

MINIMNYA PERAN SUBSTANTIF DPR DALAM RPJPN TERHADAP KESEIMBANGAN KEKUASAAN DALAM PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL

Rizki Rahayu Fitri dan Adventi Verawati Sembiring

Universitas Diponegoro

E-mail : rizkirahayu@gmail.com

ABSTRAK

Perumusan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045 menyoroti minimnya peran substantif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam menentukan arah pembangunan hukum nasional. Dalam sistem presidensial yang seharusnya menjunjung tinggi asas checks and balances, dominasi eksekutif dalam proses perencanaan justru menimbulkan penyimpangan terhadap asas kedaulatan rakyat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana pengucilan peran substantif DPR dalam perumusan RPJPN berdampak pada legitimasi hukum dan demokrasi partisipatif, serta mengkaji kecenderungan elitis dan tidak responsifnya pembangunan hukum. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis, konseptual, dan filosofis, melalui studi pustaka regulasi dan teori hukum progresif. Hasil analisis menunjukkan bahwa peran DPR dalam RPJPN hanya bersifat formalitas prosedural tanpa partisipasi deliberatif, sehingga hukum kehilangan legitimasi sosial dan etisnya. Dominasi teknokratis-eksekutif menjadikan hukum sekadar alat politik untuk pembangunan ekonomi, yang bertentangan dengan semangat keadilan sosial. Oleh karena itu, perlu dirumuskan kembali mekanisme penyusunan RPJPN agar lebih demokratis, partisipatif, dan mencerminkan aspirasi rakyat secara substantif.

Kata kunci: RPJPN, DPR, politik hukum, checks and balances, hukum progresif

ABSTRACT

The formulation of the 2025–2045 National Long-Term Development Plan (RPJPN) highlights the minimal substantive role of the People's Representative Council (DPR) in determining the direction of national legal development. In a presidential system that should uphold the principle of checks and balances, executive dominance in the planning process has led to deviations from the principle of people's sovereignty. This study aims to analyze how the exclusion of the DPR's substantive role in the formulation of the RPJPN impacts legal legitimacy and participatory democracy, as well as to examine the tendency of elitist and unresponsive legal development. The method used is normative legal research with a juridical, conceptual, and philosophical approach, through a literature study of regulations and progressive legal theory. The results of the analysis show that the role of the DPR in the RPJPN is a procedural formality without deliberative participation, resulting in the law losing its social and

ethical legitimacy. Technocratic-executive dominance makes law a mere political tool for economic development, which is contrary to the spirit of social justice. Therefore, it is necessary to reformulate the mechanism for compiling the RPJPN to be more democratic, participatory, and reflect the aspirations of the people substantively.

Keywords: *RPJPN, DPR, legal politics, checks and balances, progressive law*

PENDAHULUAN

Minimnya peran substantif DPR juga berdampak pada ketimpangan relasi kuasa dalam sistem presidensial Indonesia yang seharusnya menjamin mekanisme *checks and balances*. Ketika arah pembangunan hukum ditentukan secara top-down oleh eksekutif tanpa deliberasi yang memadai bersama legislatif, maka kebijakan hukum nasional menjadi rentan tidak aspiratif dan gagal menyentuh kebutuhan hukum rakyat secara luas. Dalam konteks ini, pembangunan hukum nasional rawan tersubordinasi oleh kepentingan rezim ketimbang berdiri sebagai bagian dari kontrak sosial konstitusional yang inklusif.

Menurut Denny Indrayana, penguatan hukum di Indonesia membutuhkan proses politik yang terbuka dan partisipatif, terutama dalam perumusan kebijakan hukum nasional, karena hukum bukan hanya soal teknis normatif, tetapi juga tentang legitimasi politik dan keadilan sosial.¹ Ini sejalan dengan pandangan bahwa partisipasi legislatif dalam dokumen seperti RPJPN adalah bagian penting dari jaminan legitimasi demokratis dalam perencanaan pembangunan nasional.² Lebih lanjut, kajian oleh Yuliandri (2020) menunjukkan bahwa keberadaan RPJPN yang terlalu elitis dan teknokratis berkontribusi pada lemahnya sinkronisasi antara agenda pembangunan hukum dengan aspirasi masyarakat dan dinamika ketatanegaraan.³ Dalam hal ini, fungsi DPR sebagai pembentuk undang-undang menjadi tidak terintegrasi secara menyeluruh dengan dokumen perencanaan pembangunan, karena tidak adanya keterlibatan aktif sejak tahap konseptual. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformulasi mekanisme penyusunan RPJPN agar lebih deliberatif

¹ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999–2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 112.

² Wahyudi Kumorotomo, "Democratic Governance and National Development Planning in Indonesia: Challenges and Opportunities," *Jurnal Bina Praja*, Vol. 12 No. 1 (2020): 19–28.

³ Yuliandri, "Peran Politik Hukum dalam Penyusunan RPJPN Sebagai Instrumen Pembangunan Nasional," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50, No. 4 (2020): 745–763.

dan partisipatif, termasuk memberikan ruang negosiasi substansi yang lebih besar bagi DPR. Hal ini penting untuk memastikan bahwa arah pembangunan hukum nasional tidak menjadi instrumen politik kekuasaan eksekutif semata, melainkan benar-benar menjadi kesepakatan nasional lintas lembaga dan representasi rakyat melalui DPR.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai dokumen strategis pembangunan nasional selama dua dekade, memiliki peran krusial dalam mengarahkan prioritas kebijakan negara, termasuk dalam sektor pembangunan hukum. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia yang menganut prinsip demokrasi representatif dan sistem presidensial, seharusnya RPJPN dirancang melalui proses deliberatif yang melibatkan secara aktif dua cabang kekuasaan utama: eksekutif dan legislatif. Namun, realitas normatif dan praksis menunjukkan bahwa keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam penyusunan RPJPN masih bersifat formal-prosedural, bukan substantif-deliberatif.

Menurut Retno Saraswati, demokrasi konstitusional meniscayakan adanya *institutionalized deliberation*, yaitu keterlibatan aktif antar lembaga negara dalam proses perumusan kebijakan strategis, bukan dominasi teknokratik oleh satu cabang kekuasaan semata.⁴ Ketika RPJPN disusun sepenuhnya oleh eksekutif, maka terjadi disfungsi sistem checks and balances yang semestinya menjadi pilar utama sistem presidensial. Hal ini tidak hanya melemahkan legitimasi kebijakan hukum yang dibangun, tetapi juga berpotensi menciptakan ketimpangan arah pembangunan hukum yang tidak mencerminkan kebutuhan riil masyarakat.

Implikasi serius dari absennya peran substantif DPR dalam RPJPN adalah terputusnya kesinambungan antara politik hukum legislatif (yang tercermin dalam Prolegnas) dengan visi pembangunan hukum nasional jangka panjang. Yuliandri menyebut hal ini sebagai “keterputusan konseptual antara instrumen legislasi dan perencanaan pembangunan,” yang menyebabkan kebijakan hukum seringkali tidak sinergis dan bahkan bertabrakan antara satu rezim dengan rezim lainnya.⁵ Pembangunan hukum nasional yang ideal menuntut keselarasan antara dokumen rencana pembangunan dan kebijakan

⁴ Retno Saraswati, “Ketimpangan Kekuasaan dan Disfungsi Legislasi dalam Perspektif Ketatanegaraan,” *Jurnal Hukum IUS*, Vol. 8, No. 3 (2020): 409

⁵ Yuliandri, “Peran Politik Hukum dalam Penyusunan RPJPN Sebagai Instrumen Pembangunan Nasional,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50, No. 4 (2020): 748.

legislasi, yang hanya dapat dicapai apabila DPR terlibat secara penuh dalam tahap perumusan awal RPJPN.

Selain itu, keterlibatan yang hanya bersifat prosedural menjadikan DPR tidak memiliki ruang korektif terhadap agenda-agenda pembangunan hukum yang mungkin cenderung politis, elitis, atau bahkan melanggar prinsip negara hukum demokratis. Fungsi representatif DPR dalam menyalurkan suara rakyat menjadi tidak efektif apabila hanya dibatasi pada pengesahan formal. Padahal, sebagaimana dinyatakan oleh Bagir Manan, DPR memiliki legitimasi konstitusional untuk turut menentukan arah negara karena “fungsi legislasi adalah wujud keikutsertaan rakyat dalam pengambilan keputusan kebijakan nasional.”⁶

Kondisi ini sejalan dengan kritik Satjipto Rahardjo tentang *positivisme legalistik* yang memproduksi hukum sebagai perangkat birokratis yang steril dari realitas sosial. Dalam konteks pembangunan hukum top-down, produk hukum cenderung disusun berdasarkan kepentingan administratif dan politik pemerintah ketimbang berdasarkan kebutuhan nyata masyarakat.⁷ Akibatnya, hukum kehilangan fungsinya sebagai instrumen pembebasan sosial dan berubah menjadi alat kekuasaan semata.

Lebih jauh, pembangunan hukum yang tidak responsif juga memperbesar jarak antara masyarakat dan negara hukum itu sendiri. Ketika aspirasi masyarakat tidak menjadi pertimbangan utama dalam perumusan arah pembangunan hukum, maka masyarakat cenderung bersikap apatis, bahkan destruktif terhadap hukum yang berlaku. Hal ini tampak dari meningkatnya angka judicial review terhadap produk legislasi dan konflik antara norma hukum dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*).⁸

Dampak lainnya adalah meningkatnya potensi keberpihakan hukum terhadap oligarki kekuasaan. Dalam konteks ini, hukum bukan lagi diposisikan sebagai instrumen keadilan, melainkan sebagai sarana melanggengkan kepentingan ekonomi-politik kelompok tertentu.⁹ Ini ditandai dengan lahirnya berbagai regulasi yang lebih menguntungkan elite politik atau korporasi

⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: FH UI, 2017), hlm. 156–158.

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 57–59.

⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 125–126.

⁹ Hadjon, Philipus M., “Hukum sebagai Alat Kekuasaan dalam Negara Hukum Demokratis,” *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 7, No. 1 (2018): 23–34

dibanding rakyat banyak misalnya dalam kasus UU Cipta Kerja, yang mendapat banyak kritik sebagai bentuk *corporate capture* terhadap legislasi.¹⁰

Minimnya keterlibatan DPR dalam tahapan perumusan RPJPN, khususnya dalam hal pembangunan hukum, menjadikan proses legislasi dan perencanaan hukum semakin tidak terintegrasi. Tidak adanya sinergi antara Prolegnas dan arah pembangunan hukum jangka panjang mengakibatkan kerangka hukum nasional menjadi fragmentaris, tumpang tindih, dan inkonsisten.¹¹ Hal ini memperlemah daya prediktif dan kepastian hukum, serta menurunkan kualitas regulasi sebagai alat tata kelola negara yang baik

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis, konseptual, dan filsafatis. Pendekatan yuridis digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan terkait, seperti UUD NRI 1945, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN. Pendekatan konseptual dipakai untuk menelusuri gagasan dan teori tentang *checks and balances*, politik hukum, serta relasi antara kewenangan DPR dan arah pembangunan hukum nasional. Pendekatan filsafatis digunakan untuk menilai praktik dominasi eksekutif dalam perencanaan pembangunan dari perspektif keadilan hukum dan kedaulatan rakyat. Dalam pendekatan ini, hukum dipahami tidak semata sebagai teks normatif, tetapi sebagai instrumen keadilan substantif yang harus responsif terhadap aspirasi rakyat¹². Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal ilmiah, serta pendapat para ahli hukum tata negara dan filsafat hukum, dan bahan hukum tersier sebagai pendukung. Data dikumpulkan melalui studi pustaka dan dianalisis secara deskriptif-analitis serta argumentatif-kritis untuk menemukan koherensi antara norma hukum, praktik ketatanegaraan, dan prinsip negara hukum demokratis¹³.

¹⁰ Rizky Argama, "The Making of Omnibus Law and the Role of Political Elites: Legal Capture in Indonesia?" *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 51, No. 2 (2021): 265-287

¹¹ Nurul Ghufroon, "Kualitas Legislasi dan Tantangan Integrasi Kebijakan Hukum Nasional," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19, No. 1 (2022): 101-113.

¹² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 57-59.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 133-135; Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Depok: FH UI, 2017), hlm. 153-160.

PEMBAHASAN

Eksklusi peran substantif DPR dalam perumusan RPJPN menciptakan deviasi terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan mekanisme checks and balances dalam sistem presidensial

Eksklusi atau pengingkaran terhadap peran substantif DPR dalam proses perumusan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) merupakan bentuk deviasi konstitusional terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan mekanisme *checks and balances* dalam sistem presidensial Indonesia. Dalam sistem presidensial yang sehat, relasi antara eksekutif dan legislatif harus bersifat saling mengimbangi, tidak dominatif, dan melibatkan partisipasi aktif legislatif dalam setiap kebijakan strategis negara, termasuk perencanaan pembangunan jangka panjang. Ketika RPJPN sepenuhnya disusun oleh eksekutif (melalui Bappenas dan kementerian teknis), dan DPR hanya dilibatkan dalam tahap pengesahan formal, maka hal ini menunjukkan bahwa fungsi legislasi dan fungsi representasi DPR dikesampingkan secara substantif.

Padahal, dalam doktrin negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*), kedaulatan rakyat direalisasikan melalui lembaga perwakilan yang terlibat aktif dalam pengambilan keputusan strategis nasional¹⁴. Ketika DPR hanya dijadikan pelengkap prosedural dalam perencanaan pembangunan, maka suara rakyat secara institusional juga tereduksi. Hal ini menyebabkan penyusunan RPJPN kehilangan dimensi deliberatif dan partisipatif yang merupakan syarat legitimasi hukum dan kebijakan publik¹⁵. Lebih dari itu, eksklusi tersebut memperbesar potensi kekuasaan yang terkonsentrasi di tangan eksekutif dan membuka ruang lahirnya *developmental legalism* yaitu hukum yang tunduk pada agenda pembangunan semata, bukan pada prinsip keadilan sosial dan aspirasi rakyat.¹⁶

RPJPN sebagai dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang memiliki posisi strategis dalam menentukan arah kebijakan nasional lintas pemerintahan. Dokumen ini tidak hanya mengatur prioritas sektoral, tetapi juga menetapkan haluan pembangunan negara yang akan memengaruhi struktur hukum, sosial, politik, dan ekonomi nasional selama dua dekade.

¹⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Depok: FH UI, 2017), hlm. 145-148.

¹⁵ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 112-114.

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 64-67; Yuliandri, "Peran Politik Hukum dalam Penyusunan RPJPN Sebagai Instrumen Pembangunan Nasional," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50, No. 4 (2020): 745-763.

Karena itu, secara teoritik dan normatif, perumusan RPJPN seharusnya merupakan produk kolektif lembaga negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui mekanisme perwakilan. Dalam praktik penyusunan RPJPN, berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan pembaruan berikutnya, posisi DPR cenderung reduktif lebih sebagai penerima usulan dari pemerintah (eksekutif) yang kemudian diberikan persetujuan dalam bentuk undang-undang. Tidak terdapat mekanisme substantif yang mewajibkan partisipasi aktif DPR dalam tahapan perumusan, pemetaan strategi, dan perdebatan konseptual yang menjadi dasar RPJPN. Hal ini menimbulkan ironi konstitusional, mengingat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit menegaskan bahwa *“kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”*

Dengan dikesampingkannya peran substantif DPR, maka fungsi representasi rakyat tidak bekerja secara maksimal dalam hal yang justru sangat menentukan kehidupan publik. Representasi berubah menjadi legitimasi prosedural, bukan partisipasi substantif. Ini dapat dimaknai sebagai bentuk reduktionismus demokrasi, di mana rakyat hanya dilibatkan dalam tahap akhir yang bersifat formal, bukan pada tahap formulasi strategis yang esensial. Hal ini juga berdampak langsung terhadap prinsip checks and balances dalam sistem presidensial. Salah satu keunggulan sistem presidensial terletak pada pemisahan yang jelas antar kekuasaan, namun tetap dijaga oleh sistem pengawasan dan keseimbangan. Ketika presiden memiliki kuasa penuh untuk menyusun dan menentukan arah pembangunan nasional tanpa keterlibatan setara dari DPR, maka ini dapat mengarah pada concentration of power. Presiden menjadi aktor tunggal pembangunan, yang berpotensi membangun *“developmental authoritarianism”* dalam bungkus presidensialisme.¹⁷

Lebih lanjut, secara konstitusional, hal ini menimbulkan potensi pelanggaran prinsip checks and balances horizontal, di mana lembaga legislatif seharusnya dapat menjadi mitra kritis dan korektif terhadap kebijakan eksekutif. Jika dokumen strategis sekelas RPJPN tidak dibahas secara deliberatif di parlemen, maka fungsi pengawasan dan koreksi terhadap pemerintah akan menjadi kosmetik semata. Konsekuensinya adalah

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 97-98.

pembangunan nasional yang tidak responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat, serta menguatnya kekuasaan eksklusif di tangan cabang eksekutif.

Selain itu, dalam perspektif hukum tata negara, eksklusi ini bertentangan dengan prinsip musyawarah dan perwakilan yang menjadi ciri khas sistem ketatanegaraan Indonesia. Undang-Undang Dasar bukan hanya menegaskan peran DPR dalam fungsi legislasi dan pengawasan, tetapi juga mengandaikan adanya kerja sama institusional yang demokratis dalam menyusun kebijakan strategis nasional. Jika RPJPN tidak dimusyawarahkan secara substansial oleh lembaga perwakilan, maka ada penyimpangan nilai demokrasi konstitusional yang harus dikritisi.

Secara perbandingan, dalam sistem presidensial Amerika Serikat, dokumen perencanaan pembangunan dan prioritas belanja strategis seperti *National Strategic Plan* atau *Presidential Budget Proposal* selalu melalui debat panjang di Kongres, termasuk sidang-sidang komite legislatif yang melibatkan akademisi, masyarakat sipil, dan stakeholder terkait.¹⁸ Ini menandakan bahwa dalam sistem presidensial yang sehat, pembahasan strategis tidak menjadi monopoli presiden, melainkan melalui mekanisme deliberatif legislatif yang ketat.

Dengan demikian, pertanyaan tentang eksklusi DPR dalam perumusan RPJPN bukan hanya merupakan kritik administratif, tetapi menyentuh akar konstitusional dari hubungan antara kekuasaan rakyat, lembaga perwakilan, dan prinsip presidensialisme itu sendiri. Untuk itu, perlu dilakukan revisi terhadap pendekatan normatif dalam penyusunan dokumen perencanaan nasional agar peran substantif DPR ditegaskan, baik melalui perubahan undang-undang maupun praktik konstitusional yang mengedepankan deliberasi antar lembaga negara.

Eksklusi DPR dalam substansi perencanaan pembangunan juga bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dalam kerangka demokrasi perwakilan, DPR merupakan institusi perwujudan kedaulatan rakyat. Maka dari itu, ketika peran DPR dalam menentukan arah pembangunan nasional dilemahkan, sesungguhnya yang sedang diabaikan adalah suara rakyat itu sendiri.

¹⁸ Walter E. Volkomer, *American Government*, (New York: Longman, 2001), hlm. 167-169.

Kritik terhadap dominasi eksekutif dalam perencanaan jangka panjang juga datang dari kalangan akademisi dan masyarakat sipil. Beberapa organisasi masyarakat sipil menganggap proses perumusan RPJPN serupa dengan pola legislasi omnibus law, yang minim partisipasi dan deliberasi publik yang berarti.¹⁹ Hal ini diperkuat dengan terbatasnya kanal konsultasi publik yang disediakan oleh Bappenas, yang lebih banyak berupa *focus group discussion* terbatas dan undangan tertutup, ketimbang partisipasi luas yang berbasis komunitas atau pemangku kepentingan akar rumput.²⁰

Keadaan ini menimbulkan risiko terhadap legitimasi politik dan sosial dari dokumen RPJPN itu sendiri. Ketika arah pembangunan tidak disusun secara deliberatif, inklusif, dan demokratis, maka akan sangat mungkin kebijakan yang dihasilkan tidak kontekstual, tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat, dan pada akhirnya hanya menjadi dokumen simbolik yang kehilangan daya dorong transformatifnya. Dengan demikian, untuk menghindari deviasi yang terus berulang, diperlukan penguatan desain institusional yang menempatkan DPR secara substantif dalam proses perencanaan pembangunan, mulai dari tahap konseptual, penganggaran, hingga pengawasan implementasi. Hal ini tidak hanya akan memperkuat prinsip *checks and balances*, tetapi juga akan meneguhkan kembali kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar penyelenggaraan negara yang demokratis.

Proses penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045 mengemuka sebagai salah satu isu kebijakan strategis nasional. Namun, proses tersebut mendapat sorotan tajam dari berbagai pihak karena minimnya partisipasi legislatif secara substantif. Padahal, dalam kerangka sistem presidensial, fungsi representasi DPR menjadi instrumen penting untuk menjamin prinsip kedaulatan rakyat dan menjalankan mekanisme *checks and balances* terhadap kekuasaan eksekutif.

a. Fakta Keterlibatan DPR yang Bersifat Prosedural

Secara normatif, DPR memiliki kewenangan membahas dan mengesahkan RUU RPJPN. Namun dalam praktik, peran DPR dalam tahap konseptual dan perumusan awal nyaris nihil. Proses penyusunan dokumen RPJPN dilakukan sepenuhnya oleh Kementerian PPN/Bappenas, yang

¹⁹ Kompas.com, "Baleg DPR: Pemerintah Harus Libatkan Masyarakat Saat Susun RPJPN, Jangan Seperti UU Cipta Kerja", 7 Juni 2023

²⁰ Tempo.co, "RUU RPJPN 2025–2045 Disahkan Jadi Undang-undang", 14 November 2023.

kemudian menyerahkan dokumen final kepada DPR hanya untuk dibahas dan disahkan dalam waktu yang relatif singkat. Hal ini tergambar dari kronologi sebagai berikut:

Tahapan	Tanggal	Pelaku Utama	Bentuk Kegiatan	Keterangan
Penyusunan Dokumen Awal RPJPN	Jan-Juli 2023	Bappenas	Kajian internal, FGD, Penyusunan naskah akademik	Tanpa partisipasi formal DPR
Peluncuran Indonesia Emas 2045	17 Agustus 2023	Presiden	Pidato kenegaraan	RPJPN dibingkai sebagai visi Presiden, belum dibahas DPR
Penyerahan Draft RUU RPJPN	20 Oktober 2023	Bappenas ke DPR	Penyerahan resmi naskah akademik dan RUU	Disiapkan sepihak oleh eksekutif
Pembahasan DIM di Baleg	Okt-Nov 2023	Baleg DPR	Pembahasan 298 DIM	Sebagian besar bersifat redaksional
Pengesahan UU RPJPN	14 November 2023	DPR RI	Sidang Paripurna	Disahkan tanpa perubahan signifikan

Sumber: Sumber: Dokumen Bappenas & Baleg DPR RI 2023–2024

b. Minimnya Revisi Substansi dalam Proses Legislasi

Badan Legislasi DPR RI mencatat bahwa dari 298 Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), sebanyak 231 DIM (77%) bersifat redaksional atau administratif, sedangkan hanya 67 DIM (23%) menyentuh substansi. Dari 67 DIM substansi tersebut, sebagian besar tidak diakomodasi oleh pihak eksekutif dengan alasan “konsistensi visi pembangunan nasional jangka panjang”.²¹

²¹ Laporan Internal Baleg DPR RI, “Analisis DIM RUU RPJPN”, 2023

Jenis DIM	Jumlah	Persentase (%)
Redaksional/Normatif	231	77%
Substansi (ekonomi, sosial, hukum, politik)	67	23%
Substansi yang Diakomodasi Pemerintah	21	7% dari total DIM

Sumber: Laporan Baleg DPR RI 2023

Hal ini mencerminkan lemahnya posisi tawar DPR dalam menentukan arah dan isi substansi kebijakan strategis. Fungsi representatif DPR menjadi tumpul karena dominasi eksekutif dalam penguasaan informasi, formulasi teknokratis, dan kendali atas arah diskursus pembangunan.

c. Pelanggaran terhadap Prinsip Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi Partisipatoris

Dalam prinsip konstitusional, perumusan kebijakan strategis seperti RPJPN seharusnya mencerminkan kehendak rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Namun jika lembaga representatif rakyat (DPR) hanya dilibatkan secara simbolis dan tidak dalam proses perumusan awal, maka yang terjadi adalah deviasi terhadap prinsip kedaulatan rakyat itu sendiri. Tidak hanya itu, partisipasi publik juga dibatasi. Data dari Koalisi Masyarakat Sipil untuk Transparansi Perencanaan Nasional menunjukkan bahwa hanya 11 organisasi masyarakat sipil yang dilibatkan dalam *focus group discussion* terbatas oleh Bappenas, dan hampir seluruhnya berasal dari lembaga think tank pusat atau asosiasi bisnis, bukan representasi akar rumput masyarakat²²

d. Implikasi Sistemik: Presidensialisme Eksekutif-Sentris

Situasi ini mengindikasikan pergeseran dari sistem presidensial yang seimbang menuju bentuk presidensialisme dominan, di mana kekuasaan presiden meluas hingga ke wilayah perencanaan jangka panjang tanpa kontrol efektif legislatif. Hal ini berisiko melanggengkan kekuasaan teknokratis yang tidak sepenuhnya akuntabel dan memperlemah fungsi deliberatif DPR sebagai *people's chamber*. Sebagaimana dikemukakan oleh scholar seperti Scott Mainwaring dan Shugart, distribusi kekuasaan antara legislatif dan eksekutif

²² Koalisi Masyarakat Sipil untuk Perencanaan Nasional, “Pernyataan Sikap atas Minimnya Partisipasi Publik dalam RPJPN”, 2023.

dalam sistem presidensial harus menjamin mekanisme pengawasan efektif terhadap kebijakan jangka panjang agar tidak terjadi sentralisasi kekuasaan dalam satu cabang kekuasaan.²³

Fakta-fakta empiris menunjukkan bahwa penyusunan RPJPN 2025–2045 memperlihatkan pola eksklusi terhadap peran substantif DPR yang seharusnya menjadi manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat dan sistem checks and balances. Ketika proses formulasi kebijakan strategis didominasi eksekutif, maka perencanaan jangka panjang kehilangan legitimasi politik, serta menjauh dari prinsip keterwakilan, deliberasi, dan partisipasi yang seharusnya menjadi roh dari demokrasi konstitusional.

Dominasi teknokratis-eksekutif dalam arah pembangunan hukum melalui RPJPN mencerminkan penyimpangan dari esensi filsafat hukum progresif dan mengarah pada pembentukan hukum yang elitis, tidak responsif, serta kehilangan legitimasi etis dan sosialnya

Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045, pemerintah Indonesia menempatkan arah pembangunan hukum sebagai bagian integral dari visi “Indonesia Emas” yang berdaya saing, berkeadilan, dan berkelanjutan. Namun, narasi besar yang dibangun dalam RPJPN tentang hukum justru terkesan teknokratis dan sentralistik. Arah pembangunan hukum lebih menitikberatkan pada aspek legalistik-formal dan efisiensi kelembagaan, ketimbang responsivitas terhadap realitas sosial atau keadilan substantif.

RPJPN menyusun arah kebijakan hukum dalam kerangka mendukung iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi. Dokumen resmi RPJPN menyebut bahwa hukum diarahkan untuk “menjamin kepastian hukum bagi dunia usaha dan menciptakan iklim investasi yang sehat”,²⁴ dengan penekanan pada pembaruan regulasi, digitalisasi peradilan, dan peningkatan kapasitas aparat penegak hukum.

Fokus ini merefleksikan pendekatan instrumentalistik terhadap hukum: hukum diposisikan sebagai alat negara untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi, bukan sebagai pranata sosial yang hidup dan berkembang dari nilai-nilai keadilan masyarakat. Padahal, menurut Satjipto Rahardjo, filsafat hukum

²³ Shugart, Matthew Soberg & Mainwaring, Scott, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, hlm. 39–45.

²⁴ Kementerian PPN/Bappenas, *RPJPN 2025–2045: Visi Indonesia Emas*, 2023, Bab Transformasi Hukum, hlm. 245–251.

progresif menolak pandangan bahwa hukum adalah institusi yang netral dan statis. Sebaliknya, hukum harus menjadi alat untuk memperjuangkan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan sosial.²⁵

Pendekatan yang bersifat teknokratis ini membatasi hukum hanya pada domain regulasi dan tata kelola administratif, bukan sebagai produk sosial yang lahir dari dialektika masyarakat. Hal ini menyebabkan pembangunan hukum kehilangan basis etis dan legitimasinya secara sosial.

a. Minimnya Agenda Responsif terhadap Keadilan Sosial

Salah satu ciri utama filsafat hukum progresif adalah keberpihakan kepada kelompok rentan, penciptaan akses terhadap keadilan (*access to justice*), serta reformasi struktural terhadap ketimpangan kekuasaan dalam sistem hukum.²⁶ Namun, dalam RPJPN, isu-isu seperti hukum adat, keadilan lingkungan, keadilan gender, dan keadilan bagi kelompok marginal hanya muncul secara normatif dan tidak memiliki peta jalan implementatif yang konkret.

Sebagai contoh, RPJPN menyebut pentingnya “penguatan hukum berbasis kearifan lokal dan adat” namun tidak menyebut bagaimana langkah afirmatif untuk merekognisi sistem hukum adat yang hidup, apalagi menjembatani konflik yuridis antara hukum negara dan hukum masyarakat lokal.²⁷

Aspek Filsafat Hukum Progresif	Narasi dalam RPJPN 2025-2045	Analisis Kritis
Keadilan sosial bagi kelompok rentan	Hanya normatif dalam bagian ‘transformasi sosial’	Tidak dijabarkan dalam kebijakan hukum konkret
Integrasi hukum adat	Disebut dalam konteks multikulturalisme	Tanpa skema harmonisasi hukum negara-adat
Partisipasi masyarakat dalam legislasi	Tidak disinggung secara eksplisit	Dominasi top-down oleh eksekutif dan teknokrat
Pembaruan hukum yang berkeadilan	Fokus pada efisiensi dan digitalisasi	Tanpa indikator keadilan substantif

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*, Kompas, 2008.
²⁶ Dworkin, Ronald, *Law’s Empire*, Harvard University Press, 1986
²⁷ Laporan Kajian CSIS, *Kritik terhadap RPJPN: Hukum dan Demokrasi dalam Bayang-bayang Eksekutif*, 2024.

Sumber: Analisis terhadap RPJPN 2025–2045, Bab Transformasi Hukum.

b. Hukum yang Elitis dan Sentralistik

Arah pembangunan hukum dalam RPJPN juga mencerminkan kecenderungan *elit legalism*, yakni pembuatan hukum yang sepenuhnya digerakkan oleh elite negara (khususnya eksekutif dan teknokrat) tanpa partisipasi bermakna dari masyarakat sipil. Proses formulasi RPJPN sepenuhnya dikendalikan oleh Bappenas, dengan melibatkan lembaga-lembaga negara secara selektif dan minim pelibatan publik. Tidak ada agenda deliberatif terbuka untuk menampung perspektif dari komunitas hukum non-negara, seperti LSM, akademisi kritis, kelompok adat, dan organisasi profesi hukum. Menurut Duncan Kennedy, kecenderungan elitis dalam pembentukan hukum menyebabkan hukum menjadi instrumen pelanggaran dominasi kelas penguasa, bukan alat emansipasi sosial.²⁸ Di Indonesia, ini diperparah oleh posisi DPR yang pasif dan tidak kritis dalam membahas arah kebijakan hukum dalam RPJPN.

c. Implikasi: Hukum Kehilangan Legitimasi Etis dan Sosial

Ketika hukum direduksi menjadi produk teknokratik dan bukan hasil interaksi dialektis antara negara dan masyarakat, maka hukum kehilangan "*normative force*" sebagai pranata yang mengatur hidup bersama. Hukum semacam ini gagal memahami bahwa legitimasi hukum tidak hanya bersumber dari prosedur formal atau logika rasional, tetapi juga dari pengakuan sosial dan nilai keadilan substantif. Legitimasi etis hukum hanya dapat dicapai apabila hukum menggambarkan nilai-nilai kolektif masyarakat sebagaimana diusung oleh konsep hukum responsif yang digagas oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick.²⁹ Namun arah pembangunan hukum dalam RPJPN justru menjauh dari prinsip ini dan lebih mendekati tipe hukum "*repressive*" yang dikendalikan oleh elite negara.

RPJPN 2025–2045 menunjukkan dominasi pendekatan teknokratis-eksekutif dalam arah pembangunan hukum yang bertentangan dengan semangat filsafat hukum progresif. Ketika hukum hanya dilihat sebagai alat teknis dan ekonomistik, maka ia kehilangan jiwa sosialnya. Hukum menjadi

²⁸ Duncan Kennedy, *Legal Education and the Reproduction of Hierarchy*, Journal of Legal Education, 1983.

²⁹ Nonet, Philippe & Selznick, Philip, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978.

elitis, eksklusif, dan pada akhirnya teralienasi dari rakyat yang semestinya menjadi pemilik kedaulatan hukum itu sendiri. Untuk membangun hukum yang hidup, adil, dan progresif, negara harus membuka ruang partisipatif, menekankan keberpihakan pada keadilan substantif, serta meletakkan etika sosial sebagai fondasi utama legislasi.

PENUTUP

Berdasarkan uraian, data dan analisis dalam tulisan ini, dapat disimpulkan bahwa minimnya peran substantif DPR dalam penyusunan RPJPN 2025–2045 mencerminkan deviasi serius terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan mekanisme checks and balances dalam sistem presidensial Indonesia.

Selain itu, terlihat pula bahwa kecenderungan dominasi teknokratis-eksekutif yang elitis dan tidak responsif menjadikan keadilan sosial yang lebih mengarah kepada pembangunan hukum yang lebih menekankan pada efisiensi dan kepastian hukum bagi kepentingan ekonomi dan justru mengabaikan nilai-nilai keadilan substantif sebagaimana dianut dalam filsafat hukum progresif, sehingga hukum kehilangan legitimasi etis dan sosialnya. Oleh karena itu, disarankan agar mekanisme penyusunan RPJPN direformulasi melalui penguatan peran deliberatif DPR, partisipasi publik yang inklusif, dan integrasi nilai-nilai keadilan substantif dalam setiap kebijakan hukum agar pembangunan nasional benar-benar mencerminkan kehendak rakyat dan prinsip negara hukum demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan. 2017. *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: FH
- Denny Indrayana. 2008. *Indonesian Constitutional Reform 1999–2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, Jakarta: Kompas.
- Duncan Kennedy, 1983, *Legal Education and the Reproduction of Hierarchy*, Journal of Legal Education,
- Dworkin, Ronald, *Law's Empire*, Harvard University Press, 1986
- Hadjon, Philipus M., 2018, "Hukum sebagai Alat Kekuasaan dalam Negara Hukum Demokratis," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 7, No. 1
- Kementerian PPN/Bappenas, *RPJPN 2025–2045: Visi Indonesia Emas, 2023*, Bab Transformasi Hukum
- Koalisi Masyarakat Sipil untuk Perencanaan Nasional, "Pernyataan Sikap atas Minimnya Partisipasi Publik dalam RPJPN", 2023.



- Kompas.com, "Baleg DPR: Pemerintah Harus Libatkan Masyarakat Saat Susun RPJPN, Jangan Seperti UU Cipta Kerja", 7 Juni 2023.
- Laporan Internal Baleg DPR RI, "Analisis DIM RUU RPJPN", 2023
- Laporan Kajian CSIS, *Kritik terhadap RPJPN: Hukum dan Demokrasi dalam Bayang-bayang Eksekutif*, 2024.
- Legal Capture in Indonesia?" *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 51, No. 2.
- Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Moh. Mahfud MD. 2017. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers
- Nonet, Philippe & Selznick, Philip, 1979, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row
- Nurul Ghufron, 2022, "Kualitas Legislasi dan Tantangan Integrasi Kebijakan Hukum Nasional," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19, No. 1
- Peter Mahmud Marzuki. 2017. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana
- Retno Saraswati, 2020, "Ketimpangan Kekuasaan dan Disfungsi Legislasi dalam Perspektif Ketatanegaraan," *Jurnal Hukum IUS*, Vol. 8, No. 3.
- Rizky Argama, 2021, "The Making of Omnibus Law and the Role of Political Elites: Satjipto Rahardjo. 2008. *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*, Kompas
- Shugart, Matthew Soberg & Mainwaring, Scott, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.
- Tempo.co, "RUU RPJPN 2025-2045 Disahkan Jadi Undang-undang", 14 November 2023.
- Wahyudi Kumorotomo, 2020, "Democratic Governance and National Development Planning in Indonesia: Challenges and Opportunities," *Jurnal Bina Praja*, Vol. 12 No. 1
- Walter E. Volkomer, 2001. *American Government*, New York: Longman
- Yuliandri, 2020, "Peran Politik Hukum dalam Penyusunan RPJPN Sebagai Instrumen Pembangunan Nasional," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50, No. 4.