningkatkan kualitas dan akses masyarakat terhadap pelayanan pendidikan dan kesehatan; meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan perempuan dan anak; dan mengendalikan jumlah dan laju pertumbuhan penduduk.

#### **RPJM ke-2 (2010 – 2014)**

Berlandaskan pelaksanaan, pencapaian, dan sebagai keberlanjutan RPJM ke-1, RPJM ke-2 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.

Kondisi aman dan damai di berbagai daerah Indonesia terus membaik dengan meningkatnya kemampuan dasar pertahanan dan keamanan negara yang ditandai dengan peningkatan kemampuan postur dan struktur pertahanan negara serta peningkatan kemampuan lembaga keamanan negara.

Kondisi itu sejalan dengan meningkatnya kesadaran dan penegakan hukum, tercapainya konsolidasi penegakan supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia, serta kelanjutan penataan sistem hukum nasional. Sejalan dengan itu, kehidupan bangsa yang lebih demokratis semakin terwujud ditandai dengan membaiknya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta kuatnya peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan bangsa. Posisi penting Indonesia sebagai negara demokrasi yang besar makin meningkat dengan keberhasilan diplomasi di fora internasional dalam upaya

pemeliharaan keamanan nasional, integritas wilayah, dan pengamanan kekayaan sumber daya alam nasional. Selanjutnya, kualitas pelayanan public yang lebih murah, cepat, transparan, dan akuntabel makin meningkat yang ditandai dengan terpenuhinya standar pelayanan minimum di semua tingkatan pemerintah.

Kesejahteraan rakyat terus meningkat ditunjukkan oleh membaiknya berbagai indicator pembangunan sumber daya manusia, antara lain meningkatnya pendapatan per kapita; menurunnya angka kemiskinan dan tingkat pengangguran sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas disertai dengan berkembangnya lembaga jaminan sosial; meningkatnya tingkat pendidikan masyarakat yang didukung dengan pelaksanaan sistem pendidikan nasional yang mantap; meningkatnya derajat kesehatan dan status gizi masyarakat; meningkatnya kesetaraan gender; meningkatnya tumbuh kembang optimal, kesejahteraan, dan perlindungan anak; terkendalinya jumlah dan laju pertumbuhan penduduk; menurunnya kesenjangan kesejahteraan antarindividu, antarkelompok masyarakat, dan antardaerah; dipercepatnya pengembangan pusat-pusat pertumbuhan potensial di luar Jawa; serta makin mantapnya nilai-nilai baru yang positif dan produktif dalam rangka memantapkan budaya dan karakter bangsa. Daya saing perekonomian meningkat melalui penguatan industri manufaktur sejalan dengan penguatan pembangunan pertanian dan peningkatan pembangunan kelautan dan sumber daya alam lainnya sesuai potensi daerah secara terpadu serta meningkatnya pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; percepatan pembangunan infrastruktur dengan lebih meningkatkan kerja sama antara pemerintah dan dunia usaha; peningkatan kualitas dan relevansi pendidikan; serta penataan kelembagaan ekonomi yang mendorong prakarsa masyarakat dalam kegiatan perekonomian. Kondisi itu didukung oleh pengembangan jaringan infrastruktur transportasi, serta pos dan telematika; peningkatan pemanfaatan energi terbarukan, khususnya bioenergi, panas bumi, tenaga air, tenaga angin, dan tenaga surya untuk kelistrikan; serta pengembangan sumber daya air dan pengembangan perumahan dan permukiman. Bersamaan dengan itu, industri kelautan yang meliputi perhubungan laut, industri maritim, perikanan, wisata bahari, energi dan sumber daya mineral dikembangkan secara sinergi, optimal, dan berkelanjutan.

Dalam kerangka pencapaian pembangunan yang berkelanjutan, pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup makin berkembang melalui penguatan kelembagaan dan peningkatan kesadaran masyarakat yang ditandai dengan berkembangnya proses rehabilitasi dan konservasi sumber daya alam dan lingkungan hidup yang disertai dengan menguatnya partisipasi aktif masyarakat; terpeliharanya keanekaragaman hayati dan kekhasan sumber daya alam tropis lainnya yang dimanfaatkan untuk mewujudkan nilai tambah, daya saing bangsa, serta modal pembangunan nasional pada masa yang akan datang; mantapnya kelembagaan dan kapasitas antisipatif serta penanggulangan bencana di setiap tingkatan pemerintahan; serta terlaksananya pembangunan kelautan sebagai gerakan yang didukung oleh semua sektor. Kondisi itu didukung dengan meningkatnya kualitas perencanaan tata ruang

serta konsistensi pemanfaatan ruang dengan mengintegrasikannya ke dalam dokumen perencanaan pembangunan terkait dan penegakan peraturan dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang.

### **RPJM ke-3 (2015 – 2019)**

Berlandaskan pelaksanaan, pencapaian, dan sebagai keberlanjutan RPJM ke-2, RPJM ke-3 ditujukan untuk lebih memantapkan 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.

Sejalan dengan kondisi aman dan damai yang makin mantap di seluruh wilayah Indonesia, kemampuan pertahanan nasional dan keamanan dalam negeri makin menguat yang ditandai dengan terbangunnya profesionalisme institusi pertahanan dan keamanan negara serta meningkatnya kecukupan kesejahteraan prajurit serta ketersediaan alat utama sistem persenjataan TNI dan alat utama Polri melalui pemberdayaan industri pertahanan nasional. Kehidupan demokrasi bangsa makin mengakar dalam kehidupan bangsa sejalan dengan makin mantapnya pelembagaan nilai-nilai demokrasi dengan menitikberatkan pada prinsip toleransi, nondiskriminasi dan kemitraan dan semakin mantapnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Kondisi itu mendorong tercapainya penguatan kepemimpinan dan kontribusi Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional dalam rangka mewujudkan tatanan dunia yang lebih adil dan damai dalam berbagai aspek kehidupan. Bersamaan dengan itu kesadaran dan penegakan hukum dalam berbagai aspek kehidupan berkembang makin mantap serta profesionalisme aparatur negara di pusat dan daerah makin mampu mendukung pembangunan nasional.

Kesejahteraan rakyat terus membaik, meningkat sebanding dengan tingkat kesejahteraan negara-negara berpenghasilan menengah, dan merata yang didorong oleh meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang berkualitas yang disertai terwujudnya lembaga jaminan sosial. Kualitas sumber daya manusia terus membaik ditandai oleh meningkatnya kualitas dan relevansi pendidikan, termasuk yang berbasis keunggulan lokal dan didukung oleh manajemen pelayanan pendidikan yang efisien dan efektif; meningkatnya derajat kesehatan dan status gizi masyarakat; meningkatnya kesetaraan gender; meningkatnya tumbuh kembang optimal, serta kesejahteraan dan perlindungan anak; tercapainya kondisi penduduk tumbuh seimbang; dan mantapnya budaya dan karakter bangsa.

Pelaksanaan pembangunan berkelanjutan yang semakin mantap dicerminkan oleh terjaganya daya dukung lingkungan dan kemampuan pemulihan untuk mendukung kualitas kehidupan sosial dan ekonomi secara serasi, seimbang, dan lestari; terus membaiknya pengelolaan dan pendayagunaan sumber daya alam yang diimbangi dengan upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup dan didukung oleh meningkatnya kesadaran, sikap mental, dan perilaku masyarakat; serta semakin mantapnya kelembagaan dan kapasitas penataan ruang di seluruh wilayah Indonesia.

Daya saing perekonomian Indonesia semakin kuat dan kompetitif dengan semakin terpadunya industri manufaktur dengan pertanian, kelautan dan sumber daya alam lainnya secara berkelanjutan; terpenuhinya ketersediaan infrastruktur yang didukung oleh mantapnya kerja sama pemerintah dan dunia usaha, makin selarasnya pembangunan pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi dan industri serta terlaksananya penataan kelembagaan ekonomi untuk mendorong peningkatan efisiensi, produktivitas, penguasaan dan penerapan teknologi oleh masyarakat dalam kegiatan perekonomian.

Ketersediaan infrastruktur yang sesuai dengan rencana tata ruang ditandai oleh berkembangnya jaringan infrastruktur transportasi; terpenuhinya pasokan tenaga listrik yang handal dan efisien sesuai kebutuhan sehingga elektrifikasi rumah tangga dan elektrifikasi perdesaan dapat tercapai, serta mulai dimanfaatkannya tenaga nuklir untuk pembangkit listrik dengan mempertimbangkan faktor keselamatan secara ketat; terselenggaranya pelayanan pos dan telematika yang efisien dan modern guna terciptanya masyarakat informasi Indonesia; terwujudnya konservasi sumber daya air yang mampu menjaga keberlanjutan fungsi sumber daya air dan pengembangan sumber daya air serta terpenuhinya penyediaan air minum untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Selain itu, pengembangan infrastruktur perdesaan akan terus dikembangkan, terutama untuk mendukung pembangunan pertanian. Sejalan dengan itu, pemenuhan kebutuhan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana pendukung bagi seluruh masyarakat terus meningkat karena didukung oleh system pembiayaan perumahan jangka panjang dan berkelanjutan, efisien, dan akuntabel. Kondisi itu semakin mendorong terwujudnya kota tanpa permukiman kumuh.

#### **RPJM ke-4 (2020 – 2024)**

Berlandaskan pelaksanaan, pencapaian, dan sebagai keberlanjutan RPJM ke-3, RPJM ke-4 ditujukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.

Kelembagaan politik dan hukum telah tercipta ditandai dengan terwujudnya konsolidasi demokrasi yang kokoh dalam berbagai aspek kehidupan politik serta supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia; terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat; serta terjaganya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan negara dari ancaman, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Kondisi itu didukung oleh mantapnya kemampuan pertahanan dan keamanan negara yang ditandai oleh terwujudnya TNI yang profesional dengan komponen cadangan dan pendukung pertahanan yang kuat; terwujudnya sinergi kinerja antara POLRI dan partisipasi masyarakat dalam bidang keamanan, intelijen, dan kontra intelijen yang efektif yang disertai kemampuan industri pertahanan yang handal; terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 dalam mendorong supremasi hukum; terwujudnya tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa yang berdasarkan hukum, serta birokrasi yang profesional dan netral; terwujudnya masyarakat sipil, masyarakat politik, dan masyarakat ekonomi yang mandiri, serta terwujudnya kemandirian nasional dalam konstelasi global.

Kesejahteraan masyarakat yang terus meningkat ditunjukkan oleh makin tinggi dan meratanya tingkat pendapatan masyarakat dengan jangkauan lembaga jaminan sosial yang lebih menyeluruh; mantapnya sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing, antara lain ditandai oleh meningkat dan meratanya akses, tingkat kualitas, dan relevansi pendidikan seiring dengan makin efisien dan efektifnya manajemen pelayanan pendidikan; meningkatnya kemampuan Iptek; meningkatnya derajat kesehatan dan status gizi masyarakat; meningkatnya tumbuh kembang optimal, kesejahteraan dan perlindungan anak; dan terwujudnya kesetaraan gender; bertahannya kondisi dan penduduk tumbuh seimbang. Sejalan dengan tingkat kemajuan bangsa, sumber daya manusia Indonesia diharapkan berkarakter cerdas, tangguh, kompetitif, berakhlak mulia, bermoral berdasarkan falsafah Pancasila yang dicirikan dengan watak dan perilaku manusia dan masyarakat Indonesia yang beragama, beriman, dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berbudi luhur, toleran terhadap keberagaman, bergotong royong, patriotik, dinamis dan berorientasi Iptek. Kesadaran, sikap mental, dan perilaku masyarakat makin mantap dalam pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup untuk menjaga kenyamanan dan kualitas kehidupan sehingga masyarakat mampu berperan sebagai penggerak bagi konsep pembangunan berkelanjutan dalam kehidupan sehari-hari.

Struktur perekonomian makin maju dan kokoh ditandai dengan daya saing perekonomian yang kompetitif dan berkembangnya keterpaduan antara industri, pertanian, kelautan dan sumber daya alam, dan sektor jasa. Lembaga dan pranata ekonomi telah tersusun, tertata, serta berfungsi dengan baik. Kondisi itu didukung oleh keterkaitan antara pelayanan pendidikan, dan kemampuan Iptek yang makin maju sehingga mendorong perekonomian yang efisien dan produktivitas yang tinggi; serta berkembangnya usaha dan investasi dari perusahaan-perusahaan Indonesia di luar negeri termasuk di zona ekonomi eksklusif dan lautan bebas dalam rangka peningkatan perekonomian nasional. Sejalan dengan itu, pertumbuhan ekonomi yang semakin berkualitas dan berkesinambungan dapat dicapai sehingga pendapatan per kapita pada tahun 2025 mencapai kesejahteraan setara dengan negara-negara berpendapatan menengah dengan tingkat pengangguran terbuka dan jumlah penduduk miskin yang makin rendah. Kondisi maju dan sejahtera makin terwujud dengan terselenggaranya jaringan transportasi pos dan telematika yang andal bagi seluruh masyarakat yang menjangkau seluruh wilayah NKRI; tercapainya elektrifikasi perdesaan dan elektrifikasi rumah tangga; serta terpenuhinya kebutuhan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana pendukung bagi seluruh masyarakat yang didukung oleh sistem pembiayaan perumahan jangka panjang dan berkelanjutan, efisien, dan akuntabel sehingga terwujud kota tanpa permukiman kumuh.

Dalam rangka memantapkan pembangunan yang berkelanjutan, keanekaragaman hayati dan kekhasan sumber daya alam terus dipelihara dan dimanfaatkan untuk terus mempertahankan nilai tambah dan daya saing bangsa serta meningkatkan modal pembangunan nasional pada masa yang akan datang.

Secara sederhana perbandingan garis politik hukum antara GBHN RI dan RPJPN dapat digambarkan sebagai berikut:

**Tabel 4: Perbandingan Garis politik Hukum Antara GBHN RI dan RPJPN**

No	GBHN	RPJPN
1	Pengertian: GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun.	Pengertian: RPJPN adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional yang merupakan jabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional untuk masa 20
2	Maksud dan tujuan: untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya dengan tujuan mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka sedang 5 tahun maupun dalam jangka panjang 25 tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa Indonesia seperti yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat dicapai	Maksud dan tujuan: memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha) di dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif, dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak.
3	Landasan: Garis-garis Besar Haluan Negara disusun dengan Pancasila sebagai landasan idiil dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional sedangkan	Landasan: RPJPN diambil dari Visi dan Misi Presiden terpilih dengan dasar landasan operasionalnya meliputi seluruh ketentuan peraturan perundangundangan yang berkaitan langsung dengan pembangunan nasional, yaitu: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor

		<p>VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan;</p> <p>a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;</p> <p>b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;</p> <p>c. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;</p> <p>d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;</p> <p>e. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.</p>
4	<p>Ruang lingkup: Untuk memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan dan diperjuangkan serta bagaimana mencapainya, baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka sedang</p>	<p>Ruang lingkup: Menjadi pedoman dalam penyusunan RPJM Nasional yang memuat Visi, Misi dan Program Presiden.</p>
5	<p>Tujuan pembangunan nasional: untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai,</p>	<p>Tujuan pembangunan nasional: merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional.</p>
6	<p>Asas: Asas Keimanan dan Ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, asas manfaat,</p>	<p>Asas: Tidak ada asas secara konkrit</p>

	<p>asas demokrasi pancasila, asas adil dan merata, asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam Perikehidupan, asas hokum, asas kemandirian, asas kejuangan, asas ilmu pengetahuan dan teknologi,</p>	
7	<p>Sasaran/arah pembangunan hukum: Terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap, bersumberkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparaturnya hukum, sarana, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang sadar dan taat hukum.</p>	<p>Sasaran/arah pembangunan hukum: Terciptanya supremasi hukum dan penegakkan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif. Terciptanya penegakan hukum tanpa memandang kedudukan, pangkat, dan jabatan seseorang demi supremasi hukum dan terciptanya penghormatan pada hak-hak asasi manusia. Menciptakan landasan konstitusional untuk memperkuat kelembagaan demokrasi. Memperkuat peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan politik. Memantapkan pelembagaan nilai-nilai demokrasi yang menitikberatkan pada prinsip-prinsip toleransi, non-diskriminasi, dan kemitraan. Terwujudnya konsolidasi demokrasi pada berbagai aspek kehidupan politik yang dapat diukur dengan adanya pemerintah yang berdasarkan hukum, birokrasi yang profesional dan netral, masyarakat sipil, masyarakat politik dan masyarakat ekonomi yang mandiri, serta adanya kemandirian nasional.</p>
8	<p>Skala prioritas: bidang ekonomi</p>	<p>Skala prioritas: Pembangunan hukum diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan</p>

## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

Setelah melakukan analisis terhadap data-data yang telah diperoleh guna menjawab permasalahan yang di teliti, maka pada bab ini akan menguraikan kesimpulan terhadap hasil analisis pada penelitian ini. Selain menguraikan kesimpulan, juga akan memberikan beberapa saran yang sebagai masukan terhadap pihak-pihak yang terkait langsung dalam permasalahan ini.

1. Pentingnya landasan Pembangunan Nasional bagi suatu bangsa adalah untuk menjadi acuan polstranas bagi suatu negara, karena pembangunan nasional merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas sebagaimana yang di amanatkan dalam Undang-Undang dasar 1945, yaitu “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah indonesia memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial
2. Terjadinya Perubahan Garis politik Hukum Nasional diawali dengan adanya perubahan (amandement) UUD 1945 sebagai tuntutan reformasi dengan alasan yaitu: historis, filosofis, teoretis, yuridis, dan politis-praktis. Pada masa orde baru negara kita menjalankan politik strategi nasional berdasarkan GBHN yang dibuat oleh MPR dimana saat itu Presiden merupakan mandataris MPR, dengan demikian GBHN tersebutlah yang akan menjadi acuan sebagai politik strategi nasional. Kebijakan ini kemudian berubah dengan adanya pemilihan langsung oleh rakyat terhadap Presiden dan wakil presiden sejak tahun 2004. GBHN yang pada masa orde baru digunakan sebagai acuan penyusunan polstranas kini diganti dengan dengan pidato visi dan misi dari Presiden dan Wakil Presiden yang disampaikan pada saat sidang MPR ketika diangkat secara resmi dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
3. Terlihat jelas perbandingan antara GBHN RI 1998 dan RPJPN dari segi Pengertian, maksud dan tujuan, landasan hukum, ruang lingkup, asas, sasaran/arah pembangunan dan skala prioritas yang ingin dicapai. Dengan demikian perencanaan pembangunan jangka panjang (*long term*) hendaknya diarahkan pada peningkatan kapasitas agar mampu menghadapi kondisi lingkungan yang bagaimanapun. Sifat dasar perencanaan pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kapasitas adalah evolutif (berubah ke arah lebih baik), adaptif (menyesuaikan) dan partisipatif (selalu menjalin interkoneksi dengan cara memperhatikan aspirasi masyarakat). Salah satu elemen dalam meningkatkan kapasitas adalah membangun kualitas manusia Indonesia dan daerah, sehingga diharapkan membentuk ketahanan nasional yang prima yang mampu mempertahankan

keberlangsungan keberadaannya apapun kondisi lingkungan strategis yang terjadi.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan beserta analisisnya, maka penulis memberikan saran-saran terkait masalah ini, yaitu:

1. Dalam menyusun konsep pembangunan nasional harus memperhatikan tujuan, landasan-landasan, azas-azas pokok yang yang hendak dicapai, aspek pembangunan, arah pembangunan, modal dasar, beberapa faktor yang mempengaruhi, cara pelaksanaan, penentuan sasaran dan pembabakan. Agar bisa terlaksana dengan baik
2. Dalam melakukan perubahan harus didasari alasan, yaitu historis, filosofis, teoretis, yuridis, dan politis-praktis dengan alasan ini dapat dilihat perlu atau tidak dilakukan perubahan
3. Dengan adanya perbandingan garis politik hukum antara GBHN dan RPJPN, maka dengan ini paling tidak menjadi masukan dan perbandingan bagi Pemerintah dalam membuat kebijakan pedoman Pembangunan Nasional

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Akademika Pressindo, 1985
- Adji, Oemar Seno, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1985
- Asshiddiqie, Jimly, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Cetakan I, Jakarta: Ind Hill-Co., 1997
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Chaniago, Andrinof A. *Gagalnya Pembangunan kajian Ekonomi Politik Terhadap Akar krisis Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2001
- Dicey, A.V. *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>th</sup> edition, London: English Language Book Society and MacMillan, 1971
- Friedmann, Lawrence M, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russel Soge Foundation, 1969
- Fadjar, Abdul Mukhtie, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, Pidato Pengukuhan Guru Besar, 13 Juli, Fli Univ. Brawijaya, Malang*
- Haris, Syamsuddin dan Riza Sihbudi, *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, Jakarta: Kerja sama PPW-LPI, Yaysan insan politik dan PT. Gramedia pustaka utama, 1995
- Hartono, Suanrti, *Dalam Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir abad ke-20*, Bandung: Alumni, 1994
- Harjono, *Legitimasi Perubahan konstitusi Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009
- Idjehar, M. Budaeri *HAM Versus Kapitalisme*, Insist Press, Yogyakarta, 2003
- Jowell, Jeffrey dan Dawn Oliver, eds., *The Changing Constitution*, 4<sup>th</sup> edition, Oxford: Oxford University Press, 2000

- Kansil, C..S.T. Pengantar Ilmu Hukum, Jilid I, Cet. IX, Jakarta: Balai Pustaka 1992
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russel and Russel, New York, 1973
- Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997
- Lubis, M. Solly, *Hak-hak Asasi Menurut Undang-undang Dasar 1945*, dalam Padmo Wahjono (ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia, Jakarta, 1985
- , *Reformasi Politik Hukum: Syarat Mutlak Penegakan Hukum yang Paradigmatik*, disampaikan pada ulang tahun ke 80 M. Solly lubis pada tanggal 11 Februari 2010
- , *Diktat Politik Hukum*, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara
- , *Sistem Nasional*, Bandung: Mandar Maju, 2002
- , *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Bandung: Mandar Maju, 2009
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta : FH UII Press. 2003
- McIlwain, C.H. *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1974
- MD, Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009
- , *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Hukum Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta
- Mohl,Robert, *Two Concepts of the Rule of Law*, Indianapolis: Liberty Fund Inc., 1973
- Nasution, Adnan Buyung *Aspirasi Pemerintahan*, Jakarta, 1995,
- Palmer, Monte, *Dilemas of Political Development Areas: An Introduction to Politics of Developing Areas*, FE Peacock Publisher, Inc., Itasca, 3<sup>rd</sup> Edition, Illinois, 1980
- Pandoyo, S.Toto *Wawasan Nusantara dan Implementasinya dalam UUD 1945 Serta Pembangunan Nasional*, Jakarta: Bina Aksara, 1985

- Rachbini, Didik J. *Politik Ekonomi Baru Menuju Demokrasi Ekonomi* (Jakarta: 2001) hlm. 21
- Rahardjo, M. Dawam *Esei-esai Ekonomi Politik*, Jakarta; LP3Es, 1983
- Rahardjo, Satjipto *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni Bandung, 1979,
- Saragih, Bintan. R. *Reformasi dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, dalam Budiman Ginting, dkk (ed), *Refleksi Hukum dan Konstitusi di Era Reformasi*, i Pustaka Bangsa-Press, Medan, 2002
- Soehino, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cet. I, Yogyakarta: Liberty, 1984
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, Cet. IV, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Garfindo Persada, 1995
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2002
- Sunggono, Banbang, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1998
- Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta
- Strategi Dasar Era Pembangunan 25 Tahun, Bandung: Cv. Sumadjaja tt
- Subekti, Valina Singka *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008
- Sumantri, Sri *Pesedur dan sistem Perubahan Konstitusi Terhadap Prosedur dan Sistem-sistem Perubahan Dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1987
- Thalib, Sajuti, *Politik Hukum Baru: Mengenai Kedudukan dan Peranan Hukum Adat dan Hukum Islam Nasional*, Cet I, Bandung: Binacipta, 1987
- Wahjono, Padmo *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co, 1989
- Wahjono, Padmo, *Indonesia Berdasarkan atas Hukum*, Cet. II, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Cet. I, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994

Widjajanto, Bambang Saldi Isra, Marwan Mas (ed), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002

### **Makalah, Majalah, dan Karaya Tulis Ilmiah**

Prayudi, *RJPN Tahun 2005-2025 Sebagai Landasan Pembangunan Politik Memperkuat Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 3, September 2007

Teuku Muhammad Radhie, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, dalam majalah Prisma No. 6 Tahun II, Desember 1973

Bismar Nasution, Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum, disampaikan pada dialog interaktif tentang “Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Penelitian Hukum pada Majalah akreditasi”, FH. USU, pada tanggal 18 Februari 200

Pokok-pokok pikiran F-PP dan F-PDI dalam pandangan umum pada SU-MPR 1998.kompas 4, 5 dan 7 Maret 1998.

Makalah Lepas Prof. Dr. M.Solly Lubis, Pembangunan Hukum Nasional,

### **Peraturan Perundang-undangan**

Tap MPR No. IV/MPR/1973tentang GBHN

Tap MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN

Tap MPR No. II/MPR/1983 tentang GBHN

Tap MPR No. II/MPR/1988 tentang GBHN

Tap MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN

Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN

UU No. 17 Tahun 2007 Tentang RPJNP 2005-2025

UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004

PP No. 7 Tahun 2005 Tentang RPJMN 2004-2009

PP No. 5 Tahun 2010 Tentang RPJMN 2010-2014

**Internet**

<http://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi>