



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK: URGENSI, BENTUK HUKUM DAN PENEGAKANNYA, SERTA SUBSTANSI POKOK-POKOK HALUAN NEGARA



Tidak
Diperjualbelikan



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**URGENSI,
BENTUK HUKUM DAN PENEGAKANNYA,
SERTA SUBSTANSI POKOK-POKOK
HALUAN NEGARA**

Badan Pengkajian MPR RI
2020

URGENSI, BENTUK HUKUM DAN PENEGAKANNYA, SERTA SUBSTANSI POKOK-POKOK HALUAN NEGARA

ISBN: 978-602-5676-73-4

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H

Ir. Tifatul Sembiring

Fahira Idris, S.E., M.H.

PENGARAH

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS/PENELITI

Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo

Novendri M. Nggilu, SH., MH, Abdul Hamid Tome, SH., MH, & Ahmad, SH

EDITOR

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR/DPR/DPD RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, 2020

Hak cipta dilindungi undang-undang;

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit;

Kata Pengantar Tim Penulis

Alhamdulillah, penyusunan laporan hasil Kajian Akademik tentang “Urgensi, Bentuk Hukum dan Penegakannya, serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara” yang merupakan hasil kerjasama antara Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo dan Badan Pengkajian MPR RI dapat dirampungkan.

Terima kasih kami sampaikan kepada Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo yang telah menunjuk kami untuk menjadi Tim Peneliti dalam kajian akademik ini. Ucapan terima kasih kami sampaikan juga kepada Biro Pengkajian MPR RI yang telah memberikan kepercayaan kepada Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo untuk terlibat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap kondisi hukum ketatanegaraan Indonesia saat ini, kiranya ke depan kerjasama akademik seperti ini akan terus berkesinambungan demi menambah khasanah keilmuan hukum tata negara kita.

Gagasan pemikiran yang kami tuangkan dalam hasil kajian ini, tentulah belum dapat menyempurnakan sistem ketatanegaraan kita. Tetapi paling tidak gagasan pemikiran “dzarrah” ini, akan menemukan tempatnya dalam perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Gorontalo, Agustus 2020

Tim Peneliti



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya **Buku Kajian Akademik: Urgensi, Bentuk Hukum dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Pusat Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. Proses penyusunan Kajian Akademik ini telah berlangsung selama lebih kurang 4 (empat) bulan, dengan memuat rangkaian penelitian kualitatif yang terdiri dari pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar, wawancara mendalam kepada narasumber pakar, pendalaman melalui *Focus Group Discussion*, dan Seminar, serta analisis kesimpulan yang tajam dari tim peneliti.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khazanah pemikiran bagi para pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam mendukung dan memperkaya substansi guna menunjang pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku hasil kajian akademik ini.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si



**SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku ini. Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai *supporting system* bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan. Salah satu hasilnya adalah buku yang ada di tangan para pembaca ini, yaitu bagian dari hasil kajian akademik atau serangkaian penelitian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR bersama segenap unsur sivitas akademika Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.

Penyebarluasan buku ini selain menambah khazanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian-kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Sebagai salah satu lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, MPR memiliki wewenang yang sangat istimewa, yakni mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Konstitusi secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakatnya. Karena itu, konstitusi yang ada harus dapat terus menyesuaikan dengan tuntutan jaman, terutama dalam menghadapi tantangan kehidupan bernegara.

Setelah 21 (dua puluh satu) tahun berjalan sejak dilakukan perubahan pertama (1999), mulai dirasakan perlunya penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945 mengingat penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan berjalan beriringan dengan dinamika perkembangan masyarakat. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang disebut sebagai revolusi ketatanegaraan turut dihadapkan pada perkembangan nilai-nilai masyarakat yang tumbuh dan berkembang, sehingga perlu menjadi pertimbangan untuk melakukan penyesuaian. Terhadap berbagai gagasan untuk melakukan penyesuaian, MPR menerima berbagai pandangan yang beragam:

Pertama, pandangan yang menghendaki untuk kembali kepada UUD NRI Tahun 1945 yang asli, sesuai Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Menurut pandangan ini, perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah menyimpang jauh dari semangat para pendiri bangsa, sehingga menimbulkan berbagai persoalan ketatanegaraan.

Kedua, pandangan yang menghendaki evaluasi secara menyeluruh terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang telah mengalami perubahan sejak tahun 1999 sampai dengan 2002.

Ketiga, pandangan yang menghendaki perubahan terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945, yaitu menghadirkan kembali wewenang MPR untuk menetapkan GBHN. Menurut pandangan ini, tidak adanya GBHN akan mengakibatkan tidak adanya lagi rencana pembangunan jangka panjang pada

masa yang akan datang. Pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ke masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berikutnya. Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya serta antara pembangunan daerah dan pembangunan secara nasional.

Keempat, pandangan yang menilai bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia pada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada UUD NRI Tahun 1945, tetapi berada pada implementasinya, khususnya dalam menerjemahkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

Terhadap berbagai pandangan tersebut, MPR mencoba menyikapi beragam pandangan mengenai keberadaan konstitusi tersebut dengan melakukan kajian secara cermat dan mendalam. Wewenang MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar tersebut diturunkan ke dalam tugas MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yakni: (a) Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan (b) Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, pelaksanaan tugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya merupakan turunan langsung dari keberadaan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Dari kajian tersebut akan menghasilkan 3 (tiga) keluaran (rekomendasi), yakni:

Apabila dari dari kajian yang cermat dan mendalam ditemukan bahwa persoalan kenegaraan yang terjadi disebabkan oleh rumusan pasal atau ayat dalam UUD NRI Tahun 1945, maka akan menghasilkan rekomendasi untuk melakukan perubahan/ penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945.

Apabila persoalan kenegaraan bukan disebabkan oleh rumusan pasal atau ayat dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi lebih disebabkan oleh implementasinya, khususnya dalam menerjemahkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi, maka akan menghasilkan rekomendasi untuk penyempurnaan Undang-Undang yang akan disampaikan kepada pembentuk Undang-Undang, yaitu DPR dan Presiden.

Apabila persoalan kenegaraan disebabkan oleh implementasi langsung dari ketentuan UUD NRI Tahun 1945, maka akan menghasilkan rekomendasi kepada lembaga negara dimaksud untuk melakukan penyesuaian dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Oleh karena itulah, dalam rangka melanjutkan kajian lebih mendalam tentang mengevaluasi pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Badan Pengkajian MPR 2019-2024 sebagai alat kelengkapan MPR yang memiliki tugas antara lain untuk mengkaji dan menyerap aspirasi serta merumuskan pokok-pokok rekomendasi, perlu untuk mendalami dan memperluas aspek kajian yang dapat membuka ruang mengenai kemungkinan yang dapat dipilih yang dapat mengoptimalkan peran MPR dengan kewenangan tertingginya dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Untuk itu, diperlukan berbagai informasi, penelitian, data, dan literatur yang komprehensif dan terbaru sehingga apa yang menjadi fokus dalam isu tentang urgensi, substansi dan pilihan bentuk hukum dari Pokok-Pokok Haluan Negara, dapat digali secara tuntas dan dapat diterima semua pihak.

Sehubungan dengan itu, untuk menghasilkan kajian yang mendalam tentang urgensi, bentuk hukum, dan substansi Pokok-Pokok Haluan Negara, perlu untuk menghimpun dan memberikan ruang pemikiran serta gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi kajian. Kegiatan kajian akademik merupakan salah satu metode untuk mendapatkan bahan masukan berupa hasil yang obyektif dan terukur yang dibuat oleh para akademisi secara ilmiah sesuai dengan bidang keilmuan. Hasil dari kajian ini akan dipergunakan sebagai referensi bagi MPR dalam menentukan rumusan yang ideal dalam hal penyempurnaan Undang-Undang Dasar.

Akhir kata, semoga **Buku Kajian Akademik “Urgensi, Bentuk Hukum dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara”**, dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi

Badan Pengkajian MPR RI
Ketua,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

DAFTAR ISI

	Hal
Kata Pengantar Tim Penulis	i
Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian	iii
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI	v
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	vii
Daftar Isi	xi
Daftar Bagan	xiii
Daftar Tabel	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	3
1.3. Tujuan Penelitian	4
1.4. Hasil yang Diharapkan	4
BAB II LANDASAN TEORI	
2.1. Basis Konstitusionalitas Lembaga MPR RI	5
2.2. Konsep Haluan Negara	5
2.3. Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan	9
2.3.1. Jenis Peraturan Perundang-undangan	12
2.3.2. Fungsi Peraturan Perundang-undangan	14
2.3.3. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan	16
BAB III METODE PENELITIAN	21
3.1. Jenis Penelitian	21
3.2. Pendekatan Penelitian	22
3.3. Bahan Hukum	23
3.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	24
3.5. Analisis Bahan Hukum	25
BAB IV PEMBAHASAN	27
4.1. Urgensi dan Landasan Pokok-Pokok Haluan Negara	27
4.1.1. Menakar Urgensi Pokok-Pokok Haluan Negara	27
4.1.2. Landasan Pokok-Pokok Haluan Negara	35

4.1.2.1. Landasan Filosofis	35
4.1.2.2. Landasan Teoritis	36
4.1.2.3. Landasan Yuridis	40
4.1.2.4. Landasan Sosiologis dan Politik	46
4.2. Bentuk Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara dan Sanksinya	51
4.2.1. Bentuk Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara	51
4.2.1.1. Pokok-Pokok Haluan Negara Dalam UUD 1945	51
4.2.1.2. Pokok-Pokok Haluan Negara Dalam TAP MPR	62
4.2.1.3. Pokok-Pokok Haluan Negara Dalam Undang-Undang	70
4.2.2. Penegakan Sanksi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial	82
4.3. Ruang Lingkup Materi Pokok-Pokok Haluan Negara	88
4.3.1. Haluan Negara Era Orde Lama	95
4.3.2. Haluan Negara Era Orde Baru	99
4.3.3. Haluan Negara Era Orde Reformasi	106
4.3.4. Menggagas Ruang Lingkup Pokok-Pokok Haluan Negara di Masa Datang	112
BAB V PENUTUP	129
5.1. Kesimpulan	129
5.2. Rekomendasi	130
DAFTAR PUSTAKA	133

DAFTAR BAGAN

4.1. Perumusan Haluan Negara Melalui Partisipasi Elemen Bangsa	50
4.2. Rekomendasi Ruang Lingkup Pokok-Pokok Haluan Negara	114

DAFTAR TABEL

4.1. Perbandingan GBHN Orde Baru dengan Orde Reformasi	30
4.2. Perbandingan GBHN Baik Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi	32
4.3. Perbandingan Penerapan Haluan Negara di Beberapa Negara	57
4.4. Perbandingan Antara HPNSB, GBHN, dan RPJPN	95

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Secara historis, tahun 1960 merupakan tahun dimana pertama kali Indonesia memiliki sebuah haluan negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara pada waktu itu menerbitkan sebuah Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia dan Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.¹ Dalam perjalanannya, GBHN terus dijadikan sebagai acuan pembangunan nasional, sampai pada reformasi konstitusi di tahun 1999-2002, dimana dengan diterbitkannya Undang-Undang 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) seolah bentuk hukum pengaturan tentang roadmap perencanaan pembangunan bertransformasi dari ketetapan MPR menjadi UU, dan nomenklaturnya pun menjadi berbeda dari GBHN bertransformasi menjadi SPPN.

Perjalanan panjang penerapan UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut, akan berakhir pada tahun 2024 memunculkan isu reformulasi GBHN, hal ini paling tidak tercermin dari adanya rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009-2014 yang tertuang dalam Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 yang menegaskan bahwa “*melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara*”.² Berdasarkan rekomendasi tersebutlah, geliat ruang-ruang diskusi mengenai GBHN kembali masif terjadi, termasuk dalam setiap kegiatan MPR, baik dalam bentuk FGD, maupun MPR *Goes to Campus* isu mengenai haluan negara menjadi aspek yang dibahas dan didiskusikan, bahkan hingga berakhirnya periodisasi MPR 2014-2019, kembali melahirkan

1 Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. 2011. *Materi Pengantar Soal Proenas/GBHN/RPJMN*. Jakarta: Kementerian KKP, hal. 2.

2 Mei Susanto. Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Dalam Sistem Presidensial Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 17 Nomor 3, September 2017*, hal. 428.

rekomendasi satu diantaranya tetap mengenai haluan negara, dimana rekomendasi tersebut secara jelas tertuang dalam Keputusan MPR No. 8 Tahun 2019 yang merekomendasikan kepada MPR masa jabatan 2019-2024 untuk melakukan pengkajian lebih mendalam mengenai substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, termasuk mengupayakan konsensus politik untuk ditetapkan melalui Ketetapan MPR, dengan catatan tetap membuka ruang untuk diatur melalui Undang-Undang.³

Isu mengenai re-eksistensi GBHN semakin kuat saat ini bukan hanya dari sisi momentum dimana UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN akan berakhir, melainkan juga disebabkan oleh penilaian terhadap buruknya sistem pembangunan negara yang semakin tak padu dan cenderung berjangka pendek, yang berakar pada realitas ketatanegaraan kita dimana ketika terjadi pergantian rezim kepemimpinan presiden, maka terjadi pula pergantian visi, misi dan program pembangunan.⁴

Diskusi mengenai haluan negara membentuk jalan argumentasi yang dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Kelompok yang menilai bahwa diperlukan haluan negara dengan model GBHN sebagaimana yang pernah menjadi tradisi ketatanegaraan Indonesia sebelum terjadi reformasi konstitusi.
- b. Kelompok yang menganggap bahwa perlu adanya haluan negara, akan tetapi tidak dalam model GBHN, melainkan merupakan pokok-pokok haluan negara.

Secara umum, meskipun terdapat dua kelompok besar mengenai haluan negara, apakah dalam model GBHN ataukah pokok-pokok haluan negara, akan tetapi secara prinsipil terdapat kesadaran bersama tentang pentingnya Indonesia untuk memiliki haluan negara yang menjadi rujukan kebijakan dasar negara.

Dalam ruang dialektika mengenai haluan negara tersebut, segregasi pendapat sangat terlihat dalam hal bentuk hukum pengaturan haluan negara

3 Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019.

4 Saldi Isra dalam I Wayan Parsa. Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Dengan Sistem Presidensial. Makalah disampaikan pada Workshop Pancasila, Konstitusi dan Ketatanegaraan dengan Tema "Penegasan Sistem Presidensial", kerjasama antara Badan Pengkajian MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Udayana, tanggal 15-16 September 2017-Bali, hal. 2.

tersebut. sebelum terjadinya reformasi, bentuk hukum pengaturan GBHN dituangkan dalam Ketetapan MPR, sementara pasca reformasi konstitusi tahun 1999-2002, roadmap pembangunan nasional merujuk pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang secara bentuk hukum diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004. Dialektika mengenai bentuk hukum tidak hanya melingkupi bentuk hukum, apakah melalui TAP MPR atau bahkan melalui UU, melainkan juga terdapat pandangan yang menilai bahwa haluan negara sebaiknya dituangkan langsung dalam konstitusi Indonesia yakni UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dilandaskan pada pertimbangan bahwa jika pengaturan haluan negara diatur dalam konstitusi, maka tentunya derajat pengaturannya sudah pasti lebih tinggi jika haluan negara tersebut hanya diatur dalam TAP MPR atau UU, sehingga diharapkan derajat kepatuhan seluruh elemen bangsa baik itu Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif pun akan jauh lebih tinggi. Pandangan ini semakin kuat jika dilakukan perbandingan pada beberapa negara yang secara formil pengaturan haluan negara diatur dalam konstitusi langsung, misalnya Irlandia, dan India.⁵

Berdasarkan uraian tersebut di atas, perlu dilakukan sebuah kajian akademis untuk menelusuri landasan filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis pengaturan pokok haluan negara, bentuk hukum pengaturannya, serta ruang lingkup materi haluan negara.

1.2. Rumusan Masalah

Untuk memfokuskan pembahasan pada bagian selanjutnya, maka perlu dilakukan pembatasan masalah yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa Urgensi, Landasan Filosofis, Yuridis, Teoritis, Politis, dan Sosiologis dari perlunya Pokok-Pokok Haluan Negara?
2. Bagaimana bentuk ideal masing-masing pilihan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara dan penegakan sanksi hukum dari masing-masing pilihan bentuk hukum tersebut?
3. Bagaimana ruang lingkup materi Pokok-Pokok Haluan Negara?

5 Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, hal. 107.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan melakukan analisis tentang urgensi, landasan filosofis, yuridis, teoritis, politis, dan sosiologis dari perlunya Pokok-Pokok Haluan Negara.
2. Mengetahui dan melakukan analisis bentuk ideal masing-masing pilihan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara dan penegakan sanksi hukum dari masing-masing pilihan bentuk hukum tersebut.
3. Mengetahui dan melakukan analisis tentang ruang lingkup materi Pokok-Pokok Haluan Negara.

1.4. Hasil Yang Diharapkan

Dari hasil kajian ini di harapkan akan melahirkan beberapa rekomendasi, antara lain sebagai berikut:

1. Hasil Kajian Akademik menjadi bahan dalam penyusunan rekomendasi Fakultas hukum UNG ke Badan Pengkajian MPR mengenai urgensi, landasan filosofis, yuridis, teoritis, politis, dan sosiologis dari perlunya perencanaan pembangunan nasional berjangka panjang.
2. Rekomendasi Fakultas hukum UNG ke Badan Pengkajian MPR mengenai bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara dengan mempertimbangan kelebihan dan kekurangan dari masing-masing bentuk hukum.
3. Rekomendasi Fakultas hukum UNG ke Badan Pengkajian MPR mengenai penegakan Pokok-Pokok Haluan Negara untuk memberikan jaminan pelaksanaannya pada setiap periode pemerintahan, dengan tetap memperhatikan sistem pemerintahan presidensial.
4. Rekomendasi Fakultas hukum UNG ke Badan Pengkajian MPR mengenai substansi Pokok-Pokok Haluan Negara apabila diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, atau Undang-Undang.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Basis Konstitusionalitas Lembaga MPR RI

Sejak awal pendirian negara, para pendiri bangsa telah meletakkan sendi-sendi fundamental bernegara. Salah satu yang menjadi kerangka pemikiran mereka adalah desain kelembagaan negara. Pada Sidang BPUPKI I, Soepomo⁶ mengusulkan perlu dibentuk sebuah badan permusyawaratan yang berfungsi untuk menjalankan cita-cita rakyat. Dengan adanya badan ini, diharapkan kepala negara dapat bekerjasama dengan badan tersebut untuk mewujudkan cita-cita rakyat. Soepomo menambahkan, bahwa badan permusyawaratan itu adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, dimana posisinya sebagai penjelmaan rakyat yang juga mengangkat kepala negara.⁷ Senada dengan itu, Ki Bagoes Hadikoesoemo⁸ bersepakat agar dalam susunan pemerintahan negara memakai majelis wakil rakyat.

Gagasan untuk memunculkan Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali menjadi perbincangan dalam Sidang BPUPKI II. Moh. Yamin,⁹ mengusulkan agar susunan pemerintahan pada tingkat pusat berada pada 6 (enam) kekuasaan, yakni: Presiden dan Wakil Presiden, MPR, Dewan Perwakilan, Majelis Pertimbangan, Balai Agung dan Mahkamah Tinggi, dan Kementerian. Akhirnya pada saat sidang PPKI pun disepakati untuk memunculkan MPR dalam konstitusi negara. Menurut Moh. Yamin, keberadaan MPR dalam susunan organisasi kenegaraan, mengikuti model yang diberlakukan pada Konstitusi Uni Soviet 1936 atau yang lebih dikenal sebagai Konstitusi Stalin.¹⁰

6 Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, dan Nannie Hudawati (peny). 1995. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Cetakan I Edisi III, Jakarta: Sekretariat Negara RI, hal. 42.

7 *Ibid*, hal. 271.

8 *Ibid*, hal. 106.

9 *Ibid*, hal. 181-184.

10 Lihat pada Koerniatmanto Soetoprawiro. *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, dalam Susi Dwi Harijanti, dkk (editor). 2016. *Interaksi Konstitusi dan Politik Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*. Bandung: PSKN FH UNPAD, hal. 23.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen) menegaskan bahwa: “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. MPR diberikan kewenangan untuk menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara.¹¹ Selain itu, MPR juga diberikan tugas untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.¹² Pada posisi yang demikian, menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, diuraikan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa:

“Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die gesamte Staatsgewalt liegt allein ber der Majelis*). Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu Badan bernama “Majelis Permusyawaratan Rakyat”, sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “*neben*”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis”.

Langkah awal yang dilakukan sebelum dibentuknya MPR adalah dengan membentuk sebuah komite nasional. Sebagaimana tertuang dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 (sebelum amandemen), yang berbunyi:

“sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional”.

Tanggal 29 Agustus 1945, Presiden Soekarno membentuk komite nasional sebagaimana dimaksud. Komite ini yang kemudian disebut dengan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Kelahiran KNIP dianggap sangat

11 Lihat Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen)

12 Lihat Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen)

6 | Urgensi, Bentuk Hukum dan Penegakannya, serta Substansi
Pokok-Pokok Haluan Negara

penting untuk membantu Presiden dalam mempertahankan kemerdekaan dan menjalankan pemerintahan negara. Anggota KNIP yang diangkat oleh Soekarno tersebut, pada umumnya adalah mantan anggota PPKI.¹³ KNIP sebagai sebuah badan yang awalnya berada dibawah Presiden, lambat laun bermetamorfosis menjadi lembaga yang sejajar dengan Presiden melalui Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945. Seajarnya posisi KNIP dengan Presiden dikarenakan kedua organ ini menjalankan fungsi MPR dalam menetapkan garis-garis besar haluan negara.¹⁴

Keberadaan KNIP bertahan sampai dengan diberlakukannya Konstitusi RIS. Dianutnya Konstitusi RIS oleh Indonesia dilatarbelakangi dari hasil Konferensi Meja Bundar, yang menyepakati hal-hal berikut:

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS; dan
3. Mendirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Sejak berlakunya Konstitusi RIS, keinginan untuk mendirikan sebuah lembaga negara yang bernama MPR tak kunjung terwujud. Pada masa ini, yang dikenal hanya Konstituante. Pasal 186 Konstitusi RIS disebutkan bahwa Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi), bersama-sama dengan Presiden menetapkan Konstitusi RIS yang akan menggantikan Konstitusi sementara. Konstitusi RIS ternyata tidak bertahan lama, karena isi dan kandungannya tidak mewakili jiwa bangsa. Sehingga, pada tahun 1950, Indonesia memberlakukan UUD Sementara 1950.

Persis sama dengan Konstitusi RIS, pada UUDS 1950 juga tidak mengenal adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kewenangan untuk menetapkan konstitusi diberikan kepada Konstituante, sebagaimana termaktub dalam Pasal 134 UUDS 1950. Dalam perjalanannya, Konstituante tidak dapat menjalankan amanat UUDS 1950 dalam merancang UUD yang akan diberlakukan di Indonesia untuk menggantikan UUDS yang menjadi pegangan sementara negara dalam mengelola kekuasaan negara. Kondisi

13 Tim Penyusun Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002; Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid I Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hal. 14.

14 *Ibid*, hal. 15.

ini menjadi salah satu pemicu bagi Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, yang berisi:

- 1) Menetapkan pembubaran Konstituante;
- 2) Menetapkan kembali ke UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950;
- 3) Membentuk MPR Sementara; dan
- 4) Membentuk DPA Sementara.

Menurut Muh. Yamin,¹⁵ justifikasi (dasar pembenaran) Dekrit Presiden ini ialah ketentuan yang bersumber kepada hukum darurat kenegaraan yang dinamai *Das Notrecht des Staats* atau *Das Staats Notrecht*, suatu prinsip yang dikenal dan diakui oleh ilmu hukum nasional dan internasional.

Meskipun melalui dekrit ini, Soekarno membentuk MPRS, tetapi posisi MPRS bentukan Soekarno bukan merupakan cerminan kelembagaan MPR sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Yang terjadi adalah posisi MPRS bentukan Soekarno tidak ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara tetapi berkedudukan di bawah Presiden.¹⁶ Praktik ini terus dipertahankan sampai dengan terjadinya pengalihan kekuasaan dari Soekarno kepada Soeharto.

Pada periode kekuasaannya, Soeharto berupaya untuk melakukan pemurnian pelaksanaan UUD 1945. Salah satu cara yang ditempuhnya adalah menempatkan MPRS sebagai lembaga tertinggi negara dengan melaksanakan kewenangan berdasarkan UUD 1945. Menurut Budiman Sagala,¹⁷ pada periode ini, posisi MPR memang kokoh secara konstitusional namun tidak secara praktik. Hal ini dikarenakan, disatu sisi MPR diakui sebagai perwujudan kedaulatan rakyat tapi di sisi lain MPR belum pernah meminta dan menilai pertanggungjawaban dari Presiden. Tak hanya sampai disitu, kewenangan MPR untuk mendesign dan menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) tidak berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan, Rancangan GBHN berasal dari Presiden kemudian MPR hanya sekedar menyetujui lalu menetapkannya.¹⁸ Dengan demikian,

15 H. Dahlan Thaib, *et.al.* 2013. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Cetakan ke-11, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hal. 86.

16 Universitas Indonesia dan Biro Pengkajian Setjen MPR. 2018. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, hal. 66.

17 *Ibid*, hal. 67.

18 *Ibid*, hal. 68-69.

upaya pemurnian yang dilakukan oleh Soeharto tidak dijalankan secara utuh tapi setengah hati.

Kewenangan MPR secara utuh baru dapat dijalankan pada awal reformasi. Pada masa ini, MPR tetap menjadi lembaga tertinggi negara. Bahkan MPR melakukan kerja-kerja konstitusional yang selama keberadaannya belum pernah dilakukan, yakni: meminta laporan kinerja dari seluruh lembaga tinggi negara sampai dengan melakukan amandemen UUD 1945.¹⁹

Pasca dilakukannya amandemen UUD 1945, MPR melakukan amputasi kewenangan yang dimilikinya termasuk menurunkan derajat kekuasaan kelembagaannya. Hal ini dapat dilihat dari dihilangkannya kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden dan menetapkan GBHN. Sedangkan posisi kelembagaannya disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara lainnya, sehingga MPR bukan lagi menjadi lembaga tertinggi negara sebagaimana konstruksi awal UUD 1945 (sebelum amandemen).

2.2 Konsep Haluan Negara

Perkembangan ketatanegaraan yang berlangsung di semua periode bernegara di seluruh dunia, pada prinsipnya selalu mengemuka diskursus perihal haluan negara selalu menjadi topik yang tidak pernah habis untuk diperbincangkan, baik oleh negara dengan bentuk pemerintahan presidensial atau parlementer maupun gabungan dari kedua sistem pemerintahan itu.

Haluan dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai sebuah arah tujuan, atau pedoman.²⁰ Jimly Asshiddiqie, memberikan makna kata haluan negara sebagai sebuah *policy* atau kebijakan.²¹ Haluan negara merupakan pedoman arah bagi penyelenggaraan negara. Haluan negara dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan, ataupun hukum. Dengan demikian istilah ini dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas, seperti tercermin dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, politik hukum, politik energi, politik pangan, dan

¹⁹ *Ibid*, hal. 69.

²⁰ <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php>, diakses pada 12 Maret 2020.

²¹ Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi Ekonomi* *Op.cit*, hal. 7.

sebagainya.²²

Haluan negara pada awalnya secara kongkrit diformulasikan kedalam konstitusi oleh negara Irlandia sebagai *Directive Principles of State Policy* (DPSP) yang berisi hal-hal pokok dalam penyelenggaraan kebijakan negara diantaranya panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara, dan lain-lain.²³ Kemudian dalam perkembangan pemikiran ketatanegaraan yang dipengaruhi oleh Irlandia, beberapa negara juga memformulasikan konsep haluan negara dalam berbagai bentuk, ada yang mengaturnya kedalam konstitusi seperti Irlandia, ada juga yang kemudian menggunakan bentuk lain dalam memformulasikan haluan negara itu ke dalam sebuah mekanisme kondifikasi kedalam bentuk peraturan yang lebih rendah dari konstitusi, seperti yang pernah dipraktekan di Indonesia yang mengaturnya melalui ketetapan MPR.²⁴

Haluan Negara adalah haluan tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang disusun sebagai bentuk perencanaan yang bekesinambungan yang hendak dicapai dalam sistem pembangunan nasional oleh sebuah negara. Haluan Negara ditetapkan dengan maksud memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan. Perihal haluan negara sebagaimana yang disebutkan tersebut, maka dapat juga dikatakan bahwa haluan negara adalah agregasi dari tujuan negara yang hendak dicapai, sebagaimana tujuan negara yang oleh Mahfud MD dikatakan bahwa tujuan bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila.²⁵ Haluan Negara dibutuhkan oleh bangsa Indonesia sebagai

22 Mei Susanto. Wacana Menghidupkan *Op.cit*, hal. 431.

23 Lutfil Ansori. Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan. *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, Volume 16, Nomor 1, Juni 2019, hal. 80, sebagaimana *Ireland's Constitution of 1937 with Amendments through 2015, Article 45*. Dalam konstitusi Irlandia setelah perubahan 2012, bab yang berjudul *Directive Principles of State Policy* dirubah nama menjadi *Directive Principle of Social Policy*.

24 Harry Setya Nugraha. Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Veritas Et Justitia*, Volume 5 Nomor 1, Juni 2019, hal. 192.

25 Moh. Mahfud MD. 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press, hal. 17.

bangsa yang sedang membangun (*developing country*) untuk memperkuat arah dan kepastian pembangunan dalam mewujudkan tujuan negara. Tujuan negara Indonesia sendiri telah ditetapkan dengan jelas dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”²⁶

Sejarah menunjukkan bahwa keberadaan Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Di era Orde Lama dan Orde Baru, Haluan Negara perannya menjadi sangat vital sebagai pedoman pembangunan negara, yang kala itu, wujud formalnya disebut sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).²⁷ Namun, setelah reformasi eksistensi Haluan Negara menjadi hilang seiring diamandemen UUD 1945 yang menghilangkan eksistensi Haluan Negara dalam konstitusi.²⁸ GBHN ketika itu dimaknai sebagai haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.²⁹

Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa haluan negara adalah konsep pembangunan nasional yang merujuk pada tujuan negara yang hendak dicapai melalui sebuah sistem perencanaan yang memiliki proyeksi kedepan dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagai fondasi utama dari konsep haluan negara.

26 Lutfil Ansori. Haluan Negara Sebagai *Op.cit*, hal. 81.

27 Istilah GBHN ini muncul dari penafsiran Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Kemudian dalam perjalanannya dituangkan dalam bentuk hukum Ketetapan MPR

28 Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara”, dirubah rumusannya menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Lihat Pasal 3 ayat (1) UUD Tahun 1945.

29 Moh. Kusnardi-Bintan R. Saragih. 1978. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia, hal. 56. Lihat juga dalam Budiman B. Sagala. 1982. *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*. Cetakan Pertama, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 96-97.

2.3 Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Sebagai negara hukum, pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi adalah suatu keharusan. Hukum sebagai pedoman tertinggi ini dituangkan dalam pengaturan dan peraturan. Di Indonesia, pengaturan dan peraturan tersebut ditetapkan dalam sistem *hirarkhie* (tata urutan) peraturan perundang-undangan dengan tingkatan dari tingkat tertinggi hingga tingkat terendah.

Kebijakan hukum yang berkaitan dengan arah dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (hukum yang dicita-citakan) dituangkan secara tertulis dalam bagian lampiran suatu figur yuridis Ketetapan MPR, Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu kebijakan tersebut harus sesuai berdasarkan asas kemanfaatan kehidupan bernegara, sehingga dalam merealisasikan kebijakan itu harus diadakannya suatu produk hukum. Produk hukum *responsive*/populistik adalah suatu bentuk produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan mampu memenuhi harapan masyarakat.³⁰

2.3.1 Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Membahas tentang jenis peraturan perundang-undangan sekiranya perlu untuk merujuk pada pendapat yang disampaikan oleh Hans Kelsen dimana membagi norma hukum menjadi dua bagian besar, yaitu *Grund Norm* dan *Norm*, yang oleh Adolf Merkl melihat tata hukum negara dalam perspektif yang abstrak. Dimana dapat diartikan bahwa semakin tinggi sebuah tata hukum negara itu, maka semakin abstrak atau umum sifatnya, sebaliknya semakin rendah suatu tatanan hukum dalam suatu negara, maka semakin kongkrit.³¹ Mengenai tata hukum itu sendiri oleh Hans Kelsen dikatakan sebagai hirarki peraturan perundang-undangan dalam konsep *Stufenbau Theori*.

30 Moh. Mahfud MD. 2010. *Membangun Politik Hukum Op.cit*, hal. 31.

31 Padmo Wahjono. 1966. *Ilmu Negara*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal. 26.

Hans Nawiasky, murid Hans Kelsen melengkapi pendapat gurunya dengan mengadakan pengelompokan jenjang norma hukum dalam negara atas 4 macam yaitu: *Staatsfundamental Norm* (Norma Dasar Negara); *Staatsgrundgesetz* (aturan Dasar Negara); *Formellegesetz* (Undang-Undang); *Verordnun* dan *Autonomesatzung* (peraturan pelaksana dan peraturan otonomi).³² Oleh karena itu, Apabila norma hukum yang lebih tinggi dicabut dan dihapus, maka norma hukum dibawahnya akan tercabut dan terhapus pula.³³

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.³⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, juga diakui jenis peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1) yang menentukan bahwa: Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi,

32 Purnadi Purbacaraka dan M. Chidir Ali. 1990. *Disiplin Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, hal. 68.

33 Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar Dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, hal. 26.

34 Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan

Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan ini mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi.³⁵

Ketentuan tersebut mengindikasikan terdapat 2 jenis peraturan perundang-undangan yakni peraturan perundang-undangan didalam hierarki dan diluar hierarki yang diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat disebut sebagai Jenis Peraturan Perundang-undangan Di Dalam Hierarki, untuk membedakan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dapat disebut Jenis Peraturan Perundang-undangan di Luar Hierarki.

2.3.2 Fungsi Peraturan Perundang-Undangan

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

35 Lihat Pasal 8 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan

”... *Law is an order of human behavior. An “order” is a sistem a set of rules. Law is not as it sometimes said a rule. It is a set of rules having the kind of unity we understand by a sistem. It is impossible to grapes the nature of law if we limit our attention to the single isolated rule. The relations with link together the particular rules of legal order are also essential to nature of law. Only on the basics of clear comprehension of those relations constituting the legal order can nature of law be fully understood...*”³⁶

Adapun Fungsi Peraturan Perundang-undangan jika merujuk pada pendapat yang disampaikan oleh Robert Baldwin dan Martin Cave sebagaimana dikutip oleh A. Gani Abdullah mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki fungsi:

- a. Mencegah monopoli atau ketimpangan kepemilikan sumber daya;
- b. Mengurangi dampak negatif dari suatu aktivitas dan komunitas atau lingkungannya;
- c. Membuka informasi bagi publik dan mendorong kesetaraan antar kelompok (mendorong perubahan institusi, atau *affirmative action* kepada kelompok marginal);
- d. Mencegah kelangkaan sumber daya publik dari eksploitasi jangka pendek;
- e. Menjamin pemerataan kesempatan dan sumber daya serta keadilan sosial, perluasan akses dan retribusi sumber daya; dan
- f. Memeperlancar koordinasi dan perencanaan dalam sektor ekonomi.

Sedangkan fungsi peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu:³⁷

- a. Fungsi Internal

Adalah fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum. Secara internal, peraturan perundang-undangan

36 Hans Kelsen. 1973. *General Theory of Law and State*. Translated By Anders Wedberg. (Ney York: Russel and Russel, hal. 3.

37 Bagir Manan dan Kuntara Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, hal. 47.

menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, dan fungsi kepastian hukum.³⁸

b. Fungsi Eksternal:

Adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, fungsi kemudahan. Dengan demikian, fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi.³⁹

2.3.3 Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan adalah isi dari setiap jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Materi muatan ini penting untuk diperhatikan agar tidak menjadi tumpang tindih pengaturan maupun penyalahgunaan wewenang. Materi muatan Undang-Undang misalnya, jelas tidak boleh diatur dalam suatu peraturan pemerintah atau peraturan presiden karena Undang-Undang mempunyai karakteristik tersendiri sebagai suatu peraturan perundang-undangan tertinggi dibawah konstitusi yang dibuat bersama oleh eksekutif dan legislatif.⁴⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 1 ayat (13), materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, dan hierarki peraturan Perundang-Undang. Untuk memahami materi muatan peraturan Perundang-Undang secara rinci, dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Materi Muatan Undang-Undang Dasar

Berbagai segi maupun aspek yang berubah materi muatan konstiusi menurut Mr. J.G. Steenbeek seperti yang dikutip oleh H. Dahlan Thaib, *et.al*, mulai dari jaminan hak asasi manusia

38 *Ibid.* hal. 17-20

39 *Ibid.* hal. 21-22

40 Ismail Hasani dan A. Gani Abdullah. 2006. *Pengantar Ilmu Perundang-Undang*. Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, hal. 3.

dan hak warga negaranya, susunan dasar ketatanegara yang bersangkutan, dan susunan dasar pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan telah mengalami perubahan mendasar.⁴¹

Menurut Miriam Budiardjo, setiap UUD memuat ketentuan-ketentuan mengenai;

1. Organisasi negara; misalnya pembagian kekuasaan antar badan legislatif, eksekutif dan yudikatif; serta hubungan diantara ketiganya. UUD juga memuat bentuk negara (misalnya: negara federal atau negara kesatuan), beserta pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian atau pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu, UUD memuat prosedur untuk menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
2. Hak asasi manusia (walau dapat diatur dalam naskah tersendiri);
3. Prosedur perubahan (amandemen) UUD;
4. Larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD;
5. Memuat cita-cita dan asas ideologi negara, yang merupakan aturan hukum yang tertinggi, mengikat semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali.⁴²

Sejalan dan sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Miriam Budiardjo, Bagir Manan dan Kuntara Magnar berpendapat bahwa lazimnya UUD hanya berisi:⁴³

1. Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban penduduk atau warga negara;
2. Dasar-dasar susunan atau organisasi negara;
3. Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara; dan
4. Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera dan bahasa nasional.

41 H. Dahlan Thaib, *et.al.* 2013. *Teori dan Hukum Op.cit.*, hal. 16.

42 Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hal. 177-178.

43 Bagir Manan dan Kuntara Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Op.cit.*, hal. 45.

b. Materi Muatan Ketetapan MPR

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan tidak termuat materi muatan Ketetapan MPR. Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b, hanya menyebutkan bahwa: “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

c. Materi muatan undang-undang

Merujuk pada pendapat yang disampaikan oleh Armen yasir sebagaimana mungutip pendapat yang disampaikan oleh Juniarto, mengatakan bahwa Materi muatan dalam Undang-Undang adalah mengenai hal-hal yang diatur dengan undang-undang oleh UUD 1945 tersebut tidak boleh diartikan limitatif. Artinya terhadap hal-hal lain boleh saja diatur pula oleh Undang-Undang menghendaki, yaitu kapan saja merasa perlu untuk mengaturnya dengan Undang-Undang.⁴⁴

d. Materi muatan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu);

Sebagaimana dijelaskan oleh UU nomor 12 tahun 2011 pasal 12 adalah sebagai berikut; materi muatan peraturan pemerintah itu sendiri sebagai peraturan yang dibentuk untuk menjalankan UU atau agar peraturan yang dibentuk agar ketentuan dalam UU dapat berjalan.⁴⁵

Jimly Ashiddiqie menyatakan setidaknya terdapat 3 unsur penting yang dapat menimbulkan suatu kegentingan yang memaksa sehingga dapat mengeluarkan peraturan pemerintah

44 Armen Yasir. 2007. *Hukum Perundang-undangan*. Bandar Lampung: Universitas Lampung, hal. 126.

45 *Ibid*, hal. 131

pengganti Undang-Undang (Perpu) yakni;

1. Unsur ancaman yang membahayakan,
2. Unsur kebutuhan yang mengharuskan, dan
3. Unsur keterbatasan waktu yang tersedia.⁴⁶

e. Materi muatan peraturan presiden

Materi muatan perpres sebagaimana yang dijelaskan UU nomor 12 tahun 2011 pasal 13 sebagai berikut; materi muatan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.⁴⁷

f. Materi muatan peraturan daerah

Materi muatan perda sebagaimana yang termasuk dalam pasal 14 UU No. 12 tahun 2011 sebagai berikut; materi muatan daerah provinsi dan peraturan kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁸ Dalam menjalankan peraturan daerah kepala daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang ditetapkan bersama DPRD.⁴⁹

46 Jimly Assididqie. 2005. *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hal. 67-68.

47 Armen Yasir. 2007. *Hukum Perundang-undangan Op.cit*, hal. 137.

48 *Ibid*, hal. 140.

49 Yusnani Hasyimzum. 2017. *Hukum Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rajawali Press, hal. 97.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Penelitian pada dasarnya adalah fundamental utama dalam hal pengembangan ilmu dan pengetahuan maupun teknologi. Sebab, penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui penelitian tersebut, diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁵⁰ Dalam Penelitian ini, peneliti menggunakan Jenis Penelitian hukum normatif. dalam penelitian hukum normatif atau doktrinal ini Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa penelitian hukum doktrinal adalah sebagai berikut:⁵¹

“...doctrinal research: research wich provides a sistem atic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulity and, perhaps, predicts future development...”

(Penelitian doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan).

Penelitian hukum normatif yang di maksud, yaitu penelitian yang objek kajiannya meliputi norma atau kaidas dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin serta yurisprudensi.⁵² Dalam kaitannya dengan penyusunan penelitian ini, **dimana mengagas tentang *Urgensi Bentuk Hukum Dan Penegakannya*,**

50 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2012. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 1.

51 Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hal. 35.

52 Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 34

Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara, digunakan metode penelitian yuridis normatif.

3.2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan menggunakan pendekatan tersebut maka peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai isu atau permasalahan yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang-Undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁵³

Adapun pendekatan yang digunakan oleh peneliti dalam menyusun penelitian ini adalah, antara lain:⁵⁴

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statuta Approach*)

Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan penyusunan penelitian tentang Urgensi Bentuk Hukum Dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara. Dalam upaya melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan dan regulasi ini, maka akan membuka kesempatan untuk mempelajari adakah kesesuaian antara Undang-Undang dan regulasi yang satu dengan Undang-Undang dan regulasi yang lainnya, serta bagaimana UUD 1945 mengatur mengenai hal-hal yang terkait dengan penelitian ini, terutama terkait dengan Bagaimana bentuk ideal masing-masing pilihan bentuk hokum Pokok-Pokok Haluan Negara dan Penegakan/sanksi hukum dari masing-masing pilihan bentuk hukum tersebut, dan Bagaimana Substansi yang perlu diatur di dalam Pokok-Pokok Haluan Negara.

2. Pendekatan historis (*historical approach*)

Dilakukan dengan menelaah latar belakang adanya pengaturan terkait garis besar haluan negara serta atas dasar telaah historis tersebut, akan

⁵³ Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum Op.cit*, hal. 133.

⁵⁴ *Ibid*, hal. 9.

22 | Urgensi, Bentuk Hukum dan Penegakannya, serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara

melahirkan sebuah gagasan baru yang akan menjawab tentang Urgensi Bentuk Hukum Dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara, terutama mengenai Apa Urgensi, landasan filosofis, yuridis, teoritis, politis, dan sosiologis dari perlunya Pokok-Pokok Haluan Negara.

3. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*)

Pendekatan konseptual yang dimaksud dalam penyusunan penelitian mengenai Urgensi Bentuk Hukum Dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara adalah menelaah konsep baik itu pandangan maupun doktrin hukum tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang tentu saja akan menjawab permasalahan terkait dengan Bagaimana bentuk ideal masing-masing pilihan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara dan penegakan/sanksi hukum dari masing-masing pilihan bentuk hukum tersebut, dan bagaimana substansi yang perlu diatur di dalam Pokok-Pokok Haluan Negara.

4. Pendekatan Perbandingan (*comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum. Studi perbandingan hukum merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara Republik Indonesia atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain.

3.3. Bahan Hukum

3.3.1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim yaitu diperoleh dari norma atau kaidah-kaidah dasar.⁵⁵

1. UUD NRI 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

55 Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Op.cit*, hal. 42.

3.3.2. Bahan hukum sekunder⁵⁶

Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi:

1. Buku-buku ilmiah dibidang hukum;
2. Jurnal ilmiah;
3. Makalah-makalah, dan
4. Artikel ilmiah

3.3.3. Bahan hukum tersier⁵⁷

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tersier yang digunakan meliputi:

1. Kamus Besar Bahasa Indonesia;
2. Kamus hukum dan;
3. Situs Internet.

3.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier. Penelusuran bahan hukum ini dilakukan dengan cara membaca, melihat, mendengarkan, maupun dilakukan dengan penelusuran melalui media internet.

⁵⁶ *Ibid*, h. 43.

⁵⁷ *Ibid*.

3.5. Analisis Bahan Hukum

Menurut Peter Mahmud Marzuki yang mengutip pendapat Philipus M. Hadjon memaparkan metode deduksi sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles. Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (pernyataan yang bersifat umum). Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*.⁵⁸ Penelitian ini menggunakan teknik analisis bahan hukum dengan logika deduktif, logika deduktif atau pengolahan bahan hukum dengan cara deduktif yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih khusus.

Berdasarkan pernyataan di atas, jika ditarik dalam konteks penelitian tentang Urgensi Bentuk Hukum Dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara, maka analisis bahan hukum yang sifatnya deskriptif adalah penjelasan atau gambaran tentang Urgensi, landasan filosofis, yuridis, teoritis, politis, dan sosiologis dari perlunya Pokok-Pokok Haluan Negara, Kelebihan dan kekurangan dari masing-masing pilihan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, serta tetap memperhatikan dan melihat aspek realitas, artinya sebuah sistem ketatanegaraan diterapkan atau memiliki *ratio recidendi* dan *ratio legis* yang kuat untuk menata sistem ketatanegaraan yang ideal, yang dalam hal ini adalah mewujudkan visi bersama antara semua lembaga negara di Indonesia, khususnya yang terkait dengan pembangunan nasional.

Sementara preskripsi dalam penyusunan penelitian ini diorientasikan pada bagaimana penegakan/sanksi hukum dari masing-masing pilihan bentuk hukum yang sejalan dengan sistem presidensial yang telah menjadi kesepakatan, bagaimana substansi yang perlu diatur di dalam Pokok-Pokok Haluan Negara.

58 Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum Op.cit*, hal. 47.

BAB IV

PEMBAHASAN

4.1. Urgensi dan Landasan Pokok-Pokok Haluan Negara

4.1.1 Menakar Urgensi Pokok-Pokok Haluan Negara

Menarik garis historis tentang haluan negara tidak bisa dilepaskan dari Pidato Presiden pada tanggal 17 Agustus 1959 tentang “Penemuan Kembali Revolusi Kita” yang kemudian diperkuat kedudukan hukumnya dengan penerbitan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Di samping Penpres No. 1 Tahun 1960 tersebut memberi bentuk hukum dari pidato dan amanat presiden pada tanggal 17 Agustus 1959,⁵⁹ juga sekaligus mengisi kekosongan hukum dari amanat Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang secara eksplisit menyebutkan bahwa kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) secara kelembagaan.⁶⁰ Begitu MPR Sementara terbentuk, diterbitkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara. TAP MPRS ini sejatinya memperkuat posisi Manifesto Politik dari Presiden Soekarno yang dituangkan dalam Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960 tersebut.

Tak berselang lama setelah ditetapkannya TAP MPRS No. I Tahun 1960, MPRS kemudian menerbitkan TAP MPRS No. II Tahun 1960 sebagai konsekuensi untuk menjadikan Manifesto Politik sebagai Garis-Garis Besar Haluan Daripada Negara dapat dilaksanakan dengan arah dan terencana.⁶¹ TAP MPRS ini mengatur aspek-aspek penting untuk mencapai tujuan negara yang meliputi bidang mental/Agama/Kerohanian, bidang kesejahteraan, bidang pemerintahan dan keamanan/pertahanan, bidang produksi, bidang distribusi dan perhubungan, serta bidang keuangan dan

59 Lihat bagian Menimbang angka 1 Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garus-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara.

60 Pasal 1 Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara.

61 Lihat Bagian Menimbang Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

pembiayaan. Intisari dari Manifesto Politik tersebut terangkum dalam USDEK yang berisi Undang-Undang Dasar 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Bangsa.⁶²

Manifesto Politik sebagai GBHN tersebut oleh Imam Subkhan dinilainya sebagai pandangan politik Soekarno yang sangat dipengaruhi oleh jiwa zaman pada saat itu, baik kondisi politik nasional dan politik dunia yang berkembang, hal itu tercermin dari pengaturan bidang kesejahteraan yang menekankan pada membangun usaha-usaha khusus untuk meningkatkan tingkat hidup kaum pekerja pada umumnya dengan menghapuskan beban-beban sebagai peninggalan dari hubungan kerja kolonial dan feodal serta memberantas pengangguran. Dalam bidang pemerintahan dan keamanan juga sangat tegas dinyatakan bahwa *land reform* sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip, bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan alat penghisapan. Sementara dalam bidang produksi orientasinya adalah untuk mengembangkan daya produksi guna kepentingan masyarakat dalam rangka ekonomi terpimpin, perlu diikutsertakan rakyat dalam penerahan semua modal dan potensi (*funds and forces*) dalam negeri, dimana kaum buruh dan tani memegang peranan yang penting. Orientasi politik yang sangat dominan pada zaman demokrasi terpimpin menjadikan beberapa rencana pembangunan ekonomi yang mengarah pada kesejahteraan dan peningkatan produksi tidak berjalan optimal hingga kejatuhan Soekarno.⁶³

Pasca jatuhnya rezim Soekarno, Soeharto yang menjadi presiden waktu itu fokus dalam melakukan pemulihan ekonomi salah satunya dengan memberikan tugas kepada Bappenas untuk membuat rencana pemulihan ekonomi, yang akhirnya melahirkan sebuah dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) I, hingga Repelita VI, yang pada prinsipnya dokumen ini mengacu pada GBHN yang dibentuk oleh MPR. Dalam rentang waktu kepemimpinan rezim orde baru, tercatat ada 6 (enam) Ketetapan MPR tentang GBHN yaitu (i) Tap MPR No. IV/MPR/1973; (ii) TAP MPR No. IV/MPR/1978; (iii) TAP MPR No. II/MPR/1983; (iv) TAP MPR No. II/MPR/1988; (v) TAP MPR No. II/MPR/1993; dan (vi) TAP MPR No. II/MPR/1998, yang berpijak pada pandangan bahwa GBHN

62 Lutfil Ansori. Haluan Negara Sebagai *Op.cit*, hal. 84.

63 Imam Subkhan. GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia. *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5 No. 2, Desember 2014, hal. 136.

harus memberikan arah bagi perjuangan negara dan Rakyat Indonesia yang diwaktu itu sedang membangun, agar dapat diwujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu lima tahun mendatang dalam rangka kelanjutannya yang berjangka panjang, sehingga secara bertahap dapat diwujudkan cita-cita Bangsa Indonesia, selain itu, GBHN yang tertuang dalam TAP MPR tersebut mencakup pola dasar pembangunan nasional, pola umum pembangunan jangka panjang, pola umum pembangunan lima tahun.

Tahapan pembangunan yang disusun dalam masa itu telah meletakkan dasar-dasar bagi suatu proses pembangunan berkelanjutan dan berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat, seperti tercermin dalam berbagai indikator ekonomi dan sosial. Pemerintahan Orde Baru melakukan konsolidasi negara melalui berbagai proyek pembangunan yang dijalankan seperti waduk irigasi, pembangunan infrastruktur jalan, penataan pranata sosial, hingga pengaturan media. Semua itu dilakukan dalam rangka menciptakan stabilitas politik sebagai prasyarat bagi pembangunan ekonomi.⁶⁴

Konsep Trilogi yang terdiri dari stabilitas nasional yang sehat dan dinamis; pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; dan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat menjadi landasan ideologi pembangunan orde baru. Dalam konteks itu, Lutfil menilai bahwa paradigma pertumbuhan yang dikembangkan pada rezim tersebut membawa dampak rapuhnya pondasi ekonomi nasional, dimana keberhasilan pembangunan direduksi dalam bentuk indikator-indikator ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, pendapatan perkapita, angka pengangguran, angka kemiskinan dan lain sebagainya. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berbagai penghargaan lembaga pembangunan dunia atas prestasi pembangunan Indonesia mengabaikan fakta adanya kesenjangan yang semakin menganga, fondasi ekonomi yang rapuh, pencabutan hak-hak politik secara membabi-buta atas nama pembangunan pada akhirnya berujung runtuh pada situasi krisis moneter yang menimpa Indonesia di tahun 1998.⁶⁵

64 *Ibid*, hal. 136. Lihat juga M. Zuhri, *et.al. Broad Guidelines of State Policy as the Guidance in Implementing Sustainable Development. IOSR Journal of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)*, Vol. 24 Issue 9, 2019, hal. 4.

65 Lutfil Ansori. *Haluan Negara Sebagai* *Op.cit*, hal. 86-87.

Transisi rezim orde baru ke orde reformasi juga menghasilkan sebuah GBHN yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004, perbedaan mendasar dari GBHN orde reformasi adalah GBHN dijadikan sebagai haluan penyelenggaraan-penyelenggaraan negara dengan rumusan tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis yang sebelumnya tidak ada. Diferensiasi GBHN orde baru dengan GBHN orde reformasi dapat digambarkan melalui tabel di bawah ini.⁶⁶

Tabel 4.1.
Perbandingan GBHN Orde Baru dengan Orde Reformasi

Komponen	GBHN Orde Baru	GBHN Orde Reformasi
<i>Dasar Hukum</i>	TAP MPR No. II/MPR/1998	TAP MPR No. IV/MPR/1999
<i>Sistematika</i>	1) Bab I Pendahuluan 2) Bab II Pembangunan Nasional 3) Bab III Pembangunan Jangka Panjang Kedua 4) Bab IV Pembangunan Lima Tahun Ketujuh 5) Bab V Pelaksanaan 6) Bab VI Penutup	1) Bab I Pendahuluan 2) Bab II Kondisi Umum 3) Bab III Visi dan Misi 4) Bab IV Arah Kebijakan 5) Bab V Kaidah Kebijakan 6) Bab VI Penutup

66 Imam Subkhan. GBHN dan Perubahan *Op.cit*, hal. 138.

Komponen	GBHN Orde Baru	GBHN Orde Reformasi
<i>Pengertian</i>	Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam Garis-Garis Besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun.	Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.
<i>Tujuan</i>	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.	Terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, kesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.

Komponen	GBHN Orde Baru	GBHN Orde Reformasi
<i>Ketentuan/kaidah pelaksanaan</i>	GBHN pada dasarnya merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional yang ditetapkan setiap lima tahun berdasarkan perkembangan dan tingkat kemajuan kehidupan rakyat dan bangsa Indonesia, dan pelaksanaannya dituangkan dalam pokok-pokok kebijaksanaan pelaksanaan pembangunan nasional yang ditentukan oleh Presiden.	GBHN tahun 1999-2002 yang ditetapkan oleh MPR dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999, harus menjadi arah penyelenggaraan negara bagi lembaga-lembaga tinggi negara segenap rakyat Indonesia.

Secara komparatif berdasarkan ketiga rezim era baik Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi, Lutfil Ansori memberikan potret tentang ketiga rezim era haluan negara tersebut, yaitu:

Tabel 4.2.

Perbandingan GBHN Baik Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi⁶⁷

Keterangan	Orde Lama	Orde Baru	Reformasi
Isi	Haluan Politik	Haluan Pembangunan Nasional	Haluan Penyelenggaraan Negara
Maksud dan Tujuan	Arah Pedoman Politik	Arah Pembangunan Nasional	Arah Penyelenggaraan Negara

67 Bandingkan pula dengan tulisan Ni Ketut Sri Utari. *Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Struktur Hukum Indonesia*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional “Keberadaan GBHN dari Sudut Konteks dan Konten” Fakultas Hukum Universitas Udayana, Jumat, 30 September 2016, hal. 1.

Pada saat momentum amandemen konstitusi yang berlangsung dari tahun 1999-2002, terjadi perubahan yang mendasar pada konstitusi Indonesia, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dihapuskan. Pertimbangan penghapusan GBHN terkait erat dengan pilihan model pemilihan presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR berubah menjadi pemilihan presiden secara langsung, konsekuensi dari pilihan pemilihan presiden secara langsung oleh masyarakat tersebut adalah presiden tidak lagi bertanggungjawab terhadap MPR, melainkan bertanggungjawab langsung kepada masyarakat.

Jika mencermati kondisi kontemporer, wacana memunculkan kembali haluan negara menimbulkan pro-kontra, namun terlepas dari pro-kontra tersebut, beberapa catatan yang perlu dipertimbangkan dalam konteks menakar urgensi pokok-pokok haluan negara, di antaranya:

1. Haluan negara memiliki kedudukan yang strategis dan fundamental.

Haluan negara secara esensial memuat prinsip-prinsip pokok arah pembangunan dan penyelenggaraan negara Indonesia. Haluan negara bersifat memandu dan membimbing serta mengarahkan bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dan pemerintahan untuk mencapai tujuan-tujuan bernegara. Karena itu haluan negara dapat dikatakan sebagai merupakan pernyataan kehendak rakyat yang dituangkan dalam bentuk tertentu yang berlaku mengikat bagi penyelenggaraan negara dan berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pembangunan untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara.⁶⁸

Dalam hirarkis kebijakan, secara umum dapat diklasifikasikan tiga kelompok kebijakan, yaitu kebijakan yang sifatnya fundamental, kebijakan yang sifatnya instrumental, dan kebijakan yang sifatnya operasional. Kebijakan fundamental merupakan sebuah kebijakan yang memuat prinsip-prinsip dasar dan berfungsi sebagai rujukan dari kebijakan-kebijakan di bawahnya, artinya kebijakan fundamental ini merupakan *guidens* bagi penyelenggaraan aktifitas dan kegiatan

68 Jimly Asshiddiqie. Konstitusionalisme Haluan Negara Untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila. <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila>, diakses pada 25 Juli 2020.

penyelenggaraan bernegara, dalam pengertian pertama ini, haluan negara merupakan bagian dari kebijakan fundamental tersebut, sehingga memiliki kedudukan yang strategis, sementara kebijakan instrumental merupakan sebuah kebijakan turunan dari kebijakan yang bersifat turunan dari kebijakan fundamental, dalam konteks ini, visi-misi, dan program kerja presiden merupakan satu dari kebijakan instrumental ini, sedangkan kebijakan operasional adalah kebijakan yang lebih teknis, dia menerjemahkan kebijakan instrumental tersebut dalam bentuk kegiatan-kegiatan yang sifatnya impelementatif.

2. Pengaturan haluan negara dalam bentuk hukum yang derajat dan daya ikatnya lebih kuat.

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa haluan negara yang sifatnya fundamental dan strategis, maka tentu penguangannya harus diatur dalam bentuk hukum yang derajatnya lebih tinggi dan daya ikatnya lebih kuat. Karenanya kedudukannya yang strategis tersebut, jika membandingkan dengan politik hukum pengaturan haluan negara di negara lain, penguangannya ada bentuk hukum yang berpuncak pada konstitusi, artinya penguangan pada bentuk hukum konstitusi itu didasarkan pada pertimbangan bahwa derajat yang lebih tinggi dan juga daya ikatnya tentu lebih kuat pula.

Pandangan yang menilai bahwa haluan negara secara esensial telah tercermin dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang penguangannya pada level produk hukum undang-undang, menjadi kurang tepat, disamping level produk hukum undang-undang tentu bukanlah produk hukum yang memiliki derajat dan daya ikat paling kuat, namun juga membatasi esensi dari sebuah haluan negara, sebab menyederhanakan esensi haluan negara seolah eksekutif sentris.

3. Paradigma RPJPN yang eksekutif sentris

RPJPN yang secara fungsional sering kali dikaitkan sebagai pengganti haluan negara, mengalami bias paradigma, RPJPN di desain sangatlah eksekutif sentris. Seolah-olah bahwa yang bertanggung jawab “dunia akhirat” atau bertanggung jawab sepenuhnya hanyalah pemerintah khususnya presiden, padahal paradigma sebuah pedoman, panduan

dan arah penyelenggaraan negara *adressat*-nya adalah seluruh cabang kekuasaan, bukan hanya pemerintah lebih-lebih presiden semata.

4.1.2. Landasan Pokok-Pokok Haluan Negara

Di samping pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas, aspek penting yang perlu dicermati juga adalah landasan pentingnya pembentukan haluan negara di Indonesia yang dikelompokkan ke dalam beberapa landasan sebagai berikut:

4.1.2.1 Landasan Filosofis

Jalan panjang mencapai kemerdekaan telah membuat para pendiri bangsa merumuskan sebuah ideologi yang digali dari nilai-nilai sosial kebangsaan.⁶⁹ Para pendiri bangsa sadar akan pentingnya sebuah ideologi karena diyakini akan membawa negara-bangsa ke arah kemakmuran dan keadilan.⁷⁰ Pidato Soekarno pada sidang perumusan Pancasila tanggal 1 Juli 1945 menyatakan secara tegas bahwa:

“saya di dalam 3 (tiga) hari ini belum mendengarkan prinsip itu, yaitu ‘prinsip kesejahteraan’ prinsip: tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia merdeka’. Apakah kita mau Indonesia merdeka yang kaum kapitalisnya merajalela, ataukah yang semua rakyatnya sejahtera, yang semua orang cukup makan, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup memberi sandang pangan kepadanya?”⁷¹

69 Wawan Tunggal Alam, *et.al.* 2000. *Bung Karno Menggali Pancasila*. Jakarta: Gramedia, hal. 25.

70 Tujuan dari setiap Ideologi adalah untuk menghindari penderitaan manusia dengan menggabungkan ide-ide, emosi, dan orang-orang dalam moda produksi perubahan sosial yang mendasar. Ideologi harus memiliki ketiga variabel ini untuk mendapatkan kekuatan yang diperlukan sehingga berhasil sebagai kekuatan politik. Jadi, alasan penciptaan ideologi politik sebagai “pelarian” keluar dari ketidakadilan yang dirasakan. Hanna Samir Kassab. *The Power of Emotion in politics, Philosophy, and Ideology*, dikutip dalam Widodo Dwi Putro. Pancasila di era Pasca Ideologi. *Jurnal Veritas et Justitia*, Vol. 5 Nomor 1, 2019, hal. 6.

71 *Ibid.*

Pidato Soekarno tersebut menunjukkan betapa kesejahteraan rakyat merupakan sesuatu yang penting diwujudkan sebagai puncak kejayaan atas kelamnya masa penjajahan yang diderita oleh rakyat Indonesia. Pancasila sebagai *philosophie grondslag* memiliki kaitan yang cukup erat dengan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, konsepsi negara kesejahteraan Indonesia seperti terjemahan langsung dari Sila Kelima yakni Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, itu terkristalisasi dalam Alinea ke empat yang menyebutkan secara tegas bahwa tujuan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam konteks haluan negara, dia seperti *guidens*, sebagai kompas yang akan mengarahkan kemana penyelenggaraan negara dan pembangunan yang hendak dicapai dan diwujudkan sesuai dengan landasan ideologi Pancasila. Apabila Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis, konstitusi mengandung prinsip-prinsip normatif, maka haluan negara mengandung prinsip-prinsip direktif. Haluan negara diperlukan sebagai kaidah penuntun yang berisi arahan dasar tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan tujuan negara (*rechtidee*) sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 tersebut.⁷² Sebagai prinsip kebijakan fundamental tersebut, haluan negara menjadi pedoman perumusan kebijakan instrumental dan operasional pula.

4.1.2.2. Landasan Teoritis

Indonesia sebagai sebuah negara yang berpijak pada konsepsi negara hukum, menempatkan konstitusi sebagai puncak dari hirarkis peraturan perundang-undangan. Konstitusi sebagai *the supreme law of the land*⁷³ secara teoritik menekankan pada 3

72 Harry Setya Nugraha. Urgensi Garis Besar *Op.cit*, hal. 209.

73 Ahmad dan Novendri M. Nggilu. Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai *Prinsip the Guardian of the Constitution*. *Jurnal*

(tiga) materi muatan yang meliputi adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negaranya, ditetapkannya ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, serta adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁷⁴ Senada dengan pendapat tersebut, Lord Bryce lebih menekankan pada dua hal utama yaitu pengaturan mengenai alat-alat perlengkapan negara (lembaga negara=*permanent institutions*) yang dilengkapi dengan hak-haknya.⁷⁵

Sementara itu, C.F. Strong menegaskan materi muatan konstitusi memuat asas-asas kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah dan hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah.⁷⁶

Dalam perkembangannya, materi muatan tidaklah hanya mengatur tentang pembentukan lembaga negara yang bersifat fundamental,⁷⁷ pembagian tugas lembaga-lembaga negara fundamental tersebut, serta hak asasi manusia, melainkan juga telah menuangkan prinsip-prinsip kebijakan negara yang direktif. Konstitusi yang menuangkan prinsip direktif dalam konstitusinya adalah Konstitusi Irlandia tahun 1973 dengan mencantumkan pada bab khusus tentang *Directive Principle of State Policy (DPSP)* yang berisikan panduan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara dan lain-lain.⁷⁸

Irlandia sebagai negara pertama yang menuangkan *directive principle of state policy* dalam konstitusinya, menjadi inspirasi bagi negara lainnya yang juga menuangkan pokok-pokok haluan negara atau *directive principle of state policy*, satu di antaranya adalah India, yang oleh Jimly disebut sebagai negara yang memiliki

Konstitusi, Vol. 16 Nomor 4, 2019, hal. 797.

74 Sri Soemantri, dikutip dalam Novendri M. Nggilu. 2014. *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis)*. Yogyakarta: UII Press, hal. 28.

75 Lord Bryce, dikutip dalam K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, terjemahan Muhammad Hardani. 2003. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Surabaya: Aliansi Penerbit Independen, hal. 30.

76 C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, dikutip dalam Novendri M. Nggilu. 2014. *Hukum dan Teori Op.cit*, hal. 29.

77 *Ibid*. Dalam teori lembaga negara, lembaga negara fundamental ini juga dikenal dengan istilah *main state organ* atau lembaga negara utama.

78 Mei Susanto. Wacana Menghidupkan *Op.cit*, hal. 435.

konstitusi tertebal di dunia, sebab mengatur secara rinci tentang *directive principle of state policy*.⁷⁹

Jika menyandingkan dua negara tersebut dengan Indonesia yang saat ini menjadikan isu re-eksistensi haluan negara, memang terdapat perbedaan yang prinsipil, dimana kedua negara tersebut merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, namun bukan berarti tidak ada negara yang bercorak sistem presidensial yang menganut pilihan penguasaan pokok-pokok haluan negara dalam konstitusinya, seperti Konstitusi Filipina.⁸⁰

Konstitusi Filipina tersebut menunjukkan bahwa penguasaan haluan negara dalam konstitusi tidaklah relevan lagi membenturkan antara haluan negara dengan sistem presidensial sebagaimana yang menjadi pijakan utama para perumus perubahan UUD Tahun 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002 menghilangkan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN.

Harus diakui bahwa, potret masa lalu haluan negara dalam bentuk TAP MPR tentang GBHN menimbulkan traumatik atas sistem pemerintahan dan ketatanegaraan. Lebih-lebih GBHN menjadi acuan dapat digulingkannya kepemimpinan presiden yang menjabat jika lembaga MPR menilai presiden tidak menjalankan haluan negara.

Secara teoritik, sebuah negara bercorak presidensial manakala: 1) presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan; 2) presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi dipilih langsung oleh rakyat; 3) presiden berkedudukan sama dengan legislatif; 4) kabinet dibentuk oleh presiden sehingga kabinet bertanggungjawab kepada presiden; 5) presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitupun sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.⁸¹

79 Jimly Asshiddiqie. *Konstitusionalisme Haluan Negara Loc.cit.*

80 Aditya Nurahmi, *et.al.* Reorientasi Perekonomian Nasional Berdasarkan Pancasila Melalui Perubahan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Model *Directive Principles of State Policies*. *Majalah Hukum Nasional*, No. 2, Tahun 2018, hal. 152.

81 Ribkha Annisa Octovina. Sistem Presidensial di Indonesia. *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 4 No. 2, 2018, hal. 248-249.

Haluan negara dan sistem presidensial bukanlah dua kutub yang sangat berbeda dan tidak dapat disatukan, haluan negara bukan pula momok yang menakutkan bagi sistem presidensial, bahkan haluan negara bukanlah sesuatu yang dapat mengganggu “keimanan” kita pada pilihan penguatan sistem presidensial, serta haluan negara bukanlah sesuatu yang akan membuat kita “murtad” dari sistem presidensial, jika kelampayan masa lalu haluan negara yang tertian dalam TAP MPR tentang GBHN, kemudian gagasan mengembalikan haluan negara lantas berarti menyamakan dengan haluan negara di zaman orde baru yang meniadakan aspek demokratis dalam materi muatan haluan negara dan penerapannya. Dengan menghidupkan kembali haluan negara, tidaklah berarti bahwa format dan isi haluan negara harus sama dan sebangun dengan GBHN versi terdahulu. Yang penting, secara substansial, haluan negara itu harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principle*) yang bersifat ideologis dan strategis. Dalam rangka restorasi haluan negara tersebut, bukan tidak mungkin dapat dipadukan warisan-warisan positif dari berbagai rezim pemerintahan selama ini⁸² dengan situasi jiwa zaman Indonesia kontemporer.

Menghidupkan kembali Haluan Negara tidaklah berarti mengembalikan pula MPR sebagai lembaga tertinggi negara,⁸³ sebab pilihan penguatan sistem presidensial telah menyepakati bahwa tidak ada lagi lembaga tertinggi, dengan kata lain, presiden sama kedudukannya dengan lembaga parlemen. Dengan menghidupkan kembali haluan negara, tidak berarti presiden dapat di *impeachment* oleh MPR di tengah jalan, kecuali dengan alasan hukum sebagaimana rumusan teks konstitusi yang menjadi ukuran MK dalam memutus perkara *impeachment* presiden dan wakil presiden. Jadi, menghidupkan haluan negara, dengan penyesuaian dengan jiwa zaman Indonesia kontemporer dimana haluan negara yang dihidupkan kembali tanpa mengubah sistem

82 Yudi Latif. Rancang Bangun GBHN. Opini Harian Kompas, edisi 30 Agustus 2016. Lihat Juga Harry Setya Nugraha. Urgensi Garis Besar *Op.cit*, hal. 209.

83 I Wayan Prasa. *Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Dengan Sistem Presidensial*. Makalah disampaikan pada Workshop Pancasila, Konstitusi dan Ketatanegaraan dengan Tema “Penegakan Sistem Presidensial” yang diselenggarakan atas kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Udayana, 15-16 September 2017, hal. 5.

pemilihan presiden secara langsung, tidak mereduksi kedudukan presiden menjadi mandataris MPR yang dengan demikian MPR tetap sama kedudukannya dengan presiden sebagai lembaga tinggi negara, tidak dapat memberhentikan presiden di tengah jalan dengan alasan politis dengan pengukuran haluan negara, merupakan konsepsi haluan negara yang memiliki nilai urgensi tinggi, diperlukan sebagai arah yang dapat mengantarkan Indonesia menuju ujung jalan yang dicita-citakan, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

4.1.2.3. Landasan Yuridis

Sebelum amandemen konstitusi, MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dilekati kewenangan untuk menetapkan GBHN, hal itu tertuang secara tegas dalam Pasal 3 Undang-Undang 1945 sebelum amandemen, ketentuan tersebut menyatakan bahwa “*Majleis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara*”.

Reformasi konstitusi yang bergulir di tahun 1999-2002 sebagai konsekuensi turunan dari reformasi kenegaraan yang ditandai dengan jatuhnya rezim Soeharto, menjadikan MPR baik aspek kelembagaan, kewenangan dan fungsinya menjadi salah satu objek dari amandemen konstitusi. Jika menelusuri situasi kebatinan amandemen konstitusi, maka akan terlihat bahwa ada dua pusran pemikiran tentang GBHN ketika itu. *Pertama*, pandangan yang menyatakan apabila presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan sendirinya MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN seperti ketika presiden masih dipilih secara langsung oleh MPR. Setiap calon presiden akan menyampaikan tawaran programnya kepada rakyat pada masa kampanye yang nantinya akan menjadi program yang akan dilaksanakan presiden terpilih.⁸⁴ Pemikiran ini tercermin

84 Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, dikutip dalam Harry Setya Nugraha. *Urgensi Garis Besar Op.cit*, hal. 201.

dari pendapat ahli Afan Gaffar yang disampaikan pada rapat ke 13 PAH I BPR MPR 24 April 2001.⁸⁵

“keberadaan MPR akan bergantung pula dengan kemungkinan perubahan kelembagaan yang lain. Kalau konstitusi yang baru ini mengadopsi sistem pemilihan Presiden secara langsung, maka sudah tidak ada lagi fungsi MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden. Demikian juga dalam menentukan GBHN dan pertanggungjawaban presiden. Dengan sistem pemilihan langsung, GBHN adalah yang merupakan platform partai yang memenangkan pemilu, yang seterusnya sangat ditentukan oleh platform calon presiden yang memenangkan kursi kepresidenan. Dengan akibatnya adalah presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR, akan tetapi langsung kepada para pemilih, sehingga kalau seorang presiden tidak memenuhi kehendak rakyat, maka dia tidak akan terpilih kembali, kalau dia mencalonkan untuk masa jabatan berikutnya”.

Maswadi Rauf yang juga merupakan ahli yang diundang PAH BP MPR, juga menyampaikan pendapatnya tentang GBHN,⁸⁶

“kita memang beranggapan tidak perlu GBHN. Karena itu menjadi wewenang presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Sehingga tidak diperlukan adanya bimbingan dari MPR RI, tidak diperlukan adanya tolak ukur dari MPR, sehingga presiden itu nanti tidak bisa lagi dijatuhkan karena perbedaan policy, perbedaan pendapat dalam kebijakan antara MPR dengan presiden. Sehingga yang bisa menjatuhkan presiden nanti adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran konstitusi, tidak lagi kepada pelanggaran GBHN”.

Dua pendapat ahli tersebut pada prinsipnya berpijak pada pertimbangan penguatan sistem presidensial, dimana presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, melainkan dipilih secara langsung

85 Tim Penyusun Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Op.cit*, hal. 326.

86 *Ibid*, hal. 340-341.

oleh rakyat, sehingga pertanggungjawaban presiden langsung kepada para pemilihnya, oleh karenanya tidak dimungkinkannya lagi proses *impeachment* presiden kecuali dengan pertimbangan dan alasan hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 7A UUD Tahun 1945.⁸⁷

Kedua, pemikiran yang mengatakan bahwa walaupun presiden dipilih secara langsung, masih tetap dibutuhkan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, sehingga MPR masih dapat mengawasi pelaksanaan program-program presiden. Pandangan tersebut tercermin dari pendapat Soedijarto dari fraksi utusan golongan yang menyatakan bahwa:⁸⁸

“MPR tetap merupakan lembaga yang anggotanya adalah anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih, ditambah dengan utusan golongan menurut aturan yang ditetapkan oleh undang-undang. Karena itu kami masih menganggap bahwa MPR mempunyai wewenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; menetapkan Haluan Negara dalam Garis Besar dan memilih menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu menetapkan haluan negara dalam garis besar masih tetap, mengapa? Karena sistem yang mengandalkan penuh program pemerintah ditetapkan oleh pemenang, dalam budaya politik yang masih seperti kita, tetapi dengan GBHN yang dihasilkan oleh MPR maka program itu merupakan tanggungjawab bersama seluruh komponen bangsa, baik legislatif maupun eksekutif”.

87 Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Permusyawaratan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

88 *Ibid*, hal. 378-379

Senada dengan pandangan dari fraksi Utusan Golongan, Affandy yang merupakan anggota fraksi TNI/Polri menyatakan pendapatnya sebagai berikut:⁸⁹

“ini kami masih menganut (pilihan alternatif kedua MPR menetapkan dan mengesahkan haluan negara dalam garis-garis besar), ini kami kedepankan penting menurut hemat kami. Garis-garis besar haluan negara ini berawal mula, berasal di program yang dikampanyekan oleh presiden ditambah oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam rangka untuk keterpaduan, kesinambungan, keutuhan dan kebulatan. Kesinambungan dalam arti yang untuk jangka panjang, long term plan, begitu. Sebab kalau calon presiden ini hanya menggantikan lima tahun, barangkali bangsa ini akan bisa lebih menatap ke depan, melihat dalam rangka grand strategy dua puluh lima tahun ke depan”.

Dua pandangan fraksi ini menunjukkan bahwa GBHN hendak dipertahankan untuk kepentingan perencanaan jangka panjang, agar terjadi keterpaduan dan kesinambungan.

Dua pusanan pemikiran tersebut pada akhirnya disepakati bahwa kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dihilangkan.⁹⁰ Namun terlepas dari itu semua, ada hal yang menarik yang sempat muncul dalam perdebatan pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar tahun 1945, dimana adanya gagasan bahwa haluan negara diatur secara langsung dalam konstitusi. pandangan tersebut dikemukakan oleh Ali Wardhana sebagai pakar yang diundang oleh Panitia Ad-hock pada rapat ke-29, tanggal 9 Maret 2000 yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Pandangan Ali Wardhana sebagai

⁸⁹ *Ibid*, hal. 388-389.

⁹⁰ Hilangnya kewenangan GBHN pun berdampak pada hilangnya sarana pemandu pelaksanaan pembangunan nasional. Lihat Eric Stenly Holle. Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Rangka Perubahan Ke-IV UUD 1945. *Jurnal Hukum Volkgeist, Mimbar Pendidikan Hukum Nasional*, Vol. 1 No. 1, 2016, hal. 75. Dihapuskannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, tidak membawa dampak signifikan terhadap kemajuan sistem ketatanegaraan dan pembangunan di Indonesia. Lihat Rizki Rahayu Fitri dan Eka Sihombing. Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional. *Jurnal Restitusi*, Vol. 1 No. 1, 2019, hal. 41.

berikut:⁹¹

“nah, oleh karena itu, saya kira kalau kita memilih Undang-Undang Dasar yang singkat tetapi ada GBHN, dimana GBHN itu memuat masalah-masalah yang lebih detail atau kalau kita ingin tidak ada GBHN tapi hanya Undang-Undang Dasar, maka Undang-Undang Dasar-nya memang harus agak panjang begitu”.

Pandangan yang dikemukakan oleh Ali Wardhana tersebut secara konstitusional memang sangat dimungkinkan, sebab jika melakukan perbandingan dengan negara-negara lainnya, pun penuangan haluan negara dalam konstitusi dipraktikkan oleh negara-negara seperti Irlandia, India⁹², dan juga Filipina sebagaimana telah diuraikan di bagian sebelumnya. Gagasan yang disampaikan oleh Ali Wardhana tersebut, tidak mendapatkan respon dan kesepakatan oleh Panitia *Ad-Hoc* BP MPR.

Dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan haluan negara tersebut, kemudian digantikan secara fungsional oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dibentuk pada masa kepemimpinan Megawati Soekarno Putri, dan juga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang dibentuk pada masa kepemimpinan Soesilo Bambang Yudhoyono. Pembentukan UU SPPN secara substantif sangat menekankan pada aspek administratif perencanaan pembangunan semata (*pola administratif*), artinya UU ini hanya mengatur bagaimana perumusan perencanaan pembangunan baik di tingkat pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota hingga ke desa agar terjadi kesinambungan pembangunan. Sementara keberadaan UU RPJPN memang secara umum memuat prinsip-prinsip pokok arah pembangunan, namun harus diakui belum efektif, serta memiliki kelemahan yang terletak pada paradigma yang di

91 *Ibid.*, hal. 190

92 Di India, pengaturan *Directive Principle of State Policy* dalam konstitusi dimaksudkan sebagai upaya untuk memberi arah pencapaian keadilan sosial bagi masyarakatnya. Lihat Srinivas Katkuri. *Role of Directive Principles Toward Welfare State of the State and Social Development in India. International Journal of Law*, Vol. 4 Issue 1, 2018, hal. 56.

bangun. Sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya, bahwa UU RPJPN ini sangatlah eksekutif sentris, itu paling tidak tercermin secara jelas dalam Pasal 4 ayat (2) yang menyebutkan bahwa RPJPN menjadi pedoman dalam penyusunan RPJMN yang memuat visi, misi dan program presiden. Selain itu, Pasal 7 yang mengatur tentang pengendalian dan evaluasi menyebutkan bahwa Pemerintah melakukan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan RPJPN Nasional, dan di tingkat daerah, Pemerintah Daerah yang melakukan evaluasi dan pengendalian. Dua pasal itu paling tidak telah menunjukkan bahwa paradigma arah pembangunan nasional sangatlah bercorak eksekutif sentris, bahkan mengesankan pemerintah khususnya presiden yang bertanggung jawab “dunia akhirat” atas pelaksanaannya. Jika secara esensial kita melihatnya sebagai sebuah haluan negara, maka paradigmanya adalah bukan hanya presiden atau eksekutif saja yang punya tanggung jawab untuk melaksanakan dan memedomannya, melainkan seluruh cabang kekuasaan harus merujuk dan memedomani haluan negara tersebut, sebab haluan negara yang memuat prinsip-prinsip pokok kebijakan negara, di dalamnya tertuang pula kepentingan di bidang legislatif dan yudikatif, misalnya bagaimana haluan negara memberi arah pencapaian keadilan sosial melalui lembaga yudisial, dan lain sebagainya, sehingga haluan negara tidaklah dapat disimplifikasi bahwa hanya presiden atau eksekutif saja yang memedomani haluan negara, melainkan semua kebijakan cabang kekuasaan harus juga merujuk dan berpuncak pada haluan negara yang dirumuskan dan disepakati tersebut.

Jika mencermati pula tentang original intent pembentukan SPPN dan RPJPN, bahwa pembentukan kedua Undang-Undang tersebut tidaklah dimaksudkan menjadi haluan negara⁹³ yang bersifat *directive principle of state policy*, melainkan untuk menghindari kekosongan rencana pembangunan yang sebelumnya tertuang dalam haluan negara.⁹⁴ kesadaran bahwa RPJPN tidaklah dimaksudkan menjadi haluan didasarkan pada kesadaran kolektif

93 Wawancara Via Zoom dengan Ir. Bambang Prijambodo, MA, Deputi Bidang Ekonomi Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN/Bappenas RI), Senin, 6 Juli 2020 Pukul 14.00 Wita.

94 Bagian Menimbang huruf a dan b, serta Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

pembentuk UU bahwa haluan negara harus dibentuk oleh lembaga yang merepresentasikan seluruh kekuatan bangsa (MPR).⁹⁵

Jika kesepakatan kolektif ingin menghidupkan kembali haluan negara, maka pintu masuk secara yuridis adalah dengan mengubah ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan menegaskan bahwa MPR berwenang untuk menetapkan Pokok-pokok haluan negara.

4.1.2.4. Landasan Sosiologis dan Politik

Jimly Asshiddiqie menilai bahwa persoalan yang dihadapi oleh Indonesia saat ini adalah percepatan kemajuan nasional dan daerah menjadi terhambat, itu disebabkan tidak adanya GBHN yang sifatnya menyeluruh dan terpadu, sebab RPJPN tidaklah cukup mengakomodir.⁹⁶

Dalam konteks landasan sosiologis, Ravik Karsidi memberikan catatan tentang basis sosial-ekonomis tentang pentingnya haluan negara. Menurutnya, setiap pembangunan harus berkelanjutan, terutama menyangkut infrastruktur dalam skala nasional. Tidak gonta-ganti atau tidak searah seperti yang dilakukan pada era reformasi ini. Belum tercapainya maksud pembangunan ekonomi sebagaimana amanat konstitusi adalah terutama karena penyimpangan kiblat pembangunan dari roh dan jiwa konstitusi. Penyimpangan yang dilakukan berlangsung baik dalam bentuk liberalisasi undang-undang, kebijakan fiskal, dan fungsi moneter yang terlepas dari amanat konstitusi. Sejak reformasi telah disahkan banyak Undang-Undang di sektor perekonomian yang setelah diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi terbukti tidak konstitusional.⁹⁷

Prinsip demokrasi yang menjadi dan prasyarat berdirinya negara demokrasi adalah rakyat dapat secara bebas menyampaikan

95 Bambang Prijambodo. Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Dengan Model GBHN Sebagai Haluan Penyelenggaraan Negara. Paparan disampaikan pada Rapat Pleno Badan Pengkajian MPR-RI, Makassar, 16 November 2017, hal. 6.

96 Jimly Asshiddiqie. <https://www.antaranews.com/berita/1129848/jimly-asshiddiqie-penting-menghidupkan-kembali-gbhn>, diakses pada Senin, 20 Juli 2020.

97 Sudjito dalam Harry Setya Nugraha. Urgensi Garis Besar *Op.cit*, hal. 212.

46 | Urgensi, Bentuk Hukum dan Penegakannya, serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara

aspirasinya dalam kebijakan politik dan sosial. Melalui dan atas dasar kedaulatan rakyat serta demokrasi, rakyat berkesempatan menyatakan kehendaknya secara sistematis, ataupun secara sporadis. Di dalamnya, ada filsafat keterkaitan sistemik antara kedaulatan rakyat, demokrasi yang basis sosialnya. Artinya kehidupan dan masa depan rakyat sebagai individu maupun sebagai bangsa, direncanakan, didesain dan diraih melalui upaya-upaya memperhatikan aspirasi rakyat, sekalian dinamika sosialnya. Disanalah kemudian GBHN merupakan sarana memanusiaikan rakyat dalam rangka pertanggungjawaban sosial penyelenggara negara. Kedaulatan rakyat, demokrasi, dan GBHN dibutuhkan dan perwujudannya harus melalui analisis sosial. Hal demikian penting agar aspirasi dan dinamika sosial terakomodasi dengan baik.⁹⁸

Dalam konteks demokrasi, Yudi Latif menggunakan pendekatan demokrasi mayoritarian vs demokrasi konsensus, menurutnya demokrasi mayoritarian tidak *compatible* untuk Indonesia karena akan mengancam kelompok minoritas. Demokrasi mayoritarian hanya cocok jika pemerintahan dimenangkan secara bergantian baik pihak mayoritas dan minoritas, yang itu hanya mungkin terjadi di negara yang menganut sistem dwi partai. Pilihan pendiri bangsa menyusun pemerintahan Indonesia dengan demokrasi permusyawaratan yang menekankan daya-daya konsensus (mufakat) di bawah sistematis negara kekeluargaan. Demokrasi permusyawaratan ini berusaha mengatasi paham perseorangan dan golongan, yang dihindari bukan saja dikte-dikte diktator mayoritas, melainkan juga dikte-dikte minoritas dari oligarki elite penguasa dan pengusaha. Dalam ungkapan Soekarno, demokrasi kita janganlah mengikuti model mayokrasi dan minokrasi.⁹⁹

Dalam konteks negara kekeluargaan dengan demokrasi consensus ala Indonesia, kebijakan dasar pembangunan tidaklah diserahkan kepada presiden sebagai ekspresi kekuatan mayoritarian. Kebijakan dasar pembangunan harus dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat

98 *Ibid.*

99 Yudi Latif. Basis Sosial GBHN. <https://pusaka.or.id/2016/02/basis-sosial-gbhn/>, diakses Senin 20 Juli 2020.

dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap.¹⁰⁰

Menyerahkan perumusan kebijakan dasar pembangunan yang diistilahkan oleh Mei Susanto kepada presiden menyebabkan kebijakan dasar pembangunan sangatlah presiden sentris, serta dapat berujung pada ketidakpastian kebijakan pembangunan oleh presiden, sebab presiden yang terbatas limitasi perodesasinya, tentu terbatas pula dalam pencapaian tujuan yang sifatnya jangka panjang, yang terjadi adalah, ketika rezim kepemimpinan presiden berganti, tentulah kebijakannya pun berganti sesuai selera dan keinginan presiden, apalagi jika presiden yang melanjutkan tampuk kekuasaan tersebut, bukanlah dari partai yang sama, dan bahkan merupakan rival dari presiden atau partai pemenang sebelumnya. Kondisi itu pun memiliki dampak turunan hingga ke daerah, manakala kepala daerah yang memimpin tersebut secara garis kepartain dan mazhab politiknya berbeda dengan presiden, maka dapat dipastikan akan memperhambat dan memperpanjang pencapaian tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945. Kondisi ini menjadi urgensi dihidupkannya kembali haluan negara sebagai kompas yang akan mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan guna mencapai tujuan bernegara.

Kondisi sosial saat ini jika dikaitkan dengan isu haluan negara memunculkan pro dan kontra, bagi kalangan yang pro, mengembalikan haluan negara tentu sebagai ikhtiar konstitusional untuk menyelesaikan berbagai persoalan pembangunan dan penyelenggaraan negara. Bagi kalangan yang kontra akan haluan negara, memandang bahwa menghidupkan kembali haluan negara akan kembali memosisikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan akan menimbulkan dampak turunan yang akan berujung pada dapat diberhentikannya presiden dengan indikator atau ukuran ketidaktercapaian pelaksanaan haluan negara oleh presiden. Singkatnya, bagi kalangan kontra, haluan negara dapat mereduksi semangat konstitusional penguatan sistem presidensial.¹⁰¹

100 Mei Susanto. Wacana Menghidupkan *Op.cit*, hal. 429.

101 Jefferson Ng. *Reinstating the Broad Guidelines of State Policy: Tipping the Power Balance?*. *RSIS Commentary*, No. 177, September 2018, hal. 2. Lihat juga Ratna Herawati yang menyatakan bahwa menghidupkan kembali GBHN merupakan langkah mundur dari sistem

Pandangan yang mengatakan bahwa haluan negara bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial yang sesudah masa reformasi justru dimaksudkan untuk diperkuat dan bercirikan pemerintahan parlementer tidaklah tepat. Menurut Jimly, menghidupkan kembali haluan negara tidak berarti ditafsirkan : 1) MPR menjadi lebih tinggi kedudukannya daripada presiden; 2) presiden tidak dapat lagi dipilih langsung oleh rakyat, melainkan harus kembali dipilih oleh MPR; 3) presiden harus bertanggung jawab kepada MPR, bukan lagi langsung kepada rakyat; 4) rumusan haluan negara lebih rinci dan bersifat operasional, sehingga presiden tidak dapat lagi berkreatifitas untuk menyusun program menurut visi dan misi yang diusungnya dalam kampanye pemilihan presiden,¹⁰² kondisi tersebut menurut Jimly harus dicegah jangan sampai haluan negara ditafsirkan seperti itu, namun bukan upaya mencegah tersebut bukan lantas alergi dan resisten terhadap haluan negara yang diwacanakan saat ini untuk dihidupkan kembali. Artinya haluan negara menjadi penting untuk mengarahkan pembangunan dan penyelenggaraan negara, namun dengan catatan yang tidak akan mereduksi esensi penguatan sistem presidensial sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya.

Meneropong masa depan menghidupkan kembali haluan negara harus dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai ekspresi dari kekuatan politik yang representatif dan komprehensif. MPR menjadi *centrum* kekuasaan perumusan dan penetapan haluan negara. Meskipun MPR sebagai sentrumnya, akan tetapi MPR dalam perumusan dan pembahasannya hingga ke penetapannya harus tetap berpijak pada pilihan sistem demokratis. Dalam konteks perumusan, pembahasan hingga ke penetapan, MPR harus mendasarkannya pada prinsip *Democratic Directive Principle of State Policy Making*, artinya pembentukan kebijakan

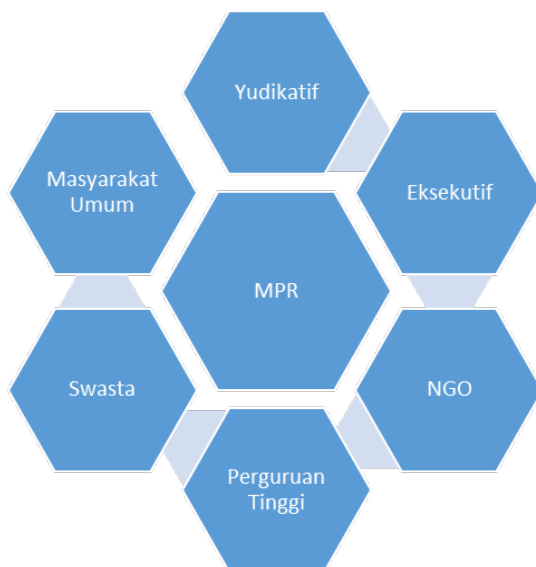
presidensial dan demokrasi, Ratna Herawati dan Novira Maharani Sukma. *State Guidelines in Indonesia: How to Accommodate Based on The State System of Indonesia*. The First International Conference on Islamic Development Studies 2019, European Union Digital Library, hal. 3. Lihat Juga Hilaire Tegnau, *et.al. Indonesia National Development Planning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?. International Journal of Law Reconstruction*, Vol. II, Issue 1, 2018, hal. 8. Fery Amsari, <https://republika.co.id/berita/pw800o428/amendemen-gbhn-disebut-pintu-masuk-kendalikan-presiden>, diakses pada Senin, 20 Juli 2020.

102 Jimly Asshiddiqie. *Konstitusionalisme GBHN Loc.cit.*

dasar tersebut harus dilaksanakan secara demokratis, dimana fitur utamanya dari konsepsi demokratis adalah partisipasi publik. Meskipun MPR sebagai sentrum perumusan, pembahasan dan penetapan haluan negara, namun harus membuka ruang partisipasi publik semaksimal mungkin dari seluruh elemen bangsa yang dapat diilustrasikan melalui bagan di bawah ini:

Bagan 4.1.

Perumusan Haluan Negara Melalui Partisipasi Elemen Bangsa



Bagan di atas menunjukkan betapa MPR sebagai sentrum, namun dia membuka ruang seluruh elemen bangsa untuk dapat mengusulkan materi muatan dari haluan negara yang hendak dibentuk, di samping itu, ruang partisipasi tersebut pula memungkinkan seluruh elemen bangsa untuk memberi masukan, dan kritik guna pembentukan haluan negara yang diidealkan. Pentingnya partisipasi publik¹⁰³ yang maksimal ini dimaksudkan agar haluan negara yang berhasil diabadikan tersebut memperoleh legitimasi yang kuat dari seluruh elemen bangsa, serta menjadi cerminan betapa dibukanya jalan bagi warga negara untuk terlibat dalam mempengaruhi kebijakan publik, apalagi kebijakan yang

103 Zachary Elkins, *et.al. The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval. Temple Law Review*, Vol. 81 No. 2, 2008, hal. 361.

sifatnya fundamental tersebut.¹⁰⁴ Serta semua pihak akan merasa memiliki tanggung jawab yang sama untuk melaksanakan dan mengontrol implemtasi haluan negara tersebut.

Selain itu, haluan negara yang akan dibentuk kedepan adalah haluan negara yang tidaklah dimaknai secara sempit, yaitu haluan negara yang sifatnya *temporary* lima tahunan sebagaimana yang pernah dibentuk di zaman orde baru, melainkan haluan negara yang dimaknai secara luas, yaitu sebuah haluan negara yang memberi arah dan pedoman pembangunan dan penyelenggaraan negara jangka panjang *long term planning* 20-25 tahunan.¹⁰⁵

4.2. Bentuk Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara dan Sanksinya

4.2.1. Bentuk Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara

4.2.1.1. Pokok-Pokok Haluan Negara Dalam UUD 1945

Pilihan bentuk hukum terhadap pengaturan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam konstitusi Indonesia (UUD 1945) tidak dapat dilepaskan dalam lintasan sejarah antara wewenang MPR yang diberikan oleh UUD 1945 (sebelum perubahan) untuk menetapkan garis-garis besar Haluan Negara (GBHN).¹⁰⁶ Dengan demikian, MPR sebagai penjelmaan dari seluruh kepentingan dan aspirasi rakyat Indonesia memegang kedaulatan negara sekaligus memiliki posisi paling *vital* dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, khususnya terkait pilihan terhadap dasar dan kebijakan apa yang akan dipilih oleh penyelenggara negara, khususnya Presiden sebagai pihak eksekutif.

Konstruksi yuridis dari adanya kewenangan tersebut tidak terlepas dari posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu. Akan tetapi, setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945,

104 Ronald Van Crombrugge. *Belgium and Democratic Constitution-Making: Prospect for the Future?. Netherlands Journal of Legal Philosophy*, Vol. 46 Issue 1, 2017, hal. 13.

105 Meirina Fajarwati. Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 48 No. 1, 2018, hal. 82.

106 Selain menetapkan UUD 1945, MPR juga berwenang untuk menetapkan Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara. Lihat Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan.

MPR tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga tinggi negara lainnya, seperti DPR, dan Presiden. Perubahan UUD 1945 ini berakibat fundamental dengan dihapusnya GBHN dalam sistem hukum dan ketatanegaraan di Indonesia.

Apabila mencermati perdebatan dalam sidang perubahan UUD oleh Badan Pekerja MPR, nampak penghapusan GBHN berkaitan dengan perubahan model pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR dirubah dengan pemilihan langsung oleh rakyat. Sehingga muncul pandangan dengan dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak dibutuhkan lagi keberadaan GBHN dikarenakan Presiden bukan lagi mandataris MPR. Pilihan ini memberikan ruang bagi Presiden terpilih untuk menentukan rencana dan mekanisme pembangunan yang dikehendakinya.¹⁰⁷

Lahirnya pilihan tersebut, ternyata tidak serta merta mendapatkan dukungan dari anggota MPR itu sendiri untuk menghapuskan GBHN dalam posisi penting dalam mendukung pelaksanaan program Presiden, meskipun Presiden sudah tidak dipilih lagi oleh MPR. Realitas GBHN yang mendukung pembangunan pada masa sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945 menjadi salah satu bagian yang sangat terikat dengan kedudukan seorang Presiden. Pendapat ini sebagaimana disampaikan oleh Ahmad Zacky Siradj dari Fraksi Utusan Golongan yang menyatakan bahwa:¹⁰⁸

“Kenapa kami di dalam Fraksi Utusan Golongan masih mementingkan pandangan tentang GBHN, saya kira Garis-garis Besar Haluan Negara ini pada dasarnya karena paket calon itu digodok oleh partai-partai politik yang akan dilempar kepada masyarakat umum. Saya kira partai-partai politik juga sudah mendasarkan diri kepada visi dan misi yang akan dirumuskan. Dan

107 Lutfil Ansori. Haluan Negara Sebagai *Op.cit*, hal. 88.

108 Tim Penyusun Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002; Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*. Jilid I Edisi Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hal. 382.

kalau ini diperjuangkan sebagai satu ikatan di dalam Majelis maka kelembagaan itu akan menjadi semacam memiliki wewenang untuk menilai seberapa jauh visi dan misi dari pada Presiden itu sendiri”

Berdasarkan hal tersebut, adanya upaya mempertahankan GBHN merupakan upaya mempertahankan sebagai eksistensi MPR dalam mendukung setiap kebijakan yang dipilih Presiden, bukan semata-mata mempengaruhi kekuasaan Presiden dalam sistem Presidensial. Berkaitan dengan itu jika di tarik benang merah kebelakang, bahwa dalam perspektif pemikiran pendiri bangsa, usaha bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuan negara seperti tertuang dalam pembukaan UUD 1945, harus bersandar pada tiga konsensus fundamental, yaitu: Pancasila sebagai falsafah dasar, UUD sebagai hukum atau norma dasar, dan Haluan Negara sebagai kebijakan dasar. Apabila Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis, Konstitusi mengandung prinsip-prinsip normatif, maka Haluan Negara mengandung prinsip-prinsip direktif.¹⁰⁹ Adanya kesepakatan ini menunjukkan bahwa Haluan Negara diciptakan sebagai perangkat guna menuntun penyelenggara pemerintahan negara dalam upaya mewujudkan tujuan bernegara.

Secara khusus tentang Haluan Negara yang mengandung prinsip-prinsip direktif atau *directive principle of state policy* (DPSP) yang merupakan prinsip-prinsip umum yang memandu pemerintah dalam tindakannya saat ini dan arah masa depan mengenai bangsa dan rakyatnya. Prinsip ini selain menggambarkan Haluan Negara sebagai cita-cita yang harus dipertimbangkan oleh negara dalam perumusan kebijakan dan membuat Undang-Undang untuk mengamankan “keadilan sosial, ekonomi dan politik” bagi semua orang, juga mengandung “maksud dan tujuan negara” dibawah konstitusi.¹¹⁰ DPSP adalah seperangkat prinsip yang menghidupkan aspirasi rakyat dan bangsa. Dalam hal ini Chinnapa menyatakan bahwa “*directive principles specify the programs and the mechanics of the state to attain the constitutional goals*

109 Yudi Latif. Rancang Bangun GBHN *Loc.cit.*

110 Berihun Adugna Gebeye. The Potential of Directive Principles of State Policy for the Judicial Enforcement of Socio-Economic Rights: A Comparative Study of Ethiopia and India. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Vol. 10, No. 5, 2016, hlm. 3-4.

set out in the preamble".¹¹¹ Selanjutnya ditegaskan bahwa DPSP adalah *core and living constitutional principles*.¹¹² Hal senada juga dapat menggambarkan DPSP sebagai "*collection of constitutional provisions that require a state to carry out certain obligations in fulfilment of its mandate for the citizenry*".¹¹³ Dalam bahasa serupa dikatakan oleh Ceazar bahwa DPSP adalah "*blue-prints for good governance and social justice for all*" yang memandu bangsa untuk mewujudkan cita-cita nasionalnya.¹¹⁴

Haluan Negara sebagai tuntunan maupun panduan dalam kehidupan kenegaraan Indonesia secara tidak langsung juga dapat memberikan batasan agar penyelenggara negara dalam hal ini eksekutif (Presiden) tidak secara 'serampangan' menggunakan kekuasaannya untuk menjalankan program pemerintahannya. Prinsip seperti ini sama halnya dengan prinsip konstitusionalisme yang membatasi kekuasaan dalam konstitusi.

Posisi negara yang menganut prinsip konstitusi sebagai hukum dasar dan sekaligus hukum tertinggi seperti di Indonesia membawa efek pada kepatuhan seluruh elemen negara pada batasan-batasan yang telah ditentukan oleh konstitusi. Adanya ruang untuk menghadirkan batasan-batasan kekuasaan negara tersebut pada pemahaman teori konstitusi kontemporer disebut dengan paham konstitusionalisme. Konstitusi dan konstitusionalisme memiliki keterkaitan erat satu sama lain. Dapat dikatakan bahwa salah satu unsur negara berdasarkan hukum adalah adanya konstitusi atau UUD.¹¹⁵

Menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintahan merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk

111 *Ibid*, hlm. 4

112 *Ibid*.

113 *Ibid*.

114 *Ibid*.

115 Bagir Manan dan Kuntara Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Op.cit*, hal. 104-105.

memerintah.¹¹⁶

Secara khusus di Indonesia, hal-hal pokok yang menjadi dasar sendi konstitusionalime menurut Taufiqurrohman Syahuri adalah konstitusi atau UUD dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan disatu pihak dengan melakukan perimbangan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di pihak lain, menjamin hak-hak asasi dan hak-hak politik dari warga negaranya.¹¹⁷

Lebih lanjut menurut Sri Soemantri, bahwa ruang lingkup kajian dalam materi muatan konstitusi sebagai pengejawantahan paham pembatasan kekuasaan ada tiga (3) materi muatan dalam sebuah konstitusi, antara lain:¹¹⁸

- 1) Adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warganya.
- 2) Adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan Negara yang mendasar.
- 3) Adanya pengaturan tentang pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar.

Sementara itu, menurut Dahlan Thaib ruang lingkup konstitusionalime terdiri dari:¹¹⁹

- 1) Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum.
- 2) Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.
- 3) Peradilan yang bebas dan mandiri.
- 4) Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

Merujuk pendapat tentang pokok-pokok konstitusionalime diatas, agaknya secara jelas bahwa konstitusi bukan hanya memberikan ruang bagi cabang kekuasaan untuk melaksanakan tugas kenegaraannya, namun konstitusi juga memberikan proteksi

116 Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Op.cit*, hal. 171.

117 Taufiqurrohman Syahuri. 2004. *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1999-2002*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 37-38.

118 Sri Soemantri. 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Posdakarya, hal. 10.

119 H. Dahlan Thaib, *et.al*. 2013. *Teori dan Hukum Op.cit*, hal. 1-2.

dalam bentuk pembatasan agar setiap cabang kekuasaan negara tidak menyalahgunakan setiap kewenangan dan kekuasaannya. Oleh sebab itu, adanya pembatasan ini senafas dengan maksud dari adanya Haluan Negara yang menjadi pembatas dalam segi positif, yakni untuk menjadi ‘*early warning*’ dalam menuntun atau memandu penyelenggara negara. Bukan pembatas dalam arti negatif, yakni untuk melakukan intervensi kedalam cabang kekuasaan lain.

Konkritnya, adanya prinsip persamaan antara UUD 1945 sebagai konstitusi negara dan Pokok-Pokok Haluan Negara yakni dalam memberikan batasan. Untuk meneguhkan prinsip tersebut, apabila Pokok-Pokok Haluan Negara dihadirkan kembali, maka prinsip pembatasan yang menjadi maksud asli dari dua bentuk hukum ini dipadupadankan dalam bentuk norma di UUD 1945.

Aktualisasi dari gagasan tersebut dilakukan dengan merumuskan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam BAB tersendiri dalam UUD 1945. Hal ini dimaksudkan agar Haluan Negara mendapatkan landasan hukum dan pengakuan secara konstitusional dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Penempatan Haluan Negara dalam BAB tersendiri sebenarnya bukan praktek baru jika melihat penerapan Haluan Negara di beberapa Negara. Hal ini merupakan hal yang lazim dilakukan, sebagaimana mencerminkan praktek tersebut di India yang menempatkan Haluan Negara secara khusus dalam BAB khusus di Konstitusi India.¹²⁰ Selain itu, Konstitusi Irlandia sejak 1937 telah mencantumkan *Directive Principle of State Policy* yang berisikan panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara dan lain-lain. Sejak itu, banyak negara yang mengikuti seperti Belgia, India, Nepal, Pakistan, Filipina, Afrika Selatan.¹²¹

120 Mengenai pelaksanaan DPSP di India S.M Mehta berpandangan terkait DPSP, menurutnya “DPSP are the ideals which the state must consider in the formulation of policies and making laws in order to secure ‘social, economic and political justice’ to all”. Lihat, SM Mehta. 1990. *A Commentary on Indian Constitutional law*. New Delhi: Deep & Deep Publications, hal. 215.

121 Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmiaji. Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 49 No.2, April 2020, hal. 4.

Banyak negara yang mengikuti pencantuman Haluan Negara atau DPSP dalam konstitusinya. Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie terjadi tren perumusan DPSP dalam konstitusi negara-negara di dunia saat ini yang berisikan konstitusi ekonomi sekaligus konstitusi sosial.¹²² Khususnya untuk negara yang sistem pemerintahannya menganut sistem Presidensial semisal halnya Korea Selatan yang dalam konstitusinya mengatur mengenai hal-hal yang bersifat Haluan Negara berkaitan dengan hak dan kewajiban warga negara serta pembangunan dalam bidang ekonomi.¹²³ Oleh karenanya, penting untuk mengklasifikasikan negara-negara yang memasukkan DPSP dalam konstitusi negaranya berdasarkan sistem pemerintahan yang digunakan oleh negara tersebut. Adapun rincian perbandingan penerapan Haluan Negara di negara lain sebagai berikut:¹²⁴

Tabel 4.3.

Perbandingan Penerapan Haluan Negara di Beberapa Negara

Negara	Sistem Pemerintahan	Haluan Negara
Irlandia	Sistem Parleментар	Disebutkan secara tegas dalam Pasal 45 Konstitusi Irlandia 2015 yang berjudul <i>Directive Principles of Social Policy</i> .
India	Sistem Parleментар	Disebutkan secara tegas dalam Bab IV Konstitusi India dengan judul <i>Directive Principles of State Policy</i> ,
Filipina	Sistem Presidensial	Disebutkan secara tegas dalam Pasal II Konstitusi Filipina 1987 dengan <i>Declaration of Principles and State Policies Principles</i> .

122 Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi Ekonomi Op.cit*, hal. 107.

123 Susi Dwi Harijanti. Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Jurnal Majelis*, Edisi 4 Tahun 2016, hal. 20.

124 Mei Susanto. Wacana Menghidupkan *Op.cit*, hal. 436.

Negara	Sistem Pemerintahan	Haluan Negara
Afrika Selatan	Sistem pemerintahan campuran	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Afrika Selatan, namun beberapa pengaturan di dalamnya mengandung prinsip Haluan Negara .
Brazil	Sistem Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Brazil, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip Haluan Negara .
Korea Selatan	Sistem Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Korea Selatan, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip Haluan Negara .

Berdasarkan penjelasan diatas, selain Korea Selatan penulis lebih spesifik perbandingan dengan dua negara yang menerapkan sistem presidensial yaitu Filipina dan Brazil sebagai berikut:

1. Filipina

Seperti telah disebutkan diatas bahwa Filipina mempunyai suatu haluan penyelenggaraan negara yang tertuang dalam Pasal II yang berjudul *Declaration of Principles and State Policies* (DPSP). DPSP yang diadopsi Filipina membedakan secara tegas antara *principles* dan *policies*. Pasal II tersebut dibagi menjadi dua judul yaitu “*Principles*” dan “*Policies*”, dalam hal ini “*Principles*” memuat prinsip-prinsip fundamental ketatanegaraan Filipina seperti konsep kedaulatan rakyat, bentuk pemerintahan, demokrasi, supremasi masyarakat sipil diatas militer, tugas utama negara, pemisahan secara tegas negara dan gereja, dan lainnya. Sedangkan muatan dalam “*Policies*” mengandung arahan terhadap kebijakan yang lebih bersifat spesifik, seperti penjaminan hak asasi manusia, *national economy and patrimony*, persoalan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, *land reform* perkotaan dan perumahan, perburuhan, dan lain-lain.¹²⁵

125 *Pasal VI Policies, The 1987 Philippine Constitution*. Lihat juga dalam Universitas Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR. 2018. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, hal. 99.

Pembedaan tersebut memberikan signifikansi dikarenakan *principles* yang dijabarkan dalam Konstitusi Filipina bertujuan sebagai sebuah aturan yang mengikat (*bindingrules*) yang harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan negara. Termasuk pula dalam membentuk perencanaan pembangunan, penganggaran dan pembentukan aturan dan kebijakan. Beda halnya dengan *policies*, yang merupakan petunjuk (*guidelines*) bagi seluruh orientasi negara.¹²⁶

2. Brazil

National Congress dalam konstitusi diberikan kewenangan untuk menentukan haluan penyelenggaraan negara. Hal tersebut dapat dilihat dalam konstruksi Pasal 48 Konstitusi Brazil, yang mana *National Congress* dapat menetapkan haluan penyelenggaraan negara dengan persetujuan atau dukungan Presiden sebagaimana tertulis:

“...II. *pluriannual plan, budgetary directives, annual budget, credit transactions, public debts and issuances of currency*” dan angka 4 “*national, regional dan sectorial plans and programmes development;*” Tidak hanya menetapkan, *National Congress* kemudian juga mempunyai kuasa untuk “...*consider the reports on the execution of Government plans.*”¹²⁷

Pasal 48 angka IV kemudian ditegaskan *National Congress* kembali menetapkan kebijakan-kebijakan pembangunan sektoral. Perlu diketahui bentuk perencanaan di Brazil bukan merupakan *comprehensive planning* seperti pembangunan nasional dengan jangka panjang yang meliputi seluruh aspek, akan tetapi bersifat kebijakan (*policy*) yang membidangi hanya sektor tertentu. Selain itu, Ketentuan materi muatan daripada angka II dan angka IV Pasal 48 tersebut semuanya disusun oleh Presiden, sementara *National Congress* mengesahkan dan menetapkan.¹²⁸

126 Mei Susanto. Wacana Menghidupkan *Op.cit*, hal. 435.

127 Universitas Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR. 2018. *Naskah Akademik Op.cit*, hal. 97.

128 *Ibid*.

Konstitusi Brazil tidak mempunyai bab khusus mengenai haluan penyelenggaraan negara akan tetapi beberapa bab memuat tentang prinsip-prinsip yang bersifat *directive*. Dalam Konstitusi Brazil, diuraikan *principles* dan arah kebijakan secara sektoral, yang secara umum dibagi dalam tiga bagian yaitu; (1) *Title VI: Taxation and Budget*, (2) *Title VII: The Economic and Financial Order* dan (3) *Title VIII: The Social Order*.¹²⁹

Ketiga *title* tersebut masing-masing memuat *general principles* atau *general provisions* terlebih dahulu, baru kemudian dimuat mengenai arah kebijakan perencanaan dan penganggaran sektoral. Penganggaran kemudian menjadi perhatian khusus yang dituangkan dalam Bab Anggaran, sehingga kemudian Presiden memiliki pedoman dalam menyusun anggarannya. Pengaturan perencanaan sektoral dalam Konstitusi Brazil termasuk sangat spesifik apabila kita melihat bab khusus mengenai *sports, health* dan lainnya. Konstruksi dalam Konstitusi Brazil dalam hal ini menjabarkan *principles* dan *policies* secara sektoral.¹³⁰

Berdasarkan perbandingan atas negara Brazil dan Filipina maka terdapat dua jenis pengaturan Haluan Negara dalam konstitusi, yakni hanya terbatas dalam satu pasal khusus yang menguraikan secara umum tentang Haluan Negara seperti yang konstitusi Filipina, atau tersebar dalam berbagai bab dalam konstitusi sebagaimana ditunjukkan dalam Konstitusi Brasil. Kedua praktek ini meskipun secara struktural berbeda pengaturannya, namun secara substansial telah mengakomodir Haluan Negara dalam konstitusi. Selain itu, adanya keikutsertaan lembaga semacam MPR di Brasil dan Filipina menjadi karakteristik lain dari adanya materi muatan Haluan Negara dalam konstitusi yang dapat menjadi rujukan bagi negara-negara yang membuka kemungkinan diakomodirnya Haluan Negara dalam konstitusi, seperti halnya Indonesia.

Berkenaan dengan hal tersebut, Indonesia dapat menjadikan praktik ketatanegaraan di beberapa negara tersebut untuk selanjutnya diterapkan dalam Konstitusi UUD 1945. Penempatan Haluan Negara ke dalam konstitusi menjadi pilihan yang paling rasional.

129 *Ibid*, hlm. 98.

130 *Ibid*.

Sebab konstitusi merupakan produk hukum tertinggi negara, dan semua elemen tunduk atas perintah konstitusi. Sehingga dengan demikian, pencapaian tujuan negara akan memiliki panduan yang jelas dan terarah sebagaimana amanat konstitusi. Jika pilihan memasukan Haluan Negara ke dalam konstitusi terjadi, maka perlu dilakukan amandemen UUD 1945 dengan cara: *Pertama*, amandemen terbatas. Amandemen terbatas dilakukan hanya khusus menambah ketentuan klausul pada Pasal 3 UUD 1945 dengan memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Haluan Negara. Ketika terjadi penambahan kewenangan tersebut, maka untuk menjabarkan lebih lanjut Pokok-Pokok Haluan Negara dijabarkan melalui Lampiran UUD 1945 sebagai bagian tak terpisahkan dari UUD 1945. Adanya Lampiran yang secara khusus menjabarkan Pokok-Pokok Haluan Negara, akan lebih memberikan panduan kepada Presiden dalam menjalankan kewenangannya dengan merujuk pada Lampiran UUD 1945.

Kedua, amandemen dengan menempatkan Haluan Negara ke dalam BAB khusus terkait Pokok-Pokok Haluan Negara. Substansi secara khusus dalam BAB tertentu yang mengatur tentang Haluan Negara dalam Konstitusi ini dapat ditemukan dalam Konstitusi Irlandia Tahun 1937 dan Konstitusi India Tahun 1946. Sebagai konstitusi negara yang pertama kali memuat secara eksplisit tentang “*Directive Principles of State Policy*” (DPSP) dalam bab yang tersendiri, konstitusi Irlandia menurut Jimly Asshiddiqie telah memberi inspirasi kepada para perancang dan perumus UUD Indonesia pada tahun 1945 dan UUD India pada tahun 1946 untuk merumuskan pengertian tentang Haluan Negara dalam UUD.¹³¹ Dengan memasukkan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam BAB khusus yang kekuatan mengikatnya akan lebih kuat. Haluan Negara yang secara umum akan selaras dengan posisi konstitusi yang pada dasarnya juga memuat norma hukum secara umum, namun dengan tidak mengurangi kekuatan mengikatnya sebagai hierarki peraturan perundang-undangan yang tertinggi sekaligus juga sebagai norma hukum dasar yang menjadi rujukan peraturan perundang-undangan lainnya.

131 Jimly Asshiddiqie. *Konstitusionalisme Haluan Negara Loc.cit.*

Dengan demikian, memasukan Haluan Negara model DPSP dalam konstitusi menjadi relevan untuk mewujudkan pembangunan yang lebih jelas, terarah dan terencana serta berkelanjutan, terlebih konstitusi sebagai *the supreme law of the land* maka konsekuensinya tidak boleh ada suatu peraturan atau tindakan yang bertentangan dengan UUD 1945.

4.2.1.2. Pokok-Pokok Haluan Negara Dalam TAP MPR

Fase awal kehadiran Haluan Negara adalah adanya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang merupakan dokumen strategis pada masa Orde Baru yang ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun. Dokumen tersebut dianggap sebagai cerminan kehendak rakyat dalam rangka menjalankan Pancasila dan UUD 1945 dengan benar, dimana pada saat itu GBHN menjadi terjemahan dari nilai-nilai yang ada pada Pancasila dan UUD 1945 (pra-amandemen) yang kemudian digunakan sebagai panduan bagi pemerintah Indonesia, baik pusat dan daerah, dalam melaksanakan pembangunan melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya.¹³² Implikasinya adalah MPR sebagai lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi diberikan kewenangan oleh UUD 1945 untuk menetapkan Haluan Negara

Wewenang MPR tersebut kemudian beririsan dengan dinamika ketatanegaraan yang dilalui oleh bangsa Indonesia. Politik hukum dan perundang-undangan Indonesia telah mengalami dinamika dan perubahan sejak NKRI berdiri. Dinamika dan perubahan itu terjadi sebagai sebuah hasil proses belajar bangsa ini untuk terus berkembang mengikuti dinamika kehidupan berbangsa yang juga berubah sesuai tuntutan zamannya. Dinamika politik yang terjadi itu menuntut juga perubahan dalam jenis, sistematika dan hirarki peraturan perundangan-undangan yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu, sebelum menentukan layak atau tidak layaknya Haluan Negara diatur dalam bentuk hukum TAP MPR, penting untuk merefleksikan kembali kedudukan TAP MPR dalam sistem hukum di Indonesia.

132 Universitas Indonesia dan Biro Pengkajian Setjen MPR. 2018. *Naskah Akademik Rancangan Op.cit*, hal. 81-82.

Dalam catatan sejarah, dinamika produk hukum untuk pertama kalinya dilakukan perumusan dan sistematisasi terhadap jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan melalui TAP MPR No. XX/MPRS/1966.¹³³ Dari sejak tahun 1966 hingga saat ini, tercatat telah ada empat (4) peraturan yang mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dari waktu ke waktu. Dari keempat peraturan tersebut, masing-masing merumuskan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya sehingga nampak belum adanya keajegan dalam soal itu.¹³⁴

Salah satu contoh dari dinamika itu ialah soal pasang surutnya status dan kedudukan Ketetapan MPR (selanjutnya akan disebut TAP MPR). Dinamika yang menyangkut status dan kedudukan TAP MPR itu dapat digambarkan dalam fase-fase berikut ini:

1) Berdasarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966

TAP MPR diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan menempati urutan kedua dalam hierarki, yakni dibawah Undang-Undang Dasar 1945.¹³⁵

2) Berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000

TAP MPR pada periode ini diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan menempati urutan kedua dalam hierarki, yaitu dibawah Undang-Undang Dasar 1945.¹³⁶

3) Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004

133 Ketetapan MPR Yang Dimaksud Adalah TAP MPR No. XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

134 Dalam soal merumuskan jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan, Maria Farida Indrati menyebut dinamika ini sebagai permasalahan yang belum berakhir dari sejak diterbitkannya TAP MPR No. XX/MPRS/1966 hingga saat ini. Lihat dalam Maria Farida Indrati Soeprapto. 2007. Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius, hal. 108.

135 Lampiran Bagian II Huruf A Angka 1 TAP MPR No. XX/MPRS/1966 Tentang Sumber Tertib Hukum RI Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

136 Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang Undangan

TAP MPR tidak lagi dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.¹³⁷

4) Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011

Melalui UU No. 12 Tahun 2011 ini TAP MPR kembali “dihidupkan” dan diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan menempati urutan kedua dalam hierarki (di bawah UUD 1945).¹³⁸

Timbul dan tenggelamnya TAP MPR dalam sistem perundang-undangan kita menjadikan TAP MPR ini menjadi salah satu topik perdebatan yang tidak habisnya untuk diperbincangkan. Lebih-lebih setelah diakuinya kembali TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan oleh UU No. 12 Tahun 2011, setelah sebelumnya sempat “menghilang” dibawah rezim UU No. 10 Tahun 2004.¹³⁹

Dalam UU No. 10 Tahun 2004, TAP MPR tidak lagi dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Alasannya pada saat itu, berdasarkan hasil amandemen UUD 1945 (tepatnya Pasal 1 dan Pasal 3) MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi berwenang menetapkan GBHN. Karenanya, TAP MPR yang sifatnya mengatur umum (*regelend*) dan menjadi tempat penuangan GBHN, tidak diperlukan lagi. Alasan lain yang sebenarnya sudah disuarakan sejak lama ialah karena TAP MPR, sesuai dengan nomenklaturnya yakni “ketetapan”, seharusnya berisi norma yang sifatnya hanya penetapan (*beschikking*) bukan pengaturan (*regeling*).

Harun Alrasid mengkritik penggunaan TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan. Menurutnya, TAP MPR tidak bisa

137 Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

138 Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

139 Penting Untuk Diketahui Bahwa Dalam Penjelasan Pasal 7 Ayat (1) Huruf B Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dinyatakan Bahwa Yang Dimaksud Dengan TAP MPR Menurut Pasal Tersebut Hanyalah TAP MPR Yang Masih Berlaku Menurut Pasal 2 Dan Pasal 4 TAP MPR No. 1/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

memuat hal-hal yang sifatnya mengatur (*regeling*). Lebih lanjut dijelaskan bahwa seharusnya peraturan perundang-undangan yang langsung berada dibawah UUD adalah Undang-Undang, bukan TAP MPR. Ketetapan MPR boleh saja ada, tetapi bukan untuk diperankan sebagai peraturan perundang-undangan, melainkan sebatas penetapan yang bersifat individual dan konkret saja. Misal, TAP MPR tentang pengangkatan Presiden, pemberhentian Presiden, dan lain sebagainya yang sifatnya hanya *beschikking*.¹⁴⁰

Sependapat dengan Harun Alrasid, Mahfud MD, menyatakan bahwa memposisikan TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD sebenarnya hanyalah tafsiran MPRS saja, yang menganggapnya sebagai konsekuensi dari adanya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Sebab, UUD sendiri tidak pernah menyebutkan soal adanya TAP MPR dan bagaimana materi muatannya.¹⁴¹

Dari pendapat diatas dan dikaitkan dengan keadaan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini, maka TAP MPR yang bersifat mengatur apalagi yang isinya menugasi Presiden untuk menjalankan Haluan Negara, jelas tidak relevan lagi dengan paradigma UUD 1945 hasil amandemen. Karenanya setelah amandemen UUD 1945 tidak boleh lagi ada TAP MPR yang bersifat mengatur (*regelend*). Sebab berdasarkan UUD hasil amandemen, MPR tidak lagi berwenang menetapkan Haluan Negara, begitu juga Presiden bukan lagi mandataris MPR. Jika masih juga diproduksi TAP MPR yang sifatnya mengatur umum, maka demi hukum, TAP MPR itu tidak mempunyai dasar konstitusional.¹⁴²

Kerancuan itulah yang kemudian menjadi alasan “diakuinya” kembali TAP MPR oleh UU No. 12 Tahun 2011. Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang tersebut memasukan kembali TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah UUD 1945. Untuk lebih jelasnya, berikut adalah jenis dan hierarki peraturan perundang-

140 Lihat Harun Alrasyid dalam Moh. Mahfud M.D. 2010. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hal. 32-35.

141 Lutfil Ansori. Haluan Negara Sebagai *Op.cit*, hal. 95.

142 Jimly Asshiddiqie. 2009. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, hal. 170.

undangan menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Salah satu implikasi dari amandemen UUD 1945 ialah berubahnya kedudukan dan kewenangan MPR. Setidaknya terdapat 3 (tiga) implikasi mendasar akibat perubahan UUD 1945 terhadap kedudukan dan kewenangan MPR, antara lain :

- a. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara sebagai akibat perubahan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945. Berdasarkan Pasal 1 ayat 2 UUD hasil amandemen, kedaulatan diserahkan dan berada langsung di tangan rakyat yang pelaksanaannya disalurkan melalui cara-cara yang konstitusional berdasarkan UUD. Dengan demikian MPR tidak lagi menjadi lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang mengatasi (superior terhadap) lembaga-lembaga negara lain.
- b. MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Begitu juga MPR tidak dapat serta merta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden seperti yang terjadi di masa lalu. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MPR hanya dapat dilakukan setelah melalui proses politik di DPR yang kemudian dilanjutkan dengan proses hukum di Mahkamah Konstitusi.¹⁴³

143 Perpaduan antara proses politik dan proses hukum dalam upaya pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden ini dalam teori disebut juga sebagai forum *prive legiatum*. Proses atau forum *impeachment* yang demikian dikembangkan oleh Amerika Serikat, meskipun dengan cara yang berbeda dengan yang dipakai di Indonesia. Berdasarkan Article I Section 3 Konstitusi AS, Sidang dakwaan pemberhentian presiden dilaksanakan oleh senat yang persidangannya itu sendiri dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung AS (*US Supreme Court*). Mengenai hal ini dapat dilihat lebih lanjut dalam Charles L. Black. 1998. *Impeachment, A Handbook*, Yale University Press, New Haven And London.

- c. MPR tidak lagi berwenang membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regelend*). Hal ini merupakan konsekuensi dari dihapusnya kewenangan MPR menetapkan GBHN.¹⁴⁴ Karena di masa lalu TAP MPR itu lah yang menjadi tempat penguasaan GBHN. Itulah sebabnya di masa lalu TAP MPR yang seharusnya hanya bersifat *beschikking* itu disalahartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah UUD.

Berkaitan dengan hal tersebut paling tidak terdapat hal yang semakin menutup ruang diakomodirnya Haluan Negara dalam bentuk TAP MPR, yaitu upaya mengembalikan Haluan Negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional dengan TAP MPR adalah kurang tepat dan hanya bersifat parktis. Mengembalikan Haluan Negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional yang merujuk kepada tujuan negara, maka kembali mengembalikan kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan Haluan Negara.¹⁴⁵ Artinya, kewenangan suatu lembaga negara haruslah dimuat dalam konstitusi dan tidak cukup merujuk kepada peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011.

Meskipun pada praktiknya menunjukkan bahwa TAP MPR telah kehilangan ‘ruh’ nya sebagai suatu produk hukum, namun kemungkinan untuk menempatkan Haluan Negara dalam TAP MPR dapat diwujudkan kembali dengan syarat utama membuka kewenangan MPR untuk menetapkan TAP MPR yang diatur dalam UUD sebagaimana praktik yang pernah terjadi sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945.

Oleh sebab itu, dalam pandangan peneliti tidak hanya membatasi ruang untuk diaturnya Haluan Negara dalam produk hukum TAP MPR, namun peneliti juga melakukan reposisi Haluan Negara dalam TAP MPR dilakukan dengan alasan bahwa

¹⁴⁴ Pendapat yang sama akan hal ini, yaitu yang menyatakan bahwa ke depan (setelah perubahan UUD 1945) MPR tidak dapat lagi mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dan mengikat umum. Salah satunya dikemukakan oleh Maria Farida Indrati. Lihat Maria Farida Indrati Soeprapto. 2007. Ilmu Perundang-Undangan *Op.cit*, hal. 50.

¹⁴⁵ Mizaj. Nalar Konstitusi Dalam Wacana Reformulasi GBHN. Dalam artikel oleh Prodi Ilmu Hukum Pada Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh, Tanpa tahun, Hlm. 7.

MPR merupakan lembaga dengan representasi paling tinggi diantara semua lembaga Negara dengan gabungan antara anggota DPR dan DPD. Kewenangan MPR untuk menetapkan Haluan Negara merupakan alasan yang rasional, karena jika kewenangan menetapkan Haluan Negara diberikan kepada DPR, maka tidak akan jauh berbeda nasibnya dengan RPJP saat ini yang merupakan representatif visi dan misi serta platform partai politik yang berada di DPR, dengan berbagai kelemahan dan keterbatasannya. Di sisi lain, DPR bukanlah merupakan penjelmaan kehendak seluruh rakyat melainkan wakil Parpol di parlemen.¹⁴⁶ Artinya dibutuhkan keterwakilan rakyat secara langsung yang tercermin dalam DPD. Namun, juga tidak tepat jika kewenangan menetapkan Haluan Negara diberikan kepada DPD, karena keterwakilan Parpol tidak terakomodir. Oleh karena itu, akan lebih tepat jika kewenangan menetapkan Haluan Negara terletak di tangan MPR yang merupakan lembaga afiliasi antara DPR dan DPD. Sehingga keterwakilan rakyat dan Parpol dapat diakomodir.

Di samping itu, keterbatasan fungsi-fungsi DPD dalam hubungannya dengan DPR dalam sistem parlemen akan dapat direduksi dengan peran strategis DPD sebagai anggota MPR yang berwenang menetapkan Haluan Negara. Dengan demikian, kedudukan DPD dalam MPR akan menjadi *counterpart* DPR yang diharapkan mampu menjadi pengimbang dan mengurangi arogansi DPR dalam parlemen (MPR). Di samping itu, selain fungsi dan peran DPD yang menguat, fungsi dan peran MPR pun semakin strategis karena mengalami penambahan kewenangan. Jika kewenangan menetapkan Haluan Negara dimiliki kembali oleh MPR, maka Haluan Negara tersebut akan dituangkan dalam

¹⁴⁶ Menurut hemat penulis dengan model sekarang, maka arah pembangunan hanya berdasarkan pada ideologi partai. Setiap pergantian presiden, maka arah pembangunan juga akan berubah. Pemerintah dalam menyelesaikan persoalan sifatnya hanya sementara, dan tidak adanya instrumen tentang pembangunan jangka panjang karena setiap pembangunan lebih berorientasi kepada subjektif eksekutif walaupun secara filosofis presiden bertanggungjawab langsung terhadap rakyat tetapi rakyat tidak mempunyai mekanisme yang kuat dalam mengawasi konsistensi pembangunan dalam jangka waktu yang lama. Haluan negara sudah menjadi kebutuhan, sehingga siapa pun presiden ke depan agar menjadikan prioritas untuk mengembalikan, sehingga bukan hanya sekedar visi dan misi kepala negara yang jadi arah pembangunan. Tanpa kehadiran haluan negara, kita tidak punya visi dalam menentukan arah pembangunan bangsa

produk hukum yang berbentuk Ketetapan MPR (TAP MPR). Artinya, kewenangan MPR dalam membentuk TAP MPR secara otomatis akan dipulihkan kembali. Di samping itu, kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan akan semakin jelas eksistensinya. Selama ini kedudukan TAP MPR di satu sisi masih diakui, walaupun hanya tinggal 14 buah lagi. Namun di sisi lain MPR tidak berwenang lagi membentuk TAP MPR yang baru. Dengan adanya GBHN ini, maka akan ada lagi Tap MPR yang baru.¹⁴⁷

Meskipun saat ini, tidak terdapat lagi kewenangan MPR dalam menetapkan Ketetapan yang mengikat keluar, namun dalam pandangan peneliti hal tersebut merupakan reposisi terhadap kewenangan MPR kedepan yang apabila dimungkinkan kembali adanya Haluan Negara, maka kewenangan MPR dalam menetapkan TAP MPR harus diberikan kembali, dengan catatan pentingnya adalah ketetapan tersebut hanya terbatas pada TAP MPR tentang Haluan Negara.¹⁴⁸ Dalam mendukung kerangka tersebut, paling tidak terdapat dua hal yang mendukung praktek semacam itu dapat dihadirkan kembali, yakni:

1. Ketetapan MPR dalam hierarki perundang-undang Indonesia tetap diakui sebagai salah satu sumber hukum. Oleh karena itu konsekuensi pengaturan Haluan Negara dalam TAP MPR pada prinsipnya bukan suatu permasalahan mendasar karena Haluan Negara sendiri dalam TAP MPR yang akan dikeluarkan oleh MPR secara peraturan perundang-undangan diakomodir dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan hal tersebut, maka kedudukan TAP MPR akan menjadi sumber hukum. Sumber hukum yang dimaksud adalah sumber hukum tata negara dalam arti materiil yang menurut Utrecht meliputi perasaan hukum (keyakinan hukum) individu dan pendapat

147 Ade Kosasih. Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Jurnal MIZANI: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, Volume 5, No. 2, 2018, hal. 6.

148 Kewenangan ini merupakan *inherent power* dari MPR yang apabila diberikan kewenangannya oleh UUD 1945, sebagaimana kewenangan MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden yang dapat dikategorikan sebagai *inherent power*. *Inherent power* dalam hal ini adalah kewenangan yang melekat karena eksistensi kelembagaan MPR sebagai salah satu pelaksana kedaulatan rakyat.

umum (*publik opinion*) yang menjadi determinan materiil membentuk hukum dan menentukan isi hukum.¹⁴⁹ Sedangkan sumber hukum tata negara dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya, karena disinilah suatu kaidah hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati.¹⁵⁰

2. Akan lahir pertanggungjawaban Presiden terhadap Haluan Negara yang diatur secara kelembagaan oleh MPR. Terhadap pertanggungjawaban Presiden ini harus dilihat secara kontemporer bukan pertanggungjawaban seperti halnya praktek ketatanegaraan pada orde lama dan orde baru. Pertanggungjawaban yang dilakukan oleh Presiden adalah berbentuk laporan pelaksanaan dan perkembangan Haluan Negara. Hal ini tidak menjadikan Presiden bertanggungjawab langsung terhadap MPR sebagaimana praktek dimasa lampau dan Presiden bukan mandataris MPR. Bentuk pertanggungjawaban Presiden sendiri sebagai konsekuensi ketatanegaraan dalam melaksanakan Haluan Negara.

4.2.1.3. Pokok-Pokok Haluan Negara Dalam Undang-Undang

Setelah perubahan UUD 1945 perencanaan pembangunan atau strategi program pembangunan nasional tidak lagi disandarkan pada GBHN, melainkan kewenangan perencanaan pembangunan nasional bersandar pada Undang-Undang SPPN No. 25 Tahun 2004. Perencanaan nasional yang diatur dalam UU SPPN melahirkan berbagai macam rencana yang terbagi berdasarkan waktu maupun secara kelembagaan. Rencana pembangunan tersebut terdiri atas: Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah yang disusun dalam skala nasional dan daerah dengan harapan dapat menjamin kegiatan pembangunan secara efektif, efisien dan bersasaran.

149 Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto. 2001. *Sumber Hukum Tata Negara Formal Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal. 8.

150 *Ibid.*

Adapun rumusan untuk rancangan program pembangunan jangka panjang dimulai dari tahun 2005 sampai pada tahun 2025, untuk rumusan dalam program pembangunan jangka menengah dimulai dari awal atau pertama kali menjabat sebagai kepala pemerintahan sampai jangka waktu lima tahun, atau selama ia menjabat pemerintahan dalam satu periode. Untuk rumusan program pembangunan jangka pendek dilakukan setiap satu tahun sebagai penjabaran dari RPJMN, pemerintah harus memiliki standar atau target yang harus dilaksanakan dan dicapai. Untuk perencanaan program pembangunan jangka panjang nasional masih menyisakan waktu kurang lebih delapan tahun.

Undang-Undang SPPN tersebut digunakan sebagai acuan dasar dalam menjalankan program pembangunan nasional, dari Undang-Undang SPPN tersebut dirumuskan dalam bentuk RPJPN sebagai acuan perencanaan pembangunan jangka panjang nasional, sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang SPPN yang menyebutkan bahwa RPJPN merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional.

Cara penyusunan RPJPN telah diatur dalam Pasal 9 ayat (1) yakni Penyusunan melalui urutan: Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, Musyawarah perencanaan pembangunan, serta Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Kemudian RPJMN untuk jangka waktu lima tahunan yang dibuat oleh menteri sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang mengacu pada RPJPN, selaras dengan Undang-Undang SPPN Pasal 4 ayat (2) menjelaskan bahwa RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program kementerian/ lembaga dan lintas kementerian/ lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Selanjutnya yakni RPJPN atau RKP untuk jangka waktu satu tahun atau tahunan, dalam rancangan perencanaan pembangunan tahunan ini dibuat sesuai dengan visi, misi, dan program presiden, atau bisa disebut sebagai penjabaran dari RPJMN, sesuai dengan Pasal 4 ayat (3) yang menyebutkan bahwa RKP merupakan penjabaran dari RPJMN, memuat prioritas pembangunan, perencanaan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program kementerian/lembaga, lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Setelah berlakunya RPJPN selama kurang lebih 1 dekade ini sejak Undang-Undang tersebut diberlakukan, masih banyak yang pro¹⁵¹ kontra¹⁵² terhadap pemberlakuan RPJPN yang mengacu pada SPPN, diantara kalangan menganggap bahwa SPPN tidak sebanding dengan GBHN yang pernah diberlakukan sebelum perubahan UUD 1945. Dengan dihapusnya GBHN sebagai haluan perencanaan pembangunan nasional, pembangunan tidak dapat lagi berjalan secara keberlanjutan atau kontinuitas. Undang-Undang SPPN yang digunakan sebagai landasan hukum untuk menjalankan suatu perencanaan pembangunan nasional dianggap belum mampu berjalan secara stabil dan efektif untuk dijalankan oleh pemerintah.

Selain itu, secara substansial sendiri UU SPPN meskipun terdapat kewenangan antar kementerian/lembaga dalam ranah eksekutif untuk menyusun rencana pembangunan nasional, namun hal demikian justru menjadi ‘simalakama’, dimana kewenangan yang menjadikan adanya kemandirian bagi lembaga telah

151 Lihat dalam Sobirin Malian. Pro Dan Kontra GBHN: Amandemen Sebagai Jalan Tengah. *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. XIII No. 02, 2016, hal. 5-6.

152 Pertama. Dari sisi sistem pemerintahan wacana ini akan berimplikasi serius pada sistem presidensial. Dimana pertanggungjawaban presiden tidak lagi di tangan rakyat melainkan di tangan MPR. Kedua dan Ketiga. Dari segi hubungan antar lembaga negara serta tugas dan fungsi dari lembaga negara tersebut wacana reformulasi GBHN dapat menimbulkan masalah. Hal itu dikarenakan selain merancang GBHN, DPR jugalah yang mengawasi pelaksanaan GBHN tersebut. “Adalah kesalahan fatal menempatkan dua fungsi utama di satu lembaga. Itu kesalahan fatal ketatanegaraan, itu menjadikan *Leviathan*, menjadikan monster kekuasaan,” Lihat, Moh. Mahfud MD. 2010. *Membangun Politik Hukum Op.cit*, hal. 37. Lebih lanjut dalam, A. M. Fatwa. 2009. *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*. Cetakan Kedua, Jakarta: Kompas Publishing, hal. 17.

menghilangkan dan mengganggu pola koordinasi yang seharusnya dapat terjalin.

Secara khusus tentang RPJM nasional yang kewenangan penetapannya dimiliki oleh Presiden menyebabkan proses penyusunan dan penetapannya tidak ada kontrol dari rakyat dan lembaga perwakilan rakyat sehingga disini membuka kesempatan bagi presiden untuk bertindak sewenang-wenang.¹⁵³ Tidak adanya kontrol presiden dalam membuat rencana pembangunan sama saja telah mengubur dalam-dalam mekanisme saling mengawasi antar cabang kekuasaan (*checks and balances*).¹⁵⁴ Padahal, konstruksi kenegaraan yang dibangun melalui Perubahan UUD 1945 adalah menerapkan pemisahan kekuasaan dengan prinsip *checks and balances*.¹⁵⁵ Dalam penerapan prinsip *checks and balances* masing-masing cabang kekuasaan memiliki peranan tertentu yang bersifat mengawasi dan mengimbangi terhadap cabang kekuasaan lainnya. Hal ini dimaksudkan agar terdapat keselarasan sehingga penyelenggaraan kekuasaan negara dapat dijalankan oleh masing-masing cabang kekuasaan, serta agar tidak terjadi penyalahgunaan oleh lembaga negara yang memegang cabang kekuasaan tertentu.¹⁵⁶

Sementara itu adanya kewenangan Presiden yang begitu besar sementara disisi lain terdapat periodisasi masa jabatan Presiden menjadi problem tersendiri. Masa kepemimpinan yang diberikan oleh konstitusi maksimal selama sepuluh tahun untuk dua periode. Sedangkan jika periode kedua tidak terpilih kembali, maka hanya memimpin selama lima tahun. Hal tersebut yang menjadi faktor program perencanaan pembangunan tidak dapat berjalan secara kesinambungan, belum lagi setelah pergantian kepemimpinan yang pemimpin tersebut tidak memiliki ide, visi, misi dan program perencanaan pembangunan yang sama, maka program

153 Berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 sama sekali tidak merefleksikan semangat *checks and balances* karena mulai dari pembuatan, pelaksanaan, pengendalian dan bahkan proses evaluasi semuanya dilakukan oleh Presiden seseorang tanpa adanya keterlibatan dari lembaga lain.

154 Universitas Padjadjaran dan Biro Pengkajian Setjen MPR. 2018. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Cetakan Pertama, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, hal. 91.

155 Janedri M. Gaffar. 2012. *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, hal. 112.

156 *Ibid*, hal. 114.

perencanaan pembangunan tersebut tidak dapat dijalankan secara kesinambungan. Meskipun program perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemimpin sebelumnya termasuk program pembangunan yang baik, namun tidak ada jaminan program pembangunan tersebut dapat diteruskan atau dijalankan lagi oleh pemimpin selanjutnya.

Pemberlakuan SPPN sendiri menimbulkan kesenjangan antara pusat dan daerah,¹⁵⁷ dimana hal tersebut sering terjadi karena kebijakan daerah yang tidak sesuai dengan kebijakan pusat, akhirnya pembangunan pusat dan daerah tidak dapat berjalan secara simetris, sehingga hasilnya pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik, karena adanya perbedaan dan benturan kebijakan antara pusat dan daerah. Kepala daerah yang juga memiliki visi misi yang bisa jadi berbeda dengan visi misi Presiden, dengan demikian lagi-lagi pembangunan antara pusat dan daerah tidak dapat berjalan selaras. Berkaitan dengan itu desentralisasi pembangunan berimplikasi besar terhadap pola dan arah pembangunan di Indonesia. Hal ini disebabkan karena tidak ada lembaga Negara yang kuat dalam melakukan kontrol terhadap seluruh proses pembangunan di Indonesia. SPPN sendiri seperti disinggung sebelumnya merupakan produk eksekutif yang di kontrol penuh dari tahap perencanaan sampai pada tahap evaluasi.

Apabila melihat banyaknya permohonan pengujian perundang-undangan yang dimohonkan untuk diuji di MK, semisal UU Minyak dan Gas (Migas), UU Sumber Daya Air, UU Perkebunan, dan UU Penanaman Modal, menunjukkan bahwa proses perencanaan nasional yang disebar kembali dalam UU lain (selain UU SPPN) tidak mengakomodasi adanya kesinambungan dalam pembangunan nasional itu sendiri. Untuk mencapai

157 Pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif pelaksanaan GBHN. Hal ini disebabkan karena perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi. Kepala daerah (Gubernur Bupati dan Walikota) saat ini dipilih langsung oleh rakyat dan mereka memiliki otonomi dalam mengelola daerahnya. Dalam pengelolaan itu seringkali tidak sejalan dengan pemerintah pusat. Pemerintah pusat tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakannya. Bahkan kebijakan pemerintah daerah seringkali berbenturan dengan kebijakan pemerintah pusat sebagai bentuk penentangan strategis. Lihat, Imam Subkhan. GBHN dan Perubahan *Op.cit*, hal. 140.

sasaran jangka panjang suatu negara, urutan kepentingan harus diprioritaskan. Sebuah Haluan Negara diharapkan menjadi kiblat dan pedoman pembangunan yang memanfaatkan modal sosial berdasarkan pengalaman Indonesia sebagai negara demokrasi dan menerapkan spirit Asia dalam pembangunan nasional.¹⁵⁸

Adanya perencanaan pembangunan kepada pemerintah seperti pada RPJPN, perencanaan pembangunan nasional berpotensi menjauh dari tujuan negara. Dengan demikian, reformulasi perencanaan pembangunan nasional tentulah bukan persoalan kesenjangan dan pemerataan pembangunan, adanya deviasi antara perencanaan dengan pelaksanaan, kesenjangan kewenangan antara pusat dan daerah dan lain sebagainya. Persoalan-persoalan itu, pada dasarnya bukanlah mengenai esensi perencanaan pembangunan itu sendiri, sebagai sebuah sistem ketatanegaraan. Bertolak dari eksistensi perencanaan pembangunan nasional itu sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan, maka sistem perencanaan pembangunan model GBHN sudah tepat.¹⁵⁹ Akan tetapi, penentuan Haluan Negara yang disebar secara terpusat dalam UU SPPN belum menunjukkan bahwa terjadi peningkatan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Oleh sebab itu, melakukan pembaharuan terhadap Haluan Negara yang saat ini dijabarkan dalam UU SPPN merupakan hal penting untuk dilakukan.

Penjelasan poin dalam pembahasan ini yakni keterkaitan Haluan Negara dalam suatu UU dapat dilakukan dengan menjabarkan Haluan Negara secara lebih rinci dalam UU Haluan Negara. Konstruksi semacam ini menjadi besar kemungkinannya untuk dilaksanakan ketika berpijak pada pembahasan pertama yang diuraikan dengan menempatkan Haluan Negara melalui perubahan terbatas dalam UUD 1945.

Dengan adanya kewenangan menetapkan Haluan Negara dalam konstitusi maka hal tersebut akan mendorong proses legislasi yang akan menguraikan secara lebih khusus terkait Haluan Negara. Seperti diketahui bahwa meskipun DPR memiliki kekuasaan

¹⁵⁸ *Ibid*, hal. 8.

¹⁵⁹ Jimly Asshiddiqie. 2007. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 76.

penuh terhadap pembentukan suatu UU, namun proses legislasi di Indonesia dijalankan secara bersama oleh DPR selaku legislatif dan Presiden selaku eksekutif sebagaimana diatur dalam pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Pembentukan UU Haluan Negara yang akan menggantikan UU SPPN adalah suatu keniscayaan dalam menghidupkan kembali Haluan Negara sebagaimana diatur dalam Konstitusi. Proses pembentukan UU yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 10 menguraikan bahwa materi muatan yang diatur oleh suatu UU terdiri atas:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;
- b. Perintah suatu UU untuk diatur dengan UU;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Mekanisme pembentukan suatu UU juga diatur lebih khusus dalam Pasal 162 hingga Pasal 173 UU MD3. Secara singkat, mekanisme pembentukan suatu UU sebagaimana diuraikan tersebut menghadirkan ruang akan lahirnya UU Haluan Negara yang merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan yang telah diatur sebelumnya dalam UUD 1945.

Sejalan dengan hal tersebut, usaha untuk membentuk suatu UU Haluan Negara yang merupakan derivasi dari UUD 1945 juga akan menghadirkan partisipasi publik secara langsung melalui proses legislasi yang terjadi. Proses penyusunan suatu RUU tidak terlepas dari diskusi dan penyerapan aspirasi masyarakat, karena pada dasarnya pembentukan Undang-Undang merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap pengaturan dalam hal bertindak laku dalam suatu negara. Apabila penyusunan RUU tersebut dilakukan melalui penyerapan aspirasi masyarakat dari bawah,

maka Undang-Undang yang dibentuk tersebut akan berlaku sesuai dengan kehendak masyarakat dan masa berlakunya pun akan lebih lama.¹⁶⁰

Representasi rakyat Indonesia yang diwakili oleh DPR dalam cabang kekuasaan legislatif yang juga sekaligus penerima atribusi kekuasaan secara langsung dari UUD 1945 untuk menjalankan proses legislasi menunjukkan akan adanya peran serta masyarakat baik secara langsung maupun secara keterwakilan dalam upaya menentukan atau menguraikan secara lebih lanjut terhadap Haluan Negara yang akan dijalankan oleh Pemerintah selaku cabang kekuasaan eksekutif.

Pada sisi yang lain, meskipun kewenangan legislasi dimiliki oleh DPR dengan dukungan dari Presiden sebagai eksekutif, namun dengan adanya perubahan terhadap UUD 1945 dengan menambahkan kewenangan menetapkan Haluan Negara sebagai kewenangan dari MPR, maka pada prinsipnya MPR-lah yang memiliki sebagian besar ‘ruh’ dari adanya Haluan Negara tersebut. Oleh sebab itu, terbuka adanya ruang pelibatan MPR dalam memberikan rancangan serta memberikan masukan kepada DPR sebagai langkah awal menguatkan substansi Haluan Negara yang akan dibahas oleh DPR dan kemudian disahkan menjadi sebuah UU.

Menentukan bentuk hukum Haluan Negara dalam suatu UU yang khusus menjabarkan Haluan Negara akan memiliki daya ikat efektif apabila UUD memang mengatur dan selanjutnya menghendaki pengaturan lebih lanjut dalam peraturan turunan, seperti UU. Akan tetapi, penting juga kiranya untuk memahami bahwa sebaik-baiknya suatu produk hukum tentu akan memiliki kekurangan. Dalam hal ini, menurut peneliti paling tidak terdapat dua celah yang dapat menjadi kekuarangan apabila Haluan Negara diatur dalam bentuk suatu UU. Kedua hal tersebut adalah:

160 Patiniari Siahaan. 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konpress, hal. 394.

1. UU Haluan Negara akan bersifat dinamis.

UU Haluan Negara sebagai sebuah produk hukum, disatu sisi merupakan manifestasi nilai ideal tertentu yang hendak diwujudkan dalam pembangunan nasional. Akan tetapi, disisi lain produk hukum yang dibentuk juga harus memperhatikan kondisi masyarakat.¹⁶¹ Dalam hal ini, kondisi masyarakat yang tidak bersifat terbuka dalam menerima setiap perubahan tentu akan berimbas pada penyesuaian kebijakan pemerintah dalam melahirkan suatu produk hukum. Sebagai contoh, masifnya arus perkembangan teknologi saat ini membawa konsekuensi pemerintah untuk melahirkan kebijakan nasional dalam hal ini produk hukum yang berbasis teknologi. Oleh sebab itu, program pembangunan nasional yang dituangkan dalam bentuk UU terbuka pula terhadap penyesuaian perubahan terhadap keadaan kenegaraan. Selain itu, adanya proses pengujian UU Haluan Negara yang terbuka untuk diuji di Mahkamah Konstitusi menjadi persoalan lain yang perlu dipertimbangkan. Hal ini tentunya semakin menunjukkan perubahan terhadap UU Haluan Negara yang dapat diubah sewaktu-waktu. Padahal, adanya UU Haluan Negara merupakan UU yang harus memiliki jangka waktu yang panjang agar pelaksanaannya dapat maksimal.

2. Indemokratisasi pembentukan UU.

Dalam pandangan Janedjri M. Gaffar demokratisasi pembentukan suatu UU akan tercapai jika dilaksanakan dengan adanya keterbukaan tentang RUU dan proses pembahasannya, adanya forum publik yang memadai untuk mendiskusikan suatu RUU, serta adanya partisipasi masyarakat.¹⁶² Mendasarkan kewenangan legislasi oleh DPR dalam pembentukan UU Haluan Negara pada niatan agar tercipta pembangunan nasional yang dikehendaki oleh segala pihak dan secara kemprehensif-berkesinambungan adalah hal baik dalam melahirkan UU Haluan Negara. Akan tetapi, pada praktiknya pranata perwakilan justru akan terjadi distorsi konstitusional dimana para anggota perwakilan ini lebih mengedepankan kepentingan

161 Janedri M. Gaffar. 2012. *Demokrasi Konstitusional: Op.cit*, hal. 49.

162 *Ibid*, hal. 52-53.

pribadi dan golongannya.¹⁶³ Hal ini dapat pula terjadi pada proses penyusunan UU Haluan Negara, dimana para anggota perwakilan di DPR akan lebih mementingkan kepentingan politis dibandingkan dengan kepentingan masyarakat secara nasional. Hal demikian akan melahirkan Indemokratisasi pembentukan UU Haluan Negara .

Terhadap tiga bentuk peraturan perundang-undangan yang dikonstruksikan oleh peneliti dalam mengatur Haluan Negara baik dalam UUD 1945, TAP MPR, maupun dalam bentuk Undang-Undang, maka ketiga peraturan perundang-undangan tersebut memiliki keterkaitan satu dan yang lainnya. Meskipun pada kenyataannya hingga saat ini belum ada ruang untuk melakukan pengaturan kembali Haluan Negara secara lebih khusus, namun dengan adanya uraian diatas menunjukkan bahwa pengaturan Haluan Negara adalah sesuatu hal yang penting untuk diatur kembali. Sebagaimana uraian tersebut, maka bentuk hukum yang paling ideal untuk mengatur Haluan Negara adalah dalam UUD 1945. Dimana dibutuhkan ikhtiar dari seluruh pihak dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, baik dengan melakukan perubahan terbatas dengan hanya menambahkan kewenangan pembentukan Haluan Negara sebagai kewenangan MPR, maupun dengan perubahan terbuka dengan menempatkan Haluan Negara ke dalam BAB khusus pada materi muatan UUD 1945.

Adapun bentuk hukum TAP MPR dan UU Haluan Negara merupakan peraturan perundang-undangan lanjutan yang dapat dibentuk setelah adanya Haluan Negara yang telah diatur terlebih dahulu sebagai materi muatan dalam UUD 1945.

Pilihan terhadap diadopsinya Haluan Negara dalam konstitusi selain telah dijabarkan oleh penulis dalam bagian UUD diatas, juga didasarkan pada taat atau tidak taatnya setiap elemen kenegaraan dalam setiap produk hukum. Dalam hal ini, kekuatan mengikat dari suatu produk hukum juga akan mempengaruhi elemen kenegaraan

163 Distorsi konstitusional semacam ini dimulai dari pilihan wakil-wakil di parlemen yang tidak dikenal visi, misi dan integritasnya. Selanjutnya, bervariasinya kepentingan yang dibawa, hingga ketidakmampuan wakil rakyat dalam mengenali kepentingan rakyat yang diwakilinya. Lihat Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: PT. Refika Aditama, hal. 212-213.

tersebut menjalankan apa yang diperintahkan oleh suatu produk hukum. Oleh sebab itu, pertanyaan yang mendasar adalah sejauh mana daya ikat konstitusi yang akan memuat Haluan Negara?.

Menjawab hal tersebut, maka terdapat faktor-faktor yang akan mempengaruhi ketaatan terhadap konstitusi. Faktor-faktor tersebut adalah:¹⁶⁴

1) Pendekatan dari Aspek Hukum

Dalam pelaksanaannya, hukum dapat dipaksakan daya berlakunya oleh aparatur negara untuk menciptakan masyarakat yang damai, tertib, dan adil. Terhadap perilaku manusia, hukum menuntut manusia supaya melakukan perbuatan yang lahir, sehingga manusia terikat pada norma hukum yang berlaku dalam masyarakat negara. Hal ini menunjukkan hukum dalam bentuk hukum secara positif.

Dalam esensi hukum positif, wawasan negara berdasarkan atas hukum, inklusif didalamnya pemahaman tentang konstitusi sebagai dokumen formal yang terlembagakan oleh alat-alat negara dan sekaligus sebagai hukum dasar yang tertinggi. Bila demikian halnya, maka konstitusi akan selalu mengikat warga negara.

2) Pendekatan dari Aspek Politik

Terdapat dua hal menarik dalam pendekatan aspek politik, yakni pernyataan hukum sebagai produk politik dan bagaimana hubungan hukum dengan kekuasaan. Dalam bagian pertama, pernyataan pendekatan politis menempatkan hukum adalah sebagai produk politik yang telah menjadikan badan konstituante sebagai badan perumus dan pembuat konstitusi suatu negara, kemudian peran itu dilanjutkan oleh lembaga legislatif sebagai pembuat UU. Proses yang dilakukan oleh kedua badan ini merupakan kristalisasi dan/atau proses politik. Sehingga produk politik yang berupa konstitusi atau segala macam peraturan perundang-undangan mempunyai daya ikat pemberlakuannya. Kemudian hubungan hukum dan kekuasaan telah terimplementasikan dalam konstitusi baik

164 H. Dahlan Thaib, *et.al.* 2013. *Teori dan Hukum Op.cit*, hal. 72-77.

dalam pengertian hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis, yang pada dasarnya telah membatasi tindakan penguasa yang mempunyai kewenangan memaksa untuk ditaati.

3) Pendekatan dari Aspek Moral

Otoritas konstitusi kalau dipandang dari segi moral sama halnya dengan pandangan aliran hukum alam, yaitu mempunyai daya ikat terhadap warga negara, karena penetapan konstitusi juga didasarkan pada nilai-nilai moral. Jadi secara *constitutional phylosophy* jika aturan konstitusi bertentangan dengan etika moral, ia dapat disimpangi. Sebaliknya, jika aturan konstitusi itu justru menopang etika moral, maka konstitusi mempunyai daya berlakunya di tengah-tengah masyarakat.

Mencermati faktor yang mempengaruhi ketaatan terhadap konstitusi karena didasarkan pada daya ikat konstitusi melalui tiga pendekatan tersebut, maka adanya Haluan Negara yang diatur dalam UUD 1945 akan mencerminkan kekuatan mengikat Haluan Negara kepada seluruh elemen kenegaraan. Dengan demikian, pelaksanaan pembangunan nasional berdasarkan pada Haluan Negara selain akan memiliki daya ikat yang kuat, juga tidak akan terjadi perubahan secara mendadak dalam pelaksanaannya.

Sementara itu, apabila diatur dalam TAP MPR akan melampaui posisi MPR yang hanya dapat mengeluarkan TAP MPR yang bersifat *beschikking* dan tidak dapat mengeluarkan TAP MPR yang bersifat *regelling*. Selain itu, pada bentuk lanjutan dari suatu materi muatan dalam UUD 1945 saat ini dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk Undang-Undang. Akan tetapi, pembatasan tersebut dapat saja beranjak berubah jika dalam perubahan UUD 1945 kedepan membuka kembali ruang pengaturan Haluan Negara yang telah diatur sebelumnya dalam UUD 1945 diatur lebih lanjut dalam TAP MPR.

4.2.2. Penegakkan Sanksi Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial

Dalam sub pembahasan sebelumnya, penulis menyatakan bahwa keberadaan Haluan Negara tidak akan mendestruksikan sistem presidensial dan Haluan Negara dapat dijadikan sebagai alat ukur untuk menilai kinerja presiden ataupun lembaga negara lainnya. Oleh sebab itu, dalam sub pembahasan ini penulis akan menjelaskan tentang penegakan hukum Haluan Negara dalam sistem presidensial. Untuk mencapai tujuan tersebut, akan digunakan prinsip *check and balances* sebagai pisau analisis. Prinsip ini dipilih karena politik hukum UUD 1945 dikonstruksikan atas doktrin pemisahan kekuasaan.

Menurut Bagir Manan, penegakkan hukum merupakan suatu bentuk konkret penerapan hukum dalam masyarakat yang akan mempengaruhi perasaan hukum, kepuasan hukum, dan kebutuhan atau keadilan hukum masyarakat.¹⁶⁵ Sedangkan menurut Jimly Asshidiqie, penegakkan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁶⁶

Membaca pengertian penegakkan hukum menurut kedua ahli diatas, maka penegakkan hukum dalam penelitian ini adalah penegakkan Haluan Negara, dalam hal penerapan, pengawasan, bahkan sampai dengan penjatuhan sanksi atas pelanggarnya, yang dilakukan oleh Presiden dan lembaga negara lainnya berdasarkan prinsip *check and balances*.

Sebelum lebih jauh membahas tentang penegakkan Haluan Negara, ada baiknya terlebih dahulu diketahui alasan mengapa pemisahan kekuasaan itu penting dan patut diperjuangkan? karena:

Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature, that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is

165 Susi Dwi Harjanti (editor). 2011. *Negara Hukum Yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purna Bakti Prof Dr H Bagir Manan S.H M.CL.* Bandung: PSKN FH Unpad-Rosdakarya, hal. 553.

166 Jimly Asshiddiqie. *Penegakan Hukum.* Makalah, Tanpa Tahun Terbit, hlm. 1.

*government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions.*¹⁶⁷

Perkataan James Madison diatas, selaras dengan aforisme pedas dari Lord Acton yang mengatakan bahwa “*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*”. Di Indonesia, aforisme tersebut teruji validitasnya pada desain UUD 1945 sebelum perubahan yang melahirkan pemimpin yang diktator dikarenakan dua sebab. Pertama, terjadinya *executive heavy* dan kedua, tidak berjalannya *check and balances*.¹⁶⁸

Berbicara mengenai *check and balances*, G Marshal mengatakan bahwa prinsip tersebut merupakan ciri dari doktrin pemisahan kekuasaan. Menurutnya, setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi cabang-cabang kekuasaan yang lain. Dengan adanya perimbangan yang saling mengendalikan tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang bersifat independen.¹⁶⁹

Ditinjau dari perspektif *check and balances*, maka keberadaan Haluan Negara dapat ditegakkan untuk mencegah terjadinya Haluan Negara yang bersifat *symbolic* atau tidak bergigi.¹⁷⁰ Pertanyaan selanjutnya

167 Steven G. Calabresi, Mark E. Berghausen & Skylar Albertson. *The Rise And Fall Of The Separation Of Powers*. Northwestern University Law Review, Vol. 106, No. 2, 2012, hal. 548.

168 Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti. 2014. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hal. 89.

169 Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal. 22.

170 Istilah simbolis digunakan oleh Lonneke Poort *et.al* untuk menunjuk kepada UU yang tidak efektif atau “tidak bergigi” yang melayani tujuan politik dan sosial tertentu daripada tujuan yang dinyatakan secara resmi. Lonneke Poort. 2016. *Symbolic Legislation Theory and Development in Biolaw*. Switzerland: Springer Nature, hal. 5. Sebagai contoh UU No. 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dibentuk di era pemerintahan presiden Soeharto.

adalah mengapa yang dipilih untuk mengawasinya adalah lembaga eksekutif? Alasannya adalah karena lembaga eksekutif sebagai perwakilan rakyat merupakan lembaga politik yang merepresentasikan rakyat. Lantas, lembaga perwakilan rakyat seperti apa yang dimaksud, mengingat struktur lembaga-lembaga perwakilan rakyat Indonesia adalah trikameral. Menjawab pertanyaan tersebut, secara khusus menurut penulis MPR dan DPR harus diikutsertakan dalam penegakkan Haluan Negara, sebab keduanya mempunyai fungsi yang dapat mengimbangi dan mengontrol kekuasaan Presiden.

Check and balances antar lembaga negara merupakan instrumen menjaga atau mencegah tindakan sewenang-wenang, tindakan melampaui wewenang, atau tindakan tanpa wewenang dalam sistem presidensial. Kita tentunya masih ingat bahwa meskipun UUD 1945 sebelum perubahan menempatkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sekaligus dari penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang mendistribusikan kekuasaannya ke lembaga negara lainnya (termasuk presiden) namun pada kenyataan kekuasaan riil tidaklah ditangan MPR, tetapi ditangan presiden.¹⁷¹ Dengan perkataan lain, *check and balances* antara lembaga negara dalam sistem presidensial untuk menjamin kelangsungan penyelenggaraan negara dan pemerintahan secara demokratis, negara hukum, dan paham konstitusionalisme.

Mekanisme semacam ini sekali lagi bukan dalam bentuk menjatuhkan sanksi secara sepihak kepada Presiden yang dapat bermuara kepada upaya mengganggu sistem Presidensial dengan melakukan *impeachment* terhadap Presiden. Memang pada awalnya Presiden bertanggungjawab kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara dalam bentuk pertanggungjawaban politis dengan sanksi berupa pelepasan jabatan Presiden. Hal ini sesuai dengan aturan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi dengan/atau antara Lembaga-Lembaga Tinggi Negara (TAP MPR No III/MPR/1978) yang menjelaskan alasan pemberhentian presiden

171 Hal ini terjadi karena presiden-lah yang banyak menunjuk seseorang untuk menjadi anggota MPR melalui unsur utusan golongan. Selain itu presiden juga menseleksi orang-orang melalui berbagai lembaga formal apabila ingin menjadi calon anggota DPR di mana anggota DPR tersebut akan juga merangkap menjadi anggota MPR. Kondisi demikian menyebabkan MPR lebih banyak menjadi "alat kekuasaan" bagi presiden. Lihat dalam, Patrialis akbar. 2015. Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945. Jakarta: Sinar Grafika, hal. 83.

sebagai berikut: 1) Atas permintaan sendiri; 2) Berhalangan tetap; 3) Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.¹⁷² Akan tetapi, instrumen *check and balances* bukan dalam maksud untuk memberhentikan Presiden karena melanggar Haluan Negara.

Instrument *check and balances* tergambar pada fungsi yang dimiliki oleh lembaga legislatif yang meliputi fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.¹⁷³ Selain itu, terdapat pula sanksi sosial yang dapat diberikan. Oleh sebab itu, dalam bagian ini dibagi oleh penulis dalam tiga jenis sanksi, yakni:

1) Sanksi Bidang Legislasi

DPR melalui fungsi kelembagaannya, yakni fungsi legislasi dapat mengawal pelaksanaan Haluan Negara melalui tindakan *mereview* apakah RUU yang diajukan oleh presiden sejalan dengan Haluan Negara. Usulan terhadap RUU yang tidak sejalan dengan Haluan Negara dapat ditindaklanjuti oleh DPR dengan melakukan penundaan pembahasan terhadap RUU yang merupakan usul eksekutif, bahkan secara lebih tegas terbuka kemungkinan DPR untuk menghapus RUU tersebut dari program legislasi nasional (Prolegnas) prioritas. Kewenangan semacam ini dimungkinkan apabila terjadi pengingkaran kebijakan nasional yang tidak didasarkan pada Haluan Negara yang dilakukan oleh pemerintah.

2) Sanksi Bidang *Budgeting*

Berdasarkan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR, DPR dapat melakukan pemangkasan ataupun mengarahkan RAPBN yang diusulkan oleh presiden ke sektor-sektor yang *urgent* baik di pusat maupun di daerah agar sesuai dengan Haluan Negara berdasarkan

172 Ryan Muthiara Wasty. Mekanisme Impeachment Di negara Dengan Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Mekanisme Impeachment Di Indonesia Dan Kora Selatan. *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 31, Nomor 2, Juni 2019, hal. 242-243.

173 Salah satu kritik datang dari Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti, menurut keduanya, perubahan UUD 1945 tidak taat asas, mencampuradukkan antara hubungan legislatif dan eksekutif dalam sistem presidential dengan sistem parlementer dengan memasukkan hak-hak pengawasan parlementer terhadap presiden. Bahkan UUD 1945-baru, dengan tegas mencantumkan fungsi pengawasan dan berbagai hak parlementer kepada DPR, tidak sejalan dengan pengertian *check and balances*, dan bukan lagi sekedar mengurangi *executive heavy*, tetapi merupakan bandul menuju *legislative heavy* yang lazim dalam sistem parlementer. Lihat dalam Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti. 2014. *Memahami Konstitusi: Op.cit*, hal. 88-89.

rekomendasi yang diterbitkan oleh MPR.

3) Sanksi Sosial dan Politik

Dalam sanksi ini berkaitan dengan konsepsi kelembagaan MPR. MPR berwenang mengusulkan rumusan substansial dan menetapkan Haluan Negara sebagai pedoman untuk menjalankan pemerintahan negara. Presiden menjalankan Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR sebagaimana mestinya yang dilaporkan dihadapan MPR pada sidang tahunan MPR. Selanjutnya, MPR menilai apakah Haluan Negara yang ditetapkan dijalankan sepenuhnya oleh presiden yang diikuti dengan pemberian rekomendasi.

Rekomendasi tersebut dapat berisi tiga hal, pertama Haluan Negara dijalankan sepenuhnya. Kedua, Haluan Negara dijalankan sebagian. Ketiga, Haluan Negara tidak dijalankan sama sekali. Selanjutnya, rekomendasi tersebut diberikan tidak hanya kepada lembaga negara yang berada dipusat dan daerah melainkan juga diumumkan kepada seluruh rakyat Indonesia dengan harapan agar rakyat mengetahui keberhasilan dan kegagalan Presiden atas pelaksanaan Haluan Negara. Disinilah letak sanksi moral yang dimaksud.

Bentuk laporan oleh pemerintah kepada MPR dilakukan dalam masa sidang tahunan MPR. Pada dasarnya, apabila mengacu pada tata tertib MPR, maka sidang tahunan menjadi kurang ‘mengikat’ dikarenakan pelaksanaannya yang belum *rigid* ditentukan.¹⁷⁴ Frasa kata ‘dapat’ yang disebutkan dalam tata tertib MPR tidak mengandung suatu keharusan untuk melakukannya. Meskipun sidang tahunan diposisikan sebagai konvensi ketatanegaraan yang telah berlangsung dan diakui selama ini di Indonesia, namun menurut Bagir Manan konvensi tidak mempunyai daya paksa secara hukum, dalam hal ini tidak terdapat sanksi hukum yang dapat mendorong atau memaksa penataan terhadap konvensi.¹⁷⁵

Dengan demikian, diaturnya Haluan Negara dalam UUD 1945 yang juga dirumuskan bentuk pertanggungjawabannya, maka hal tersebut akan melahirkan suatu keharusan bagi pemerintah dalam memberikan laporan di Sidang tahunan MPR. Sekali lagi, konsekuensi dari pelaksanaan dari

174 Pasal 66 ayat ayat (4) Tata Tertib MPR yang berbunyi “MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja”

175 Bagir Manan. 1987. *Konvensi Ketatanegaraan*. Bandung: Armico, hal. 49.

kewajiban sidang tahunan ini bukan menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi, namun semata-mata merepresentasikan amanat konstitusi secara keseluruhan sekaligus MPR yang terdiri atas perwakilan DPR dan DPD mencerminkan kepentingan rakyat Indonesia. Oleh sebab itu, dengan adanya rekomendasi dari MPR terhadap kinerja pemerintah, maka rakyat akan secara langsung juga memberikan penilaian dan catatan terhadap kinerja pemerintah. Implikasi nyata dari hal tersebut adalah akan mempengaruhi tingkat kepercayaan terhadap Presiden sebagai kepala pemerintahan beserta jajarannya (pemerintahan maupun parpol pendukung) yang pada ujungnya juga akan berdampak pada kepercayaan politik warga negara pada pemilu berikutnya.

Secara khusus tentang implikasi dalam tingkat kepercayaan masyarakat, adanya rekomendasi dari MPR ini menjadi prasyarat yang harus disampaikan kepada KPU apabila Presiden akan mencalonkan kembali sebagai Presiden pada periode selanjutnya. Selanjutnya, KPU nantinya juga mempunyai kewajiban untuk mengumumkan rekomendasi tersebut. Disisi lainnya, adanya rekomendasi dari MPR ini juga disampaikan kepada DPR yang akan bermuara pada pelaksanaan fungsi kelembagaan DPR sebagaimana penulis uraikan pada dua jenis sanksi diatas.

Selain itu, untuk menegakkan Haluan Negara, penulis juga mengusulkan adanya keterlibatan MK. Kehadiran MK dimaksudkan untuk mengimbangi cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Dalam perspektif Indonesia, dapat dikembangkan praktik bahwa pengadilan dapat menegakkan Haluan Negara untuk mengawal hak-hak ekonomi, sosial dan budaya sebagaimana praktik di pengadilan di MA India dan MK Afrika Selatan.¹⁷⁶

Hal tersebut menjadi inspirasi bagi Indonesia, dimasa depan jika Haluan Negara telah dimuat dalam UUD 1945, maka tidak menutup kemungkinan MK akan menerima *judicial review* terhadap UU yang tidak sejalan dengan Haluan Negara. Disamping itu, jikalau pranata *constitutional complaint*¹⁷⁷ diadopsi oleh UUD 1945, maka tidak menutup kemungkinan jika prosedur itu akan digunakan untuk mengecek pelanggaran Haluan

176 Mei Susanto. Wacana Menghidupkan *Op.cit*, hal. 441.

177 *Ibid*, 442. *Constitutional complaint* adalah upaya hukum untuk menjamin tidak dilanggarnya hak konstitusional warganegara oleh seluruh kebijakan pemerintah maupun putusan peradilan. Diberberbagai negara, pranata ini merupakan kewenangan dari MK.

Negara oleh Presiden dan lembaga negara lainnya.

4.3. Ruang Lingkup Materi Pokok-Pokok Haluan Negara

Pembentukan Indonesia sebagai Negara tidak lahir dari ruang hampa sosial. Pembentukan Indonesia sebagai Negara melalui perjuangan yang panjang dan melelahkan, dan karenanya memiliki langgam sejarah yang berliku dan tidak mudah dipahami. Sejarah pembentukan Indonesia Merdeka, merepresentasikan sejarah perjuangan, bukan sedekah yang diberikan oleh kekuasaan kolonial masa lalu, baik dari Belanda maupun dari Jepang.¹⁷⁸ Oleh karena itu, pada saat perumusan dasar Negara sebagai salah satu piranti untuk membangun kehidupan bernegara sebagai Negara yang merdeka, maka segenap kekuatan pikiran dan harapan kemudian menggema dan bergelora yang disampaikan oleh para *the founding father's*¹⁷⁹ Negara ini kemudian melahirkan rumusan pembukaan UUD 1945 yang memuat tidak hanya falsafah pancasila sebagai *the way of life* Bangsa Indonesia¹⁸⁰, akan tetapi juga melahirkan rumusan tujuan Negara yang harus diwujudkan dalam lintasan pembangunan peradaban manusia di Indonesia. Potret tujuan Negara itu kemudian terekam dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.¹⁸¹

Dalam konteks Indonesia, Haluan Negara dibutuhkan oleh bangsa Indonesia sebagai bangsa yang sedang membangun (*developing country*) untuk memperkuat arah dan kepastian pembangunan dalam mewujudkan tujuan negara. Tujuan negara Indonesia sendiri telah ditetapkan dengan jelas dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan,

178 Fajlurrahman Jurdi. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Grup, hal. 163-164.

179 Abu Tholib Khalik. Negara Adil Makmur Dalam Perspektif *Founding Fathers* Negara Indonesia Dan Filosof Muslim. *Jurnal Theologia*, Volume 27 Nomor 1, 2016, hal. 147-148.

180 Muhammad Chairul Huda. Meneguhkan Pancasila Sebagai Ideologi Bernegara: Implemetasi Nilai-Nilai Keseimbangan Dalam Upaya Pembangunan Hukum di Indonesia. *Jurnal Resolusi*, Volume 1 Nomor 1, 2018. Hal. 92.

181 Yohanes Suhardin. Peranan Negara Dan Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum. *Jurnai Hukum dan Pembangunan*, Volume 42 Nomor 3, 2012, hal. 302-303.

perdamaian abadi dan keadilan sosial.”¹⁸²

Untuk mewujudkan tujuan Negara sebagaimana yang tercantum di dalam alinea ke-empat pembukaan UUD 1945, maka diperlukan instrumen sebagai *Guidelines* yang akan membawa dan menuntun negara ini sampai pada tujuan sebagaimana yang diamanahkan tersebut. Maka, dirumuskanlah sejumlah ketentuan-ketentuan yang akan diatur di dalam batang tubuh UUD 1945.¹⁸³ Namun, pada kenyataannya *consensus* bernegara yang dituangkan di dalam UUD 1945 (batang tubuh) tidaklah cukup untuk menjawab tujuan negara secara terencana dan berkesinambungan. Hal ini di karenakan pasal-pasal dan ayat yang di atur di dalam UUD 1945 bersifat umum dan abstrak, sehingga perlu untuk membuat sebuah instrumen pembangunan nasional yang bersifat multidimensional yang akan dijadikan sebagai kerangka acuan dalam proses pembangunan nasional.

Sejarah menunjukkan bahwa keberadaan Haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Di era Orde Lama dan Orde Baru, Haluan Negara perannya menjadi sangat vital sebagai pedoman pembangunan negara, yang kala itu wujud formalnya disebut sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).¹⁸⁴ Namun, setelah reformasi eksistensi Haluan Negara menjadi hilang seiring diamandemen UUD 1945 yang menghilangkan eksistensi Haluan Negara dalam konstitusi.¹⁸⁵

Setelah era reformasi, peran GBHN sebagai haluan negara yang berfungsi sebagai pedoman dan arah pembangunan negara digantikan oleh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN),¹⁸⁶ dengan berbagai instrumen turunannya seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang

182 Lutfil Ansori. Haluan Negara Sebagai *Op.cit*, hal. 81.

183 Saat ini, istilah batang tubuh tidak lagi digunakan untuk menggambarkan pasal dan ayat yang dirumuskan pada UUD 1945 mulai dari pasal 1 sampai dengan pasal 36.

184 Istilah GBHN ini muncul dari penafsiran Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Kemudian dalam perjalanannya dituangkan dalam bentuk hukum Ketetapan MPR. Lihat dalam Lutfil Ansori. Haluan Negara Sebagai *Op.cit*, hal. 82.

185 *Ibid*. Periksa Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara”, dirubah rumusannya menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UndangUndang Dasar”.

186 Pengaturannya dituangkan dalam Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Nasional (RPJPN)¹⁸⁷ serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Namun seiring berjalannya waktu, SPPN dirasa belum mampu berperan sebagai Haluan Negara dan belum dapat disebut sebagai Haluan Negara.

Pembangunan nasional tidak akan terlaksana dengan baik dan bersifat *sustainable* jika tidak dibuat dalam suatu kerangka acuan yang memiliki daya ikat bagi yang melaksanakan khususnya pemerintah, sebab jika membaca sistem pembangunan nasional hari ini, dimana diatur dalam UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) ternyata tidak cukup kuat mengikat Presiden untuk patuh dan tunduk pada UU SPPN tersebut. Hal ini dikarenakan kedudukan UU SPPN dalam sistem perundangan-undangan nasional tidak mampu memaksa Presiden untuk tunduk dan taat pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sehingga dalam prakteknya hari ini, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dijalankan berdasarkan visi misi Presiden, dimana pada akhirnya ketika Presiden berganti, maka berganti pula arah pembangunan nasional.

Berganti kepemimpinan merupakan masalah bagi arah pembangunann nasional, sebab selama ini (semenjak era reformasi bergulir) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional di Indonesia tidak bersifat *sustainable* (berkelanjutan) dikarenakan Presiden tidak terikat seutuhnya dengan UU SPPN sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional di Indonesia. Kelemahan sebagaimana dimaksud, membuat sejumlah elemen kebangsaan mempertanyakan kembali roh yang hilang dari Negara ini, yakni Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Dibeberapa diskusi kebangsaan dan ketatanegaraan yang diadakan oleh berbagai elemen bangsa, baik oleh LSM, Lembaga Negara, Institusi perguruan tinggi, sampai pada masyarakat tingkat bawah tidak luput dari pembicaraan mengenai kelemahan Negara di bidang pembangunan nasional yang seolah-olah kehilangan kemudi dalam mengarahkan roda pembangunan nasional untuk sampai pada tujuan Negara sebagaimana yang telah digariskan di dalam preambul pembukaan UUD 1945. Hal ini karena semenjak adanya amandemen terhadap UUD 1945 yang menghilangkan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sebagai barometer dan kompas bagi arah pembangunan nasional Indonesia semenjak era Orde baru.

187 RPJPN diatur dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Bagi sejumlah Akademisi dan Praktisi, bahwa amandemen terhadap UUD 1945 yang bergulir dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, dimana hasil dari amandemen itu kemudian mengampustasi kewenangan MPR dalam menyusun dan menetapkan GBHN dianggap sebagai bentuk kebablasan dan kesalahan fatal yang dilakukan oleh sejumlah perumus perubahan UUD 1945 era reformasi. Sehingga setelah reformasi konstitusi seakan-akan membuat Negara Indonesia mengalami *blind Spot*, khususnya mengenai keberlanjutan dan arah pembangunan yang dijalankan oleh setiap rezim pemerintahan yang berkuasa, mulai dari Presiden Megawati, SBY, bahkan sampai pada Joko Widodo, masing-masing memiliki gaya yang berbeda dalam melaksanakan suksesi kepemimpinan lima tahunan dimana selanjutnya dapat dipilih kembali dalam masa 1 (satu) periode atau 5 (lima) tahun berikutnya.

Perbedaan gaya dalam memimpin sebenarnya bukanlah suatu masalah, akan tetapi yang menjadi masalah adalah perbedaan gaya itu tidak dilaksanakan berdasarkan Visi Negara yang disusun untuk jangka waktu yang lama, justru yang terjadi adalah visi pembangunan nasional setiap kali berganti Nahkoda justru diikuti dengan Perubahan arah berlayar dari Negara ini. Yang jadi pertanyaan adalah, kalau arahnya sering kali berubah lalu kapan Negara ini akan sampai pada pelabuhan yang menjadi tujuan akhir sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea ke empat preambul pembukaan UUD 1945.

Oleh karena itu, maka timbul sebuah gagasan untuk kembali merumuskan peta pembangunan nasional, dimana peta ini akan menjadi dasar bagi para calon Presiden untuk merumuskan visi dan misinya yang akan dilaksanakan ketika terpilih dan dilantik sebagai orang nomor satu di negeri ini. Namun peta pembangun nasional ini harus dirumuskan dengan hati-hati dan dengan perhitungan yang cermat dan matang, jangan sampai kekhawatiran sejumlah pengamat mengenai reeksistensi dari pokok-pokok haluan negara ini merusak tataran sistem pemerintahan Presidensial yang telah dipilih sebagai Ikhtiar dalam menjalankan sistem pemerintahan yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Perlu diketahui bahwa pasca amandemen terhadap UUD 1945 yang berlangsung dari tahun 1999 sampai dengan 2002, tepatnya terdapat berbagai perubahan-perubahan terkait dengan sistem ketatanegaraan. Perubahan tersebut antara lain:

1. Perubahan terhadap sistem demokrasi perwakilan/tidak langsung ke demokrasi secara langsung;
2. Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR tetapi dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket;
3. MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi sudah setara dengan lembaga negara lain; dan
4. MPR tidak lagi menyusun dan menetapkan GBHN.
5. Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR.¹⁸⁸

Salah satu hasil amandemen yang krusial terhadap UUD 1945 adalah hilangnya GBHN sebagai pedoman atau haluan negara dalam pelaksanaan pembangunan nasional. GBHN ini hilang seiring dengan berubahnya tugas lembaga MPR sebagai konsekuensi dari berubahnya posisi kelembagaannya dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya, yaitu presiden, DPR, DPD, MA, BPK, dan MK. Implikasi lebih lanjut pemangkasan kewenangan MPR di atas, program pembangunan yang pada awalnya tertuang dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak memperoleh tempat.¹⁸⁹

Sebagai terobosan hukum, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang kemudian diikuti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Moeljarto Tjokrowinoto memberikan makna perencanaan pembangunan sebagai konsep yang menyangkut dua aspek yaitu pertama sebagai suatu proses perumusan rencana pembangunan, dan kedua sebagai substansi rencana pembangunan itu sendiri.¹⁹⁰

Namun kemudian, kehadiran Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dalam blantika ketatanegaraan Indonesia ternyata tidak memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap kemajuan negara ini. Hal itu dikarenakan jalanya sistem pembangunan nasional dengan

¹⁸⁸ Eric Stenly Holle. Reformulasi Sistem Perencanaan *Op.cit*, hal. 74-75.

¹⁸⁹ *Ibid*, hal. 75.

¹⁹⁰ *Ibid*.

menggunakan pendekatan UU SPPN dan RPJPN tidak dibarengi dengan *political goodwill* dari pemerintah sebagai pelaksana ketentuan-ketentuan hukum yang digariskan di dalam kedua Undang-Undang tersebut. Justru yang terjadi pada akhirnya adalah ketiadaan kesinambungan dalam sistem pembangunan nasional.

Oleh karena itu dalam rangka merumuskan kembali pokok-pokok haluan negara harus memperhatikan beberapa hal termasuk yang paling penting untuk diperhatikan adalah persoalan tujuan negara Indonesia harus mampu dijawab di dalam merumuskan pokok-pokok haluan negara. Prof. Mahfud MD, telah memberikan pandangan mengenai ruang lingkungannya, dengan rincinya sebagai berikut:

- a. Tujuan negara atau masyarakat Indonesia yang diidamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk penggalian tujuan negara sebagai pemandu politik hukum;
- b. Sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu, serta faktor-faktor yang mempengaruhinya;
- c. Perumusan perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum;
- d. Isu nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya;
- e. Pemagaran hukum dengan prolegnas, *judicial review*, dan *legislative review*.¹⁹¹

Lebih jauh, Sadjipto Raharjo mengajukan beberapa pertanyaan yang sering timbul dalam beberapa studi politik hukum untuk kemudian memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada saat ini;
- b. Cara atau metode apa yang paling baik untuk digunakan untuk mencapai tujuan negara;
- c. Kapan waktunya hukum dirubah, dan bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan
- d. Dapat atau mungkinkah dirumuskan suatu pola yang mapan dalam proses pemilihan tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁹²

191 Moh. Mahfud MD. 2010. *Membangun Politik Hukum Op.cit*, hal. 16.

192 Sadjipto Rahadjo. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 352.

Menyoal istilah penamaan model haluan, Prof. Mahfud MD, mengatakan bahwa sejak tahun 1960 telah ada model sistem perencanaan pembangunan nasional di Indonesia dengan nama dan istilah-istilah yang berbeda-beda, dari “Pembangunan Semesta Berencana”, “Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN)”, Hingga saat ini menggunakan nama “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)”. Lebih lanjut menurut beliau tidak perlu ada kewajiban peristilahan perencanaan pembangunan nasional, kecuali nama tersebut mengandung nilai historis tertentu yang harus dipertahankan, akan tetapi persoalan istilah hanyalah persoalan pergantian era saja yang harus disesuaikan dengan perkembangan keadaan.¹⁹³

Ditinjau dari sudut Hukum Administrasi Negara (HAN), kepustakaan HAN sudah sejak lama memperkenalkan asas pokok sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan, yaitu “*besturen is planen*” yang maknanya “memerintah adalah merencanakan”. Asas tersebut menegaskan urgensi mengenai pentingnya makna sebuah rencana dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁹⁴ Sebagaimana dikatakan di awal bahwa masalah kita dalam memformulasikan sistem perencanaan pembangunan nasional baik yang tertuang dalam “Pembangunan Semesta Berencana”, “Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)”, Hingga saat ini menggunakan nama “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)” adalah mengintiberatkan masalah pembanguan nasional hanya menjadi tugas dan kerja-kerja Pemerintah saja (lembaga eksekutif), padahal persoalan sistem pembangunan nasional adalah berbicara tentang keseluruhan aspek bernegara yang harus dilaksanakan dan dijalankan bersama-sama dengan semua elemen kebangsaan yang ada di negara Indonesia untuk menciptakan kemajuan yang bersifat menyeluruh sebagaimana amanat Pembukaan UUD NRI tahun 1945.

Oleh karena itu, untuk mengatasi berbagai kekisruhan-kekisruhan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional di Indonesia. Perumusan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, harus disusun secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, dan tetap tanggap terhadap perkembangan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

193 “Pro Kontra menghidupkan kembali GBHN pasca Reformasi” Berita Pembangunan Bappenas, dari: <http://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/pro-kontra-menghidupkan-gbhn-pasca-reformasi/>, diakses pada 30 Juni 2020.

194 W. Riawan Tjandra, dalam Harry Setya Nugraha. Urgensi Garis Besar *Op.cit*, hal. 191.

Dengan demikian, untuk merumuskan Pokok-Pokok Haluan Negara, maka perlu kiranya untuk belajar dari beberapa kebijakan nasional yang tertuang dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang pernah eksis dan berlaku di Indonesia.

Tabel. 4.4.
Perbandingan Antara HPNSB, GBHN, dan RPJPN

KET	MANIFESTO POLITIK RI/ HPNSB	GBHN/PELITA	RPJPN/RPJM
Sistem	Sentralistik	Sentralistik	Demokratik dan desentralistik
Hirarkhi Perundangan	Penetapan Presiden dan TAP MPRS	TAP MPR	UU
Efektivitas	Dirasakan Kurang	Dirasakan Tinggi	Dirasakan Kurang
Penyusunan	Lebih Teknokratis sebab diinisiasi oleh Eksekutif (pidato Presiden)	Lebih Politis Sebab disusun oleh Lembaga Tertinggi Negara (MPR)	Lebih Teknokratis sebab diinisiasi oleh Eksekutif
Substansi	Plan Produksi Tiga Tahun dan Rancangan Pembangunan Nasional Semester Berencana Delapan Tahun	Haluan Negara dan Pelita	Arah Pembangunan Jangka Panjang dan Tahapan Pembangunan Jangka Menengah

4.3.1. Haluan Negara Era Orde Lama

Pada masa pemerintahan Orde lama yang dipimpin oleh Presiden Soekarno, aktualisasi Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (HPNSB) berlangsung dari 1961 sampai 1969 yang disebut dengan istilah Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana sebagaimana diatur dalam TAP MPRS No II/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada

Haluan Negara.

Istilah Haluan Negara sendiri muncul dari penafsiran Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen). Meskipun UUD 1945 yang menjadi sumber formil keberadaan Haluan Negara telah berlaku sejak 18 Agustus 1945, namun dokumen GBHN sendiri baru ditetapkan pada tahun 1960 oleh Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Dalam Pasal 1 Penpres tersebut dinyatakan bahwa sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.¹⁹⁵

Penpres tersebut kemudian diperkuat melalui Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Dalam ketetapan ini dijelaskan bahwa Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 dimuka Sidang Umum PBB yang berjudul “*To Build the World a New*” (Membangun dunia kembali) adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.¹⁹⁶

Sebagai rincian dari ketetapan ini kemudian Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961–1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No. II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. GBHN ini juga mengacu pada Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1961 berjudul “Resopim” (Revolusi-Sosialisme Indonesia-Pimpinan Nasional) dan Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1962 berjudul “Tahun Kemenangan” yang dijadikan sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.¹⁹⁷

195 Lutfil Ansori. Haluan Negara Sebagai *Op.cit*, hal. 83.

196 Lihat Pasal III Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.

197 Imam Subkhan. GBHN dan Perubahan *Op.cit*, hal. 135.

Isi dari manifesto tersebut memuat dua hal yang mendasar dalam pembangunan Indonesia pada saat itu, yaitu: *pertama*, persoalan-persoalan pokok dari revolusi Indonesia; dan *kedua*, program umum revolusi Indonesia,¹⁹⁸ yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, mental dan kebudayaan, keamanan, dan pembentukan badan-badan baru.¹⁹⁹ Inti sari dari manifesto politik itu terangkum dalam konsep USDEK,²⁰⁰ yang berisi:²⁰¹ 1) Undang-Undang Dasar 1945; 2) Sosialisme Indonesia; 3) Demokrasi Terpimpin; 4) Ekonomi Terpimpin; dan 5) Kepribadian Bangsa.

Keberadaan Manifesto Politik itu tidak dapat dipisahkan dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, bahkan Manifesto Politik tersebut disebut sebagai penjelasan resmi Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (HPNSB) yang merupakan akualisasi dari Pidato Presiden Soekarno sebagai Manifesto politik Republik Indonesia pada masa Orde Lama itu dimaksudkan untuk memberikan arah tujuan dan pedoman yang jelas serta menyeluruh guna melancarkan revolusi Indonesia pasca kemerdekaan.

Pada masa berlakunya Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (HPNSB) ruang lingkup (pokok-pokok) atau aspek pembangunan yang diatur adalah menyangkut aspek-aspek fundamental yaitu antara lain sebagai berikut:²⁰²

1. Bidang Mental (Agama, Kerohanian, dan Penelitian);
2. Bidang Kesejahteraan;
3. Bidang Pemerintahan;
4. Bidang Keamanan dan Pertahanan;
5. Bidang Distribusi dan Perhubungan;
6. Bidang Keuangan dan Pembiayaan; serta
7. Ketentuan Pelaksanaan, termasuk mulai dari revolusi mental

198 Lihat Lampiran Keputusan Dewan Pertimbangan Agung tentang Perincian Persoalan-Persoalan Pokok dan Program Umum Revolusi Indonesia yang Diambil dari Manifesto Politik Republik Indonesia Tanggal 17 Agustus 1959.

199 Lutfil Ansori. Haluan Negara Sebagai *Op.cit*, hal. 84.

200 Konsep ini diperkenalkan oleh Soekarno dalam pidatonya yang berjudul "Penemuan Kembali Revolusi Kita" yang disampaikan pada saat pelaksanaan upacara bendera 17 Agustus 1959.

201 Roeslan Abdulgani. 1964. *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*. Jakarta: Yayasan Prapantja, hal. 116.

202 Ni Ketut Sri Utari. *Garis-Garis Besar Loc.cit*.

membangun karakter kebangsaan manusia Indonesia seutuhnya.

Membaca dokumen rencana pembangunan nasional di atas, kita akan menemukan banyak pandangan-pandangan politik Soekarno dan dipengaruhi kondisi politik zaman itu serta situasi politik dunia yang berkembang pada masa itu. Misalnya saja dalam rencana pembangunan semesta untuk bidang kesejahteraan dilakukan salah satunya dengan “membangunkan usaha-usaha khusus untuk meninggikan tingkat hidup kaum buruh, tani, nelayan dan kaum pekerja pada umumnya dengan menghapuskan beban-beban sebagai peninggalan dari hubungan kerja kolonial dan feodal serta memberantas pengangguran”. Dalam bidang pemerintahan dan keamanan/pertahanan juga sangat tegas dinyatakan, “*land reform* sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip, bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan alat penghisapan”. Sementara dalam bidang produksi orientasinya adalah “untuk mengembangkan daya produksi guna kepentingan masyarakat dalam rangka ekonomi terpimpin, perlu diikutsertakan rakyat dalam pengerahan semua modal dan potensi (*funds and forces*) dalam negeri, dimana kaum buruh dan tani memegang peranan yang penting”.

Dengan demikian haluan perencanaan program pembangunan nasional saat itu lebih pada dipengaruhi oleh orasi Soekarno. Setiap orasi atau pidato Soekarno yang diselenggarakan setiap tanggal 17 Agustus akan dibuat sebagai acuan dalam pembuatan rancangan program perencanaan pembangunan nasional. Setelah itu pada tahun 1963 melalui, Dewan Perancangan Nasional (Depernas) dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Tugas dari Bappenas ini adalah membuat rancangan pembangunan nasional semester berencana 8 (delapan) tahun mulai dari 1960-1969 melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960 Pada Tanggal 3 Desember Tahun 1960. Soal jenjang, periodisasi, dan jangka perencanaan pembangunan nasional sebenarnya sudah dimulai sejak era orde lama, hal tersebut dapat dibuktikan dengan: *Pertama*, perencanaan pembangunan nasional di era orde lama dilakukan dalam waktu tiga tahunan, hal tersebut dapat dilihat dari hasil Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945²⁰³ dengan istilah “Plan Produksi Tiga Tahun RI” yang

203 Moh. Mahfud MD. 2001. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 41.

dijalankan mulai tahun 1947-1950.²⁰⁴ *Kedua*, perencanaan pembangunan nasional dijalankan dalam kurun waktu delapan tahun, dengan istilah rancangan pembangunan nasional semester berencana delapan tahun mulai tahun 1960-1969 melalui TAP MPRS. Meski perencanaan pembangunan nasional saat itu sudah terbentuk secara periodisasi, namun perencanaan pembangunan belum bisa dijalankan dengan baik karena beberapa hal, salah satunya adalah karena saat itu perekonomian tidak dapat tumbuh dengan baik, bahkan bisa dikatakan bahwa pada saat itu perekonomian telah lumpuh, sehingga program perencanaan pembangunan nasional semester berencana tidak dapat dijalankan.

Temperatur ruang perpolitikan nasional pada masa Orde Lama masih dalam nuansa dan suasana revolusi, dimana negara Indonesia tidak hanya menghadapi goncangan politik dalam negeri melalui sejumlah gerakan separatis dan pemberontakan di pusat sampai dengan di daerah bahkan juga menghadapi sejumlah Agresi militer yang dilancarkan oleh Belanda dan Sekutu (Agresi militer Belanda 1 dan 2) menjadikan beberapa rencana pembangunan ekonomi yang berorientasi pada kesejahteraan dan peningkatan produksi tidak berjalan optimal hingga kejatuhan Soekarno setelah terjadi peristiwa politik tahun 1965.²⁰⁵

Namun demikian, etalase sistem pembangunan nasional yang tercermin dalam Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (HPNSB) telah memberikan *Guideline* kepada *the next commander in chief* dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yakni pada masa pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh bapak Presiden Soeharto yang kemudian hadir dengan program Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang diterjemahkan melalui konsep pembangunan rencana pembangunan 5 (lima) tahunan (Repelita).

4.3.2. Haluan Negara Era Orde Baru

Sejak Presiden pertama Republik Indonesia Soekarno dilengserkan melalui pengambilalihan kekuasaan secara struktur dan terencana tanpa

204 Bahaudin. Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan. *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume 3 Nomor 1, 2017, hal. 90.

205 Imam Subkhan. GBHN dan Perubahan *Op.cit*, hal. 136.

adanya kudeta militer seperti pengambilalihan kekuasaan di banyak negara yang menggunakan militer sebagai alat untuk merebut kekuasaan. Soekarno kemudian digantikan oleh penerusnya, yakni Jendral Soeharto sebagai Presiden kedua RI hal itu juga kemudian menjadi titik awal dimulainya sebuah rezim yang memimpin Negara Kesatuan Republik Indonesia selama 32 (tiga puluh dua) tahun lamanya, kemudian rezim kepemimpinan itu dikenal dengan nama Orde Baru.

Soeharto yang menggantikan Soekarno sebagai presiden memiliki pekerjaan rumah yang berat karena harus bertanggung jawab untuk memulihkan kondisi perekonomian yang telah lumpuh. Setelah itu Soeharto bersama-sama dengan para ekonom membuat dan menyusun berbagai strategi rencana pembangunan untuk memulihkan kondisi perekonomian saat itu. Pada tahun 1967 Soeharto mengeluarkan Instruksi presidium Kabinet No. 15/EK/IN/1967 yang menugaskan Bappenas untuk membuat rencana pemulihan ekonomi. Kemudian setelah itu Bappenas mampu menghasilkan dokumen yang dinamakan dengan rencana pembangunan lima tahunan 1 (repelita 1) untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Di era repelita ini telah berlangsung dan berjalan sampai pada tahun 1998. Pada kurun waktu 1969-1998 bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Pembangunan tersebut memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945. Sejak april 1969 hingga mei 1998 tidak kurang dari 6 TAP MPR tentang GBHN.

Namun setelah berlangsungnya repelita ke VI yang semestinya akan memasuki repelita ke VII ternyata tidak terwujud. Hal tersebut dikarenakan Indonesia mengalami krisis yang memudarkan semua impian rencana pembangunan nasional yang telah dibuat sejak awal era orde baru sampai pada tahun 1998, bermula dari Pemerintah orde baru yang membiarkan atau mengabaikan fakta-fakta adanya kesenjangan yang semakin mengagah, fondasi ekonomi yang rapuh, tercerabutnya hak-hak politik warga atas nama pembangunan dan pada akhirnya limbung diterpa krisis moneter pada bulan Mei 1998.²⁰⁶ Saat itu juga ditandai dengan masuknya bangsa Indonesia ke dalam era yang baru yakni era reformasi. Proses transisi pada tahun 1998-1999 dari era orde baru ke era reformasi

206 Bahaudin. Menghidupkan Kembali GBHN *Op.cit*, hal. 137.

mengakibatkan kevakuman dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berimbas pada pelaksanaan pembangunan nasional.

GBHN yang seharusnya memasuki repelita ketujuh tidak dapat diteruskan karena krisis yang menghantam Indonesia, memudahkan semua impian rencana pembangunan yang telah disusun sejak tahun 1969-1998 dengan istilah tinggal landas. istilah tinggal landas dalam pembangunan dapat ditemukan dalam GBHN setelah menyelesaikan program pembangunan jangka panjang 25 (dua puluh lima) tahun tahap satu yang berlangsung sejak 1969 hingga 1993, Sedangkan perencanaan jangka panjang tahap kedua yang seharusnya dapat direncanakan sejak tahun 1993-2018 akan tetapi guncangan politik nasional yang kemudian melahirkan sebuah era baru yakni Orde Reformasi yang sekaligus juga mengubur kekuasaan orde baru yang di pimpin oleh Soeharto.

Proses perencanaan pembangunan setiap lima tahunan (repelita) yang mengacu pada GBHN selalu dihasilkan oleh MPR yang bersidang setiap lima tahun sekali. Hal tersebut dimaksudkan untuk beberapa hal, diantaranya yaitu:

1. Mengakomodasi perkembangan dan dinamika yang berkembang di masyarakat;
2. Memastikan GBHN dapat dan mampu bersifat responsif terhadap problem-problem masyarakat;
3. Sebagai jalan bagi MPR untuk memperhatikan segala aspek dan kemungkinan yang akan terjadi, dan
4. Dalam melaksanakan GBHN yang bersifat lima tahunan termuat di dalamnya rencana teknis pelaksanaan GBHN.

Tahapan pembangunan yang disusun pada waktu itu telah meletakkan dasar bagi suatu proses perencanaan pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, yang terkenal dengan istilah trilogi pembangunan, trilogi pembangunan yang terdiri dari:

1. Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis;
2. Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan
3. Pemerataan pembangunan dan hasilnya menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.²⁰⁷

²⁰⁷ Laurensius Arliman S. Wacana Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana Atau GBHN Sebagai Landasan Pembangunan Negara Berkelanjutan. *Jurnal Manajemen*

Pemerintahan orde baru melakukan konsolidasi negara melalui berbagai proyek pembangunan yang mereka jalankan seperti pembangunan waduk dan irigasi, pembangunan infrastruktur jalan, penataan pranata sosial, hingga mengatur media atau pers. Semua itu dilakukan dalam rangka menciptakan stabilitas politik sebagai prasyarat bagi pembangunan ekonomi nasional. Keberhasilan pembangunan kemudian direduksi dalam bentuk indikator-indikator ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, pendapatan perkapita, angka pengangguran, angka kemiskinan dan lain sebagainya.

Dalam hubungannya dengan kebijakan hukum pembangunan nasional, MPR sebagai lembaga tertinggi negara membuat cetak biru program pembangunan untuk dijalankan oleh presiden, yang isinya adalah dokumen legal mengenai arah kebijakan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan dirancang dan direncanakan dengan baik. Termasuk setiap program pembangunan diberikan tahapan dan periodisasi yang jelas, terukur dan terarah. Di era orde baru Presiden sebagai mandataris MPR, maka Presiden harus menjalankan perencanaan pembangunan sesuai dengan apa yang termuat dalam GBHN, sesuai dengan sumpah presiden sebelum memangku jabatannya yaitu bersumpah akan memenuhi kewajibannya sebagai presiden dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-Undang serta berbakti kepada nusa dan bangsa.²⁰⁸ Presiden tidak memiliki visi, misi, dan program perencanaan pembangunan nasional seperti yang terjadi di era sakarang. Presiden hanya menjalankan pembangunan yang sudah terencana di dalam GBHN yang telah dibuat oleh MPR setiap lima tahun sekali, tugas Presiden hanya menjalankan bukan membuat perencanaan pembangunan nasional yang baru.

Ruang Lingkup pokok-pokok haluan pembangunan nasional pada masa orde baru yang dibuat dalam bentuk Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak bisa melepaskan dari rencana pembangunan lima tahunan (repelita). Pelita sendiri berlangsung dari Pelita I (satu) sampai dengan Pelita VI (enam), dengan uraian sebagai berikut.²⁰⁹

Pembangunan, Volume 3 Nomor 1, 2017. Hal. 13.

208 Lihat Pasal 9 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan.

209 R. Wiliam Liddle dalam Donal K. Emmerson (editor). 2001. *Indonesia Beyond Soeharto, Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta: Gramedia, hal. 83.

1. Pelita I (satu), dilaksanakan pada 1 April 1969 hingga 31 Maret 1974 yang menjadi landasan awal pembangunan Orde Baru.

Tujuan Pelita I (satu) adalah untuk meningkatkan taraf hidup rakyat dan sekaligus meletakkan dasar-dasar bagi pembangunan dalam tahap berikutnya. Sasaran Pelita I (satu) ini adalah pangan, sandang, perbaikan prasarana, perumahan rakyat, perluasan lapangan kerja, dan kesejahteraan rohani. Sedangkan Titik Berat Pelita I (satu), adalah pembangunan bidang pertanian sesuai dengan tujuan untuk mengejar keterbelakangan ekonomi melalui proses pembaharuan bidang pertanian, karena mayoritas penduduk Indonesia masih hidup dari hasil pertanian.

2. Pelita II (dua) dilaksanakan pada 1 April 1974 hingga 31 Maret 1979 melalui TAP MPR No. IV/MPR/1973 Tentang GBHN Pelita Kedua

Prioritas pembangunan dalam GBHN kedua ini yaitu: *Pertama*, pembangunan ekonomi dengan titik berat pembangunan sektor pertanian dan peningkatan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku; *kedua*, pemberian prioritas kepada bidang ekonomi tidak berarti mengabaikan pembangunan bidang-bidang lain, yang juga tetap dikembangkan dan menunjang pembangunan ekonomi; *ketiga*, stabilitas nasional yang sehat dan dinamis terus dikembangkan atau ditingkatkan dengan makin menyehatkan pertumbuhan demokrasi pancasila, memperkuat kehidupan konstitusional dan meningkatkan tegaknya hukum yang sekaligus mendorong berkembangnya kreativitas masyarakat, kegairahan hidup dan memperluas partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan; *keempat*, pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif diabdikan kepada kepentingan nasional terutama pada terlaksananya pembangunan ekonomi. Tujuan dibuatnya prioritas dalam pembangunan nasional adalah untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat, serta meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya.

Pelita II berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi rata-rata penduduk 7% setahun. Perbaikan dalam hal irigasi. Di bidang industri juga terjadi kenaikan produksi. Lalu banyak jalan dan jembatan yang di rehabilitasi dan di bangun.²¹⁰

210 Laurensius Arliman S. Wacana Program Pembangunan *Op.cit*, hal. 12.

3. Pelita III (tiga) dilaksanakan pada 1 April 1979 hingga 31 Maret 1984 melalui TAP MPR No. IV/MPR/1978 Tentang GBHN Pelita Ketiga

Prioritas utama pembangunan yaitu: *Pertama*, pembangunan bidang ekonomi dengan titik berat pada pembangunan sektor pertanian menuju swasembada pangan dengan meningkatkan sektor industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku dan barang jadi dalam rangka keseimbangan struktur ekonomi Indonesia; *kedua*, sejalan dengan prioritas pada pembangunan bidang ekonomi maka pembangunan dalam bidang politik, sosial, budaya, dan lain-lain akan ditingkatkan sepadan dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh pembangunan di bidang ekonomi. Dibentuknya suatu prioritas pembangunan dalam repelita ketiga adalah bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat makin merata dan adil, serta meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya

4. Pelita IV (empat) dilaksanakan pada 1 April 1984 hingga 31 Maret 1989 melalui TAP MPR No. II/MPR/1983 Tentang GBHN Pelita Keempat.

Pada Pelita IV (empat) lebih dititik beratkan pada sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri itu sendiri. Hasil yang dicapai pada Pelita IV (empat) antara lain swasembada pangan. Pada tahun 1984 Indonesia berhasil memproduksi beras sebanyak 25,8 ton. Hasilnya Indonesia berhasil swasembada beras. Kesuksesan ini mendapatkan penghargaan dari FAO (Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia) pada tahun 1985. Hal ini merupakan prestasi besar bagi Indonesia. Selain swasembada pangan, pada Pelita IV juga dilakukan Program KB dan Rumah untuk keluarga pada masa ini boleh dikatakan bahwa Indonesia mengalami keberhasilan yang cukup sukses dalam menjalankan program repelita yang berbuah berbagai macam penghargaan dari dunia Internasional.

5. Pelita V (lima) dilaksanakan pada 1 April 1989 hingga 31 Maret 1994 melalui TAP MPR No. II/MPR/1988 Tentang GBHN Pelita Kelima.

Pada Pelita V (lima) ini, lebih menitik beratkan pada sektor pertanian dan industri untuk memantapkan swasembada pangan dan

meningkatkan produksi pertanian lainnya serta menghasilkan barang ekspor. Pelita V (lima) adalah akhir dari pola pembangunan jangka panjang tahap pertama. Lalu dilanjutkan pembangunan jangka panjang ke dua, yaitu dengan mengadakan Pelita VI (enam) yang diharapkan akan mulai memasuki proses tinggal landas Indonesia untuk memacu pembangunan dengan kekuatan sendiri demi menuju terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

6. Pelita VI (enam) dilaksanakan pada 1 April 1994 hingga 31 Maret 1999 melalui TAP MPR No. II/MPR/1993 Tentang Pelita VI.

Prioritas utama pembangunan yaitu: *Pertama*, Penataan industri nasional yang mengarah pada penguatan dan pendalaman struktur industri yang didukung kemampuan teknologi yang makin meningkat, peningkatan ketangguhan pertanian, pemantapan sistem dan kelembagaan koperasi, penyempurnaan pola perdagangan, jasa dan sistem distribusi, pemanfaatan secara optimal dan tepat guna faktor produksi dan sumberdaya ekonomi serta ilmu pengetahuan dan teknologi produksi dan sumberdaya ekonomi serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai prasyarat terbentuknya masyarakat industri yang menjamin peningkatan keadilan, kemakmuran, dan pemerataan pendapatan serta kesejahteraan rakyat, sesuai dengan nilai-nilai pancasila; *kedua*, Pembangunan sumber daya manusia agar makin meningkat kualitasnya sehingga dapat mendukung pembangunan ekonomi melalui peningkatan produktivitas dengan pendidikan nasional yang makin merata dan bermutu disertai dengan peningkatan dan perluasan pendidikan keahlian yang dibutuhkan berbagai bidang pembangunan, serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang makin mantap. Dibuatnya suatu prioritas dalam pembangunan repelita keenam adalah bertujuan untuk menumbuhkan sikap dan tekad kemandirian manusia dan masyarakat Indonesia dalam rangka meningkatkan kualitas sumberdaya manusia untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin yang selaras, adil, dan merata, serta meletakkan landasan pembangunan yang mantap untuk tahap pembangunan berikutnya.

Salah satu masalah dalam proses pembangunan nasional dengan menggunakan pendekatan GBHN yang kemudian diturunkan dengan menggunakan Rencana Pembangunan 5 (Lima) tahunan (Repelita) adalah

pendekatannya yang lebih banyak menggunakan pendekatan ekonomi dan pembangunan infrastruktur yang diawali dengan penyelenggaraan hutang luar negeri oleh Presiden Soeharto dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Namun sangat kurang menyentil persoalan pembangunan nasional dibidang pembangunan semangat nasional yang cenderung mematikan kreasi dan menutup ruang demokrasi sehingga masa orde baru dikenal dengan rezim yang otoriter.

Keberhasilan Presiden Soeharto dalam agenda pembangunan nasional dengan konsep GBHN dan Repelita patut untuk di apresiasi. Namun Presiden Soeharto melupakan satu hal yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yakni membangun ruang demokrasi. Oleh karenanya Orde baru mungkin berhasil dalam sejumlah agenda pembangunan nasional dibidang Infrastruktur khususnya di bidang pertanian sehingga pada zaman Presiden Soeharto Indonesia mengalami Swasembada pangan. Akan tetapi keberhasilan itu kemudian sirna semenjak menginjak tahun 90-an, dimana terjadi krisis moneter yang cukup parah menerpa Indonesia, sehingga hasil pembangunan yang dijalankan oleh Soeharto kurang lebih 32 (tiga puluh dua) tahun lamanya sirna ekspektasinya pada saat Indonesia mengalami kegoncangan nasional di tahun 1998 yang berawal dari aksi demonstrasi secara besar-besaran oleh berbagai elemen mahasiswa di Indonesia dari pusat sampai di daerah untuk menuntut bapak Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden Republik Indonesia.

4.3.3. Haluan Negara Era Orde Reformasi

Indonesia pernah mempunyai sistem perencanaan pembagunan nasional selama puluhan tahun terakhir yang dikenal dengan GBHN. Namun setelah reformasi tahun 1998, GBHN harus mengakhiri perjalanannya setelah diamandemennya UUD 1945. Sebagai gantinya, muncul apa yang disebut dengan SPPN yang kemudian mengamanatkan adanya RPJPN, tetapi eksistensi SPPN berbeda dengan GBHN. SPPN sebagai rencana pembangunan hanya mengikat presiden dan jajaran di bawahnya.

Pembangunan nasional merupakan tujuan dari suatu negara. Dalam konteks ini, pembangunan di pandang sebagai rangkaian usaha

pertumbuhan dan perubahan secara berencana yang dilakukan dengan penuh kesadaran. Karena rencana pembangunan nasional bukanlah “mimpi”, tetapi suatu rencana yang akan diupayakan akan dapat terwujud. Perencanaan setidaknya terbagi dalam dua aspek:

1. Perencanaan sebagai formulasi tentang keinginan-keinginan serta harapan-harapan; dan
2. Perencanaan sebagai realisasi pelaksanaan. GBHN pada masa orde baru dan SPPN pada masa reformasi termasuk ke dalam aspek perencanaan pertama.

Walaupun GBHN dan RPJPN sama-sama dokumen perencanaan pembangunan, namun secara esensi, substansi dan eksistensi antara kedua dokumen tersebut berbeda. GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan merupakan keputusan bersama dan lebih merupakan penjabaran dari tujuan negara yang hendak dicapai. Sementara itu SPPN dan juga RPJPN adalah sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh pemerintah dan cenderung merupakan penjabaran visi dan misi pemerintah yang sedang memerintah.²¹¹

Diformulasikannya dokumen landasan perencanaan sebagai pengganti GBHN pada masa setelah amandemen UUD 1945 banyak menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat. Beberapa alasan kontraproduktif yang banyak dikemukakan oleh tokoh-tokoh masyarakat dalam berbagai diskusi publik diantaranya membahas kedudukan landasan perencanaan pembangunan pasca amandemen yakni Undang-Undang SPPN, maupun RPJP dan RPJM yang dianggap tidak sebanding dengan GBHN sebagai landasan perencanaan pembangunan pada masa orde baru.²¹²

Dengan dihapuskannya GBHN, konsistensi dan kontinuitas nampak tidak berjalan karena perencanaan pembangunan diwadahi dalam Undang-Undang. Undang-Undang SPPN beserta peraturan dibawahnya yang menjadi landasan perencanaan pembangunan saat ini, dianggap tidak dapat menjamin kesinambungan dan keselarasan pembangunan antara pusat dan daerah.

211 A. M. Fatwa. 2009. *Potret Konstitusi: Op.cit*, hal. 32.

212 Yessi Anggraini, *et.al*. Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume*, 9 Nomor 1, 2015, hal. 82.

Kebijakan arahan pembangunan pada era reformasi ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), sebagai instrumen hukum yang mengatur hal-hal lebih lanjut mengenai penyelenggaraan negara, pemerintahan dan pembangunan dari ketentuan UUD 1945 yang masih bersifat sangat umum. Materi yang diatur dalam Undang-Undang ini bersifat ketatanegaraan. Dari segi penyusunan Undang-Undang ini dapat dikatakan konsisten secara intern maupun ekstern. Hal tersebut dapat dilihat dari hubungan sistematik antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan serta bahasa. Selain itu, Undang- Undang ini mengatur hubungan harmonisasi antara pendelegasian kewenangan dari Undang-Undang tersebut terhadap peraturan dibawahnya.²¹³

Dalam Undang-Undang SPPN yang dirancang untuk menggantikan GBHN, sudah diterapkan prinsip hierarki dan teori pendelegasian kewenangan perundangan. Di mana Undang-Undang tersebut hanya menjabarkan secara garis besar, kaidah-kaidah yang bersifat abstrak mengenai penyusunan perencanaan pembangunan nasional untuk jangka panjang, menengah dan tahunan. Sementara itu dalam pelaksanaannya Undang-Undang ini masih memerlukan aturan yang bersifat lebih teknis sebagai bentuk rancangan riil dari perencanaan pembangunan. Undang-Undang ini sifatnya hanya sebagai bahan pedoman dalam penyusunan perencanaan yang keberlakuannya tidak berdasarkan jangka waktu tertentu.²¹⁴

Banyak kritik yang menyampaikan bahwa dengan dibuatnya pedoman pelaksanaan pembangunan nasional masa kini tidak mengandung unsur kontinuitas maupun konsistensi pelaksanaan akibat bentuk instrumen hukumnya berupa Undang-Undang. Tidak ada sinkronisasi dalam penjabaran rencana pembangunan di Undang-Undang satu dengan lainnya. Secara hakikat, kedudukan Undang-Undang SPPN adalah sebagai peraturan pelaksana yang menjabarkan amanat UUD 1945, sehingga Undang-Undang ini menjadi peraturan tertinggi setelah UUD 1945 untuk dijadikan pedoman pembangunan.²¹⁵

213 *Ibid*, hal. 83-84.

214 *Ibid*, hal. 84.

215 *Ibid*.

Undang-Undang SPPN mengatur tentang rencana pembangunan yang akan disusun baik dari segi prosedur penyusunan, pembahasan dan penetapannya hingga menjadi program kebijakan legislasi nasional. RPJP sebagai rancangan program jangka panjang harus ditetapkan dengan Undang-Undang/Peraturan Daerah sedangkan RPJM sebagai rancangan program pembangunan jangka menengah harus ditetapkan dengan Peraturan Presiden/Peraturan Kepala Daerah.²¹⁶

Meskipun diatur dengan dokumen terpisah, yang secara hierarkis sejajar dengan Undang-Undang SPPN, namun RPJP adalah merupakan satu kesatuan yang disusun berpedoman penuh terhadap Undang-Undang SPPN, sifatnya merupakan pelaksana ketentuan Undang-Undang SPPN. Pedoman penyusunannya sudah diatur secara rinci di dalam ketentuan-ketentuan yang ada di dalam pasal-pasal Undang-Undang SPPN. Materi yang diatur secara substansial pun jika dicermati tidak menyimpang atau bertentangan dengan Undang-Undang SPPN. Undang-Undang RPJP memuat kondisi umum, arahan, tahapan sampai pada prioritas secara konkret untuk jangka panjang.²¹⁷

Kedua Undang-Undang tersebut dapat dikatakan tidak menimbulkan peluang inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi peraturan. Ruang lingkup materi yang diatur jelas, sehingga tidak terjadi pengulangan norma yang telah diatur didalam peraturan perundangan yang mendelegasikan terhadap peraturan pelaksanaannya. Undang-Undang RPJP memuat kondisi umum, arahan, tahapan sampai pada prioritas secara konkret. Kebijakan arah pembangunan jangka panjang di daerah yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah) ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Kebijakan ini merupakan suatu bentuk upaya perwujudan pembangunan yang berimbang antara pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dengan asas pembantuan. Mekanisme penyusunan dan penetapan RPJP Daerah ini pun telah diatur pada sistem perencanaan pembangunan nasional agar sesuai dengan arah kebijakan negara. Perancangan substansinya juga diharuskan untuk mengacu kepada arahan dari RPJP Nasional.²¹⁸

216 *Ibid.*

217 *Ibid.*

218 *Ibid.*, hal. 84-85.

RPJM Nasional diyakini tidak akan optimal untuk menjadi rujukan utama perencanaan pembangunan nasional. RPJM Nasional tidak dapat menjamin bahwa penyusunan dan substansinya dapat sesuai dengan RPJM Nasional. Selain itu, kebijakan ini dianggap cenderung lebih mencerminkan visi personal presiden sehingga dikatakan tidak mewakili aspirasi rakyat dalam menentukan arah pembangunan.

Berdasarkan rumusan tujuan yang dirumuskan dalam Undang-Undang SPPN maka jika semua komponen pelaku pembangunan bangsa ini merujuk dengan konsisten kepada tersebut, maka masalah-masalah inkonsistensi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, baik jangka panjang, menengah, tahunan, atau pun antara pusat dan daerah maupun antar daerah sendiri, seharusnya tidak terjadi. Karena Undang-Undang ini menghendaki sebaliknya, yaitu upaya koordinasi di antara elemen-elemen *stakeholders* pembangunan, di pusat maupun di daerah. Apabila dengan adanya RPJM yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden menjadi polemik di masyarakat, kembali dapat dirujuk pada Undang-Undang SPPN.²¹⁹

Mengenai RPJM Daerah, yang dikhawatirkan akan terdistorsi dengan adanya penjabaran visi dan misi kepala daerah, hal tersebut telah ditetapkan pula di dalam Undang-Undang SPPN. RPJM Daerah merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJM Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, dan sebagainya.²²⁰

Sementara itu, dalam pasal 3 ayat (2) Undang-Undang SPPN mengatakan bahwa: ”.....Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/ Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.....”. Jika membaca secara cermat, kelemahan dari SPPN adalah persoalan pembangunan nasional hanya menjadi domain dari pemerintah saja, sementara agenda pembangunan nasional merupakan tanggung jawab semua elemen bangsa, terutama semua yang terafiliasi dalam sistem pemerintahan. Sehingga yang harusnya menjalankan

219 *Ibid*, hal. 85.

220 Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

pembangunan nasional bukan hanya tanggung jawab pemerintah semata seperti saat ini.

Oleh karena itu, sangat nampak bahwa pembangunan nasional dengan menggunakan konsep SPPN terlalu sangat teknokratis dimana perumusan rencana pembangunan nasional diserahkan kepada Presiden sebagai lembaga eksekutif. Hal itulah yang kemudian menimbulkan beberapa diskursus ruang publik bahwa dalam agenda pembangunan nasional sangat jarang melibatkan rakyat di dalamnya (melibatkan lembaga parlemen dalam perumusan, sebab lembaga parlemen diasosiasikan sebagai penjelmaan kehendak rakyat).

Selanjutnya berdasarkan hasil Forum Group Discussion (FGD) yang digelar oleh Kemeterian PPN/Bappenas, dikatakan bahwa Suasana kebatinan dalam penyusunan UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN dan RPJPN tidak dimaksudkan agar RPJP menjadi Haluan Negara. Ini sangat disadari waktu itu bahwa untuk menyusun haluan negara, proses penyusunannya harus dilakukan dalam lingkungan politis dan oleh lembaga tinggi negara yang merepresentasikan semua kekuatan bangsa. Penyusunan RPJPN lebih dimaksudkan untuk menjadi pedoman bagi Visi Misi Presiden/Wakil Presiden serta penyusunan RPJM dalam periode 20 tahun.²²¹

Dengan demikian, maka sangat jelas bahwa pasca reformasi, Indonesia nyaris tidak mempunyai haluan pembangunan nasional yang bisa dijadikan sebagai kompas pembangunan nasional multi sektoral, bukan hanya pada sektor pembangunan ekonomi semata melainkan juga pembangunan yang sifatnya menyeluruh dengan melibatkan semua elemen bangsa, tidak hanya lembaga Eksekutif (seperti pelaksanaan pembangunan nasioanal dengan konsep SPPN) melainkan juga melibatkan lembaga Legistelaif, dan Yudikatif, dan lembaga lain yang tidak masuk dalam klasifikasi dari tiga lembaga negara tersebut.

221 Bambang Prijambodo. Beberapa Pandangan Singkat Penyusunan Kembali Haluan Negara. Makalah disampaikan pada Forum Group Discussion (FGD) Menentukan Posisi Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Guna Keberlanjutan Pembangunan Nasional, Jakarta: Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia, 20 Januari 2020, hal. 4.

4.3.4. Menggagas Ruang Lingkup Pokok-Pokok Haluan Negara Di Masa Datang

Pada era reformasi saat ini, ada sebuah fakta yang menarik terjadi dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, dimana setiap kali Nahkoda (Presiden) berganti maka berganti juga agenda pembangunan nasional, sehingga tidak ada sinkronisasi antara satu Presiden dengan Presiden berikutnya. Fakta tersebut cukup membuat sejumlah pengamat untuk memberikan kritikan terhadap agenda-agenda pembangunan nasional. Pasalnya, Presiden seakan menegasikan kehadiran dari SPPN dan kemudian melahirkan konsep RPJPN. Belakangan barulah kemudian para pakar dan pengamat menyadari bahwa Presiden tidaklah terikat secara utuh terhadap SPPN dan RPJPN, yang sebagian pakar mengatakan model SPPN adalah GBHN-nya era reformasi. Sulitnya koordinasi pembangunan merupakan masalah yang dihadapi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan di bawah sistem RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional).

Apa yang terjadi pada perencanaan pembangunan nasional pada era reformasi ini, boleh jadi merupakan sebuah indikasi mengapa timbul pemikiran untuk melakukan reformulasi perencanaan pembangunan nasional. Permasalahan yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan nasional itu tentu tidak terlepas dari amandemen UUD 1945, terutama dengan dihapusnya kewenangan MPR menyusun dan menetapkan GBHN (Garis Beras Haluan Negara). Dan pasca dihapusnya kewenangan itu, presiden di era reformasi membuat visi dan misi sendiri dan menyusun sendiri program pembangunannya.

Sementara pakar beranggapan bahwa gagasan berlakunya kembali GBHN akan berdampak pada implikasi serius dan luas terhadap ketatanegaraan Indonesia. Setidaknya ada tiga masalah ketatanegaraan jika GBHN kembali diberlakukan dalam konstitusi, yakni: (1) sistem pemerintahan; (2) hubungan antar lembaga negara; dan (3) hingga tugas dan fungsi dari lembaga negara akan ikut berubah secara signifikan.²²²

Pembangunan nasional dilaksanakan merata diseluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan tertentu, tetapi untuk seluruh

222 Anwar, C. 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Malang: In-Trans Publishing, hal. 29.

masyarakat. Yang menjadi penting adalah pembangunan dilaksanakan untuk dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia dalam meningkatkan mutu hidup rakyat yang berkeadilan sesuai dengan cita atau tujuan kemerdekaan bangsa Indonesia. Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap, dan berlanjut untuk memacu peningkatan kemampuan dalam rangka mewujudkan kehidupan. Pembangunan nasional adalah pembangunan dari, oleh dan untuk rakyat, serta dilaksanakan dalam segala aspek kehidupan, seperti aspek politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan pertahanan dan keamanan. Pembangunan nasional merupakan hal yang harus dilakukan terus-menerus untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Pembangunan nasional diarahkan untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan lahir dan batin, termasuk terpenuhinya rasa aman, tenteram, dan adil serta terjaminnya kebebasan mengeluarkan pendapat dan bertanggungjawab bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pembangunan menurut Kutarjo yang sudah dijelaskan di atas menyebutkan bahwa pembangunan adalah sebagai perubahan yang meningkat. Yang dimaksud dapat berjalan bersama-sama untuk lebih meningkatkan mutu dan kualitasnya. Lebih lanjut Kutarjo memberikan indikator pertumbuhan yakni tidak bisa hanya dilihat secara materil, namun juga secara non materil.²²³ Seperti halnya yang terdapat dalam dokumen GBHN, perencanaan pembangunan tidak monoton soal ekonomi, hukum, dan politik, namun masih banyak bidang lain yang harus dibangun.

Untuk mencapai suatu tujuan dalam perencanaan pembangunan dibutuhkan tahapan dalam pembangunan seperti halnya menurut Kutarjo, tahapan dalam pembangunan nasional dibagi menjadi tiga macam, yaitu pembangunan jangka pendek, pembangunan jangka menengah, dan pembangunan jangka panjang.²²⁴ Dalam GBHN pun terdapat tahapan tersebut, yaitu pola dasar pembangunan nasional, pola umum pembangunan jangka panjang, dan pola umum pembangunan lima tahunan (replita).

Oleh karena itu, maka dalam ruang lingkup materi Pokok-Pokok Haluan Negara di Indonesia ke depan harus memperhatikan terkait dengan sektor-sektor yang akan dijadikan sebagai agenda utama dalam sistem

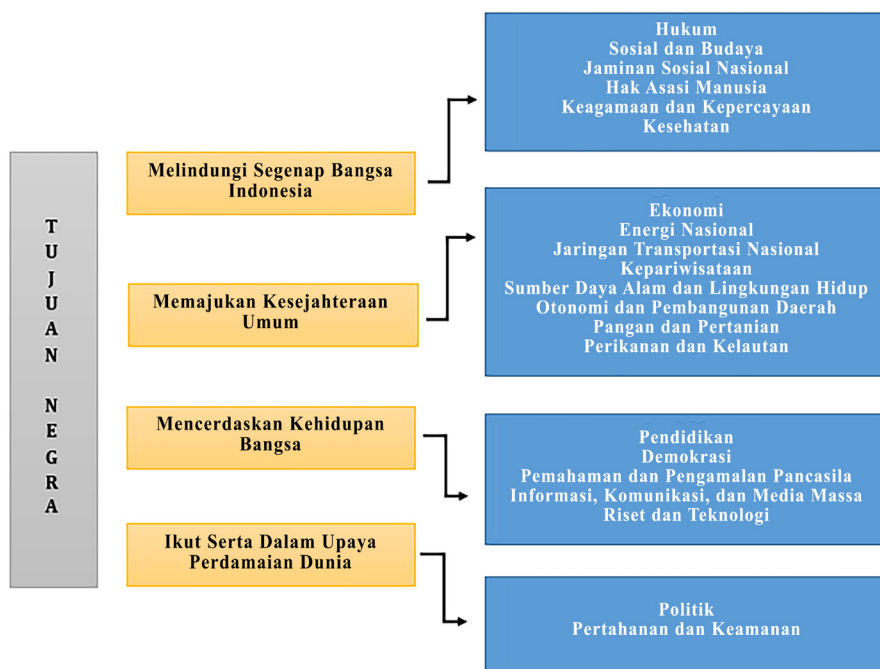
223 Kutarjo. 2002. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. Jakarta, Universitas Indonesia Press, hal. 14.

224 *Ibid*, hal. 17-22.

pembangunan nasional, dan harus dibuktikan dengan meningkatkan berbagai sektor kehidupan di masa mendatang, seperti: peranan ilmu pengetahuan dan teknologi, industri, informasi, transportasi, kebudayaan, keagamaan dan kepercayaan, pertahanan dan keamanan, pertanian, koperasi, kesehatan, kepariwisataan, pembangunan energi, penerangan, hutan, media massa dan lain-lain, harus dilanjutkan peningkatannya untuk mengejar ketertinggalan yang belum dapat dicapai dengan sempurna.

Adapun rumusan ruang lingkup materi muatan Pokok-Pokok Haluan Negara yang direkomendasikan oleh tim penyusun yang diklasifikasikan berdasarkan pada tujuan negara sebagaimana yang terdapat di dalam preambule pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah antara lain sebagai berikut:

Bagan 4.2.
Rekomendasi Ruang Lingkup Pokok-Pokok Haluan Negara



1. Melindungi Segenap Bangsa Indonesia

a. Bidang Hukum

Dalam agenda pembangunan hukum nasional harus bisa menjawab beberapa masalah dalam sistem penegakkan hukum, oleh karena itu, maka penulis tertarik untuk mengangkat kembali arah pembangunan hukum nasional sebagaimana yang terdapat dalam GBHN yang kemudian juga ditambahkan beberapa agenda, yakni:

- 1) Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum;
- 2) Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan adat serta memperbaiki perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaian dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi;
- 3) Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara RI, Kejaksaan, dan lembaga penegak hukum yang lain untuk menumbuhkan kepercayaan terhadap masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan serta pengawasan yang efektif;
- 4) Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun;
- 5) Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional;
- 6) Menyelenggarakan proses peradilan secara tepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran;

- 7) Melakukan transformasi sistem penegakkan hukum terutama lembaga penegak hukum yakni; kepolisian, kejaksaan, peradilan dan lembaga penegak hukum yang lain dengan perkembangan teknologi informasi.
- 8) Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.²²⁵

Untuk itu, maka delapan agenda pembangunan hukum nasional ini, perlu kemudian untuk memperhatikan pendapat yang disampaikan oleh yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman “.....*A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance and cultural interact.....*”.²²⁶ Menurut Friedman, suatu hukum pada kenyataannya merupakan sebuah organisasi yang sangat kompleks di mana di dalamnya terdapat komponen struktur, substansi dan budaya yang saling berinteraksi.

b. Bidang Sosial dan Budaya

Dalam bidang sosial kebudayaan merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan antara satu sama lain. Oleh karena itu, perkembangan sosial pasti akan diikuti dengan perkembangan kebudayaan terlebih dahulu. Dengan demikian, maka ke depan agenda pembangunan nasional di bidang sosial budaya harus diarahkan pada pengembangan dan pembinaan kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa, budaya nasional yang mengandung nilai-nilai universal termasuk kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam rangka mendukung terpeliharanya kerukunan hidup bermasyarakat dan membangun peradaban bangsa dan merumuskan nilai-nilai kebudayaan Indonesia, sehingga mampu memberikan rujukan sistem nilai terhadap totalitas perilaku kehidupan ekonomi, politik, hukum dan kegiatan kebudayaan dalam rangka pengembangan kebudayaan nasional dan

225 Lihat Bab IV Garis-Garis Besar Haluan Negara periode 1999-2004.

226 Lawrence M. Friedman. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, hal. 16.

peningkatan kualitas berbudaya masyarakat.

c. Bidang Jaminan Sosial Nasional

Negara ini dibangun atas dasar keadilan sosial bagi seluruh warganya tanpa terkecuali. Oleh karena itu, maka setiap warga negara harus mendapatkan jaminan perlindungan terhadap keselarasan sosial, terutama dalam pengembangan sistem jaminan sosial nasional. Dengan demikian, maka kedepan harus ditegaskan di dalam Haluan Negara mengenai pengembangan sistem jaminan sosial tenaga kerja bagi seluruh tenaga kerja untuk mendapatkan perlindungan kesehatan, keamanan, dan keselamatan kerja yang memadai, yang pengelolaannya melibatkan pemerintah, perusahaan dan pekerja semuanya harus didesain dalam satu road map, agar supaya ada kejelasan konsep dan tujuan dari hal tersebut.

d. Bidang Kesehatan

Negara Indonesia adalah negara dengan jumlah populasi terbesar ke empat di dunia, dengan jumlah populasi mencapai ±267 juta orang pada tahun 2019.²²⁷ Maka dengan jumlah populasi sebesar itu, negara ini harus mempunyai sebuah kerangka acuan pengembangan kesehatan nasional yang terpadu dan menyeluruh. Oleh karena itu, maka dengan adanya Haluan Negara di bidang kesehatan harus bisa menjawab tantangan Indonesia terutama masyarakat Indonesia terhadap *access to healthy* (akses terhadap kesehatan). Terutama pengentasan masalah-masalah kesehatan yang sering kali menjadi polemik yang tidak berkesudahan, misalnya saja *stunting* dan sejumlah masalah kesehatan lainnya yang secara konsisten menerpa dan melanda Indonesia sampai dengan hari ini. Untuk mengaskan semua itu, maka diperlukan sebuah *blue print* pengembangan kesehatan nasional yang konsisten melalui Haluan Negara.

227 Jumlah Penduduk Indonesia Tahun 2019 Mencapai 276 Juta Jiwa. Diakses dari: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/01/04/jumlah-penduduk-indonesia-2019-mencapai-267-juta-jiwa>, diakses pada tanggal 7 Juli 2020.

e. Bidang Hak Asasi Manusia

Dalam agenda pembangunan nasional di bidang Hak Asasi Manusia (HAM), maka perlu kemudian memperhatikan beberapa hal, yaitu:

- 1) Meningkatkan pemahaman dan kesadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakkan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan;
- 2) Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, yang beorientasi kepada penghargaan kepada hak asasi manusia;
- 3) Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk Undang-Undang;
- 4) Menyelesaikan berbagai kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia yang menemukan titik terang dalam penyelesaiannya sampai dengan hari ini.

Paling tidak, empat hal pokok dalam proses agenda pembangunan nasional di bidang Hak Asasi Manusia ini menjadi penting untuk dilakukan.

f. Bidang Keagamaan dan Kepercayaan

Memantapkan fungsi, peran, dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual, dan etika dalam penyelenggaraan negara serta mengupayakan agar segala peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan moral agama-agama, dan meningkatkan dan memantapkan kerukunan hidup antar umat beragama sehingga tercipta suasana kehidupan yang harmonis dan saling menghormati dalam semangat kemajemukan melalui dialog antar umat beragama dan pelaksanaan pendidikan agama secara deskriptif yang tidak dogmatis untuk tingkat perguruan tinggi, serta meningkatkan peran dan fungsi lembaga-lembaga keagamaan dalam ikut mengatasi dampak

perubahan yang terjadi dalam semua aspek kehidupan untuk memperkuat jati diri dan kepribadian bangsa serta memperkuat kerukunan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

2. Memajukan Kesejahteraan Umum

a. Bidang Ekonomi

Secara umum dalam perumusan agenda pembangunan ekonomi harus diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan kepada semua lapisan masyarakat Indonesia. Selain itu juga, dalam agenda pembangunan nasional di bidang ekonomi harus diarahkan pada pencapaian persaingan secara global terutama untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara Adidaya dalam hal ekonomi dimana harus bisa masuk dalam *top five* (lima besar ekonomi terbesar di dunia), sebab negara ini mempunyai modal yang sangat besar untuk sampai pada tujuan itu. Oleh karena itu, maka perekonomian nasional harus disusun dalam Haluan Negara dengan melibatkan pakar-pakar ekonomi dan pembangunan untuk merumuskan agenda pembangunan ekonomi nasional.

b. Bidang Jaringan Transportasi Nasional

Sebagaimana diketahui, bahwa Indonesia adalah negara kepulauan yang sangat besar dan bisa dikatakan terluas di dunia. Maka dengan bentuk negara kepulauan yang terdiri dari gugusan pulau-pulau tentu saja membuat negara ini mempunyai tantangan tersendiri dalam pengembangan sistem transportasi nasional, mulai dari akses transportasi darat, laut, dan udara. Oleh karena itu, untuk menyatupadankan dan mengkoneksikan sistem transportasi nasional dibutuhkan sebuah pedoman pengembangan sistem transportasi yang terencana dan berkelanjutan mulai perencanaan sampai dengan penerapan. Dengan demikian, maka agenda pengembangan sistem transportasi nasional harus bisa menjawab tantangan mobilitas nasional yang terpadu melalui sebuah haluan pembangunan nasional

agar mempunyai *blue print* atau *road map* sebagai peta pembangunan jaringan transportasi nasional.

c. Bidang Otonomi dan Pembangunan Daerah

Agenda perumusan haluan pembangunan nasional kedepan harus memperhatikan sinkronisasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah dan pembangunan daerah. Oleh karena itu, maka perlu untuk dirumuskan mengenai pengembangan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah, serta memperhatikan penataan ruang, baik fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Selain itu juga, dalam hal pelaksanaan prinsip otonomi, maka perlu juga kemudian menyusun rencana pengembangan desa dalam haluan pembangunan nasional, sebab hampir sebagian besar penduduk Indonesia berada di desa.

d. Bidang Pangan dan Pertanian

Pangan dan pertanian menjadi dua hal yang tidak bisa dipisahkan dalam agenda pembangunan nasional. Sebab pangan dan pertanian menempati posisi yang sangat strategis dalam menciptakan sistem ketahanan nasional, jika pangan nasional tidak terpenuhi, maka yang terjadi adalah keadaan yang kacau. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Mantan Menteri Luar Negeri AS, Henry Kissinger, bahwa “..... jika ingin mengontrol rakyat, maka kontrollah pangannya (makanan)”. Oleh karena itu, jika negara gagal dalam hal penyediaan pangan, maka tunggulah kekacauan yang akan terjadi. Dengan demikian, maka ke depan negara Indonesia harus bisa membangun sistem ketahanan pangan nasional, supaya kemudian tidak tergantung dengan impor-impor pangan dari negara lain. Jika potensi-potensi pangan dan pertanian nasional dimanfaatkan dengan baik, maka bisa memenuhi kebutuhan dalam negeri bahkan bisa surplus untuk di ekspor. Oleh

karena itu, maka dalam Haluan Negara, bidang pangan dan pertanian harus di desain pengembangan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumber daya bahan pangan, kelembagaan dan budaya lokal dalam rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau dengan memperhatikan peningkatan pendapatan para petani, serta peningkatan produksi yang diatur dengan sistem perencanaan mulai dari hulu sampai dengan hilir.

e. Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Indonesia adalah negara dengan sumber daya alam yang sangat berlimpah dan mempunyai kandungan mineral yang sangat dibutuhkan dalam pengembangan berbagai industri manufaktur global, salah satunya adalah nikel yang sangat potensial dimanfaatkan untuk pengembangan Industri baterai yang saat ini lagi digandrungi oleh hampir semua negara di dunia terutama negara maju karena lebih ramah lingkungan dan kabar baiknya, Indonesia adalah negara dengan jumlah cadangan nikel terbesar di dunia. Oleh karena itu, maka kedepan, Indonesia harus mempunyai sebuah kerangka acuan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang sifatnya terukur dan diarahkan untuk mencapai kemakmuran bagi rakyat Indonesia secara keseluruhan, sebab konstitusi sangat keras mengamanatkan bahwa bumi air dan kekayaan alam negara ini dikuasi oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Masalahnya, dalam pemanfaatan sumber daya alam, bahkan sampai dengan saat ini, justru menimbulkan efek negatif terhadap kondisi lingkungan hidup di Indonesia. Banyak fakta berseliweran di banyak media mengenai dampak lingkungan yang ditimbulkan akibat dari eksploitasi sumber daya alam. Oleh sebab itulah kemudian penyusun menggunakan kata pemanfaatan sumber daya alam secara “terukur” agar supaya antara pemanfaatan dan pengendalian lingkungan bisa berjalan secara bersamaan. Dengan demikian, maka dalam Haluan Negara ke depan harus bisa

menjawab tantangan Indonesia dalam pemanfaatan sumber daya alam untuk kemajuan negara dan juga dibarengi dengan rencana pengendalian lingkungan hidup yang sifatnya terencana dan berkelanjutan.

f. Bidang Perikanan dan Kelautan

Sebagai negara dengan luas wilayahnya yang terbesar adalah lautan, maka tentu saja Indonesia mempunyai potensi yang besar dalam bidang perikanan dan kelautan. Olehnya, potensi yang besar ini harus bisa dimanfaatkan dengan baik dan terencana melalui sebuah sistem perencanaan pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan yang sifatnya terencana dan berkelanjutan. Salah satu potensi sumber daya laut Indonesia adalah misalnya Natuna yang mempunyai potensi yang besar dalam hal peningkatan sumber ikan nasional, belum lagi dengan pulau-pulau lain yang potensi lainnya bahkan mungkin lebih besar dari Natuna jika dimanfaatkan dengan baik. Oleh karena itu, maka dengan adanya *blue print* atau *road map* pengembangan dan pemanfaatan perikanan dan kelautan kedepan melalui Haluan Negara akan menjadi sebuah peta perencanaan yang dijalankan konsisten.

g. Bidang Kepariwisata

Dunia pariwisata Indonesia merupakan salah satu surga kemakmuran bagi negara ini, jika dimanfaatkan secara maksimal dan terencana. Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia mempunyai keanekaragaman, maka semua potensi keanekaragaman itu harus dimanfaatkan secara baik untuk mencapai kemakmuran bagi setiap warga negara Indonesia khususnya kepada masyarakat yang menggeluti pengembangan dunia kepariwisataan tanah air. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan pengembangan pariwisata yang bisa menciptakan banyak lapangan kerja dan membuka peluang pendapatan yang besar bagi negara khususnya kepada masyarakat, maka kedepan pengembangan dunia pariwisata Indonesia harus mempunyai target dan tujuan yang sifatnya terencana dan berkelanjutan yang harus

dimuat dalam sebuah haluan pembangunan nasional sebagai piranti pengembangan.

h. Bidang Energi Nasional

Indonesia adalah negara yang sangat kaya dalam hal energi, misalnya saja energi panas bumi (*geothermal*) yang dimiliki oleh Indonesia bisa dikatakan adalah salah satu yang terbesar di dunia, ditambah lagi dengan energi-energi lain yang bisa dimanfaatkan dan didayagunakan untuk meningkatkan kemampuan energi nasional kita agar supaya negara ini tidak lagi tergantung dengan energi yang diimpor dari luar negeri. Padahal negara ini, kalau energinya dimanfaatkan secara baik dan maksimal, maka kita bisa mencapai negara yang mandiri dibidang energi dan tidak tergantung lagi dengan negara luar. Oleh karena itu, maka Indonesia membutuhkan sebuah *blue print* atau *roadmap* pengembangan energi nasional yang harus bisa dijalankan secara komprehensif dan konsisten oleh semua penyelenggara negara. Untuk itulah kemudian, maka perlu untuk memasukan rencana pengembangan energi nasional dalam Haluan Negara ke depan, agar arah pijakan pemanfaatan dan pengembangan energi nasional bisa dijalankan secara berkelanjutan.

3. Mencerdaskan Kehidupan Bangsa

a. Bidang Pendidikan

Pendidikan merupakan kunci untuk menciptakan negara yang mempunyai daya saing secara global, sehingga kedepan agenda pembangunan nasional di bidang pendidikan nasional harus diarahkan untuk berorientasi pada kebutuhan dan agenda pembangunan nasional di semua sektor. Selain itu juga, sistem kurikulum nasional harus diarahkan pada peningkatan daya saing secara global khususnya di bidang pendidikan, paling tidak target Indonesia menjadi negara dengan sistem pendidikan terbaik di tingkat ASEAN kedepannya. Oleh karena itu, maka kedepan dalam perumusan pembangunan nasional bidang pendidikan harus mengupayakan perluasan

dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali menuju terciptanya manusia Indonesia berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti sesuai dengan amanat UUD 1945 yakni minimal 20% dari APBN muara sistem pendidikan nasional yang harus didesain dalam haluan pembangunan nasional adalah menjawab tujuan pendidikan nasional yang telah amanatkan di dalam UUD 1945, yakni menciptakan orang-orang yang mempunyai iman, ahlak yang mulia, dan berbudi pekerti luhur.

b. Bidang Informasi, Komunikasi, dan Media Massa

Dalam bidang ini, perlu dirumuskan mengenai rencana membangun jaringan informasi dan komunikasi antara pusat dan daerah serta antar daerah secara timbal balik dalam rangka mendukung pembangunan nasional serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, misalnya saja pengembangan jaringan yang merata dari pusat sampai ke pelosok desa. Hal ini perlu direncanakan agar supaya kemudian akses komunikasi dan informasi publik terhadap seluruh daerah akan bisa terbuka dimana muaranya adalah akan mempermudah mobilitas dalam pembangunan sampai ke seluruh penjuru Indonesia tanpa terkecuali. Selain itu juga mendesain mengenai keberadaan media massa, hal ini perlu dilakukan agar supaya kemudian pemberitaan nasional bisa menyuguhkan pemberitaan yang berimbang dan media massa harus bebas dari afiliasi politik manapun.

c. Bidang Pemahaman dan Pengamalan Pancasila

Akhir-akhir ini, Indonesia tengah menghadapi berbagai macam isu-isu radikalisme yang kemudian berujung pada adanya gerakan anti pancasila dan bahkan ingin mengganti Ideologi pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia, maka kedepan dalam agenda perumusan pembangunan nasional harus juga menjadikan agenda peningkatan pemahaman dan pengamalan pancasila pada semua elemen bangsa, akan tetapi perlu didesain secara hati-hati jangan sampai mengulang kembali apa yang telah terjadi pada era orde baru, dimana

pancasila dijadikan sebagai alat untuk menindas orang-orang yang berbeda pendapat dengan pemerintah yang pada akhirnya kemudian memberangus kehidupan demokrasi yang telah dibangun.

d. Bidang Riset dan Teknologi

Perkembangan dunia saat ini berlangsung dengan sangat cepat dan kompetitif, terutama dalam bidang riset dan teknologi. Oleh karena itu penguasaan terhadap teknologi yang didukung dengan riset yang berkualitas dan berorientasi pada kemajuan IPTEK di Indonesia harus mempunyai *road map* yang jelas, akan diarahkan kemana riset dan teknologi negara ini kedepan, apalagi saat ini ditengah persaingan riset dan teknologi dibidang pengembangan *artificial intelegensi* (AI), maka arah pengembangan riset Indonesia kedepan harus mengarah pada satu pencapaian penguasaan teknologi masa depan yang bermanfaat untuk kemajuan bangsa dan negara.

e. Demokrasi

Tatanan masyarakat Indonesia baru (masyarakat madani atau *civil society*) yang dicita-citakan. Tantangan mewujudkan masyarakat madani merupakan agenda besar bagi pemerintahan Indonesia. Keberhasilannya sangat tergantung pada dukungan dan kerjasama dari semua pihak. Oleh karena itu, maka agenda pembangunan nasional di Bidang demokrasi harus diarahkan pada:

- 1) Kehadiran lembaga demokrasi seperti partai politik, lembaga penyelenggara dan pengawas pemilu, legislatif, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa harus benar-benar diorientasikan dan difungsikan sebagai wahana pembentuk arah, kebijakan, opini, pemikiran dan keyakinan politik sehingga dapat berkontribusi pada pembentukan membentuk masyarakat yang memiliki keadaban demokratis;
- 2) Mengatur perilaku insan politik dengan mewajibkan dan memerintahkan untuk senantiasa mengamalkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 secara konsekuen dan konsisten,

menjaga keutuhan NKRI, memelihara budi pekerti yang luhur, serta melarang praktek politik yang memfitnah, korupsi, politik uang, memecah belah jalinan kerukunan sosial masyarakat, dan melarang perbuatan keji dan nista lainnya;

- 3) Mengatur prosedur, mekanisme, dan tata cara berdemokrasi yang teratur, terstruktur, dan terukur sehingga menjadi efisien, mudah dijalankan dan diakses, serta adaptif dengan kebutuhan zaman, dan memberikan kepastian;
- 4) Hukum harus membalut dan mengental dalam demokrasi sehingga demokrasi tidak menjadi liar dan justru berubah menjadi predator yang dapat memangsa nilai-nilai keadilan dan budi pekerti yang luhur. Penegakan hukum yang nondiskriminatif merupakan konsekuensi logis hadirnya masyarakat yang berkeadilan yang tumbuh dalam kehidupan demokrasi yang berkeadaban;
- 5) Penerapan *access to justice* memerlukan adanya kontrol publik. Terutama pada saat pemerintah dan penegak hukum, lemah dalam melaksanakan dan menegakkan hukum dan keadilan. Demokrasi dapat menguat melalui hukum yang menolak politik kekerasan karena perjuangan politik lewat kekerasan akan memberangus kebebasan dan menyebabkan otoritarianisme baru;
- 6) Mengatur agar partai politik melakukan fungsinya sesuai dengan hakikat dibentuknya partai politik. Sebagai lokomotif berjalannya demokrasi, partai politik penting untuk dibangun, dibesarkan, dan diperkuat peran dan tanggung jawabnya dalam membawa negeri ini pada tujuannya.

4. Ikut Serta Dalam Upaya Perdamaian Dunia

a. Bidang Pertahanan dan Keamanan

Indonesia adalah negara yang sangat penting posisinya dalam sistem geopolitik dunia, sebab negara kita diapit oleh 2 (dua) samudra utama dunia, yakni samudra hindia dan samudra pasifik. Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia

berada pada pertemuan kedua samudra ini. Perlu diketahui bahwa dari 7 (tujuh) selat utama dunia yang menjadi jalur perdagangan tersibuk dan terbesar didunia, 4 (empat) diantaranya ada di Indonesia, yakni Selat Malaka, Selat Sunda, Selat Makassar, dan Selat Lombok. Oleh karena itu, sebagai negara dengan jalur perdagangan terbesar dan tersibuk di dunia, maka tentu saja Indonesia menghadapi berbagai macam ancaman terhadap sistem pertahanan dan keamanan nasionalnya.

Oleh karena itu, kedepan Indonesia harus mempunyai sebuah kerangka acuan terhadap pengembangan sistem pertahanan dan keamanan nasional, terutama terkait dengan geopolitik dan geostrategi Indonesia dalam menghadapi berbagai potensi ancaman terhadap pertahanan dan keamanan akibat dari posisi Indonesia dalam sistem perdagangan internasional. Sehingga ke depan melalui Haluan Negara, harus bisa menjawab tantangan geopolitik dan geostrategi dalam percaturan dunia internasional. Sebab tentu saja dengan posisi Indonesia, akan menjadikan Indonesia banyak diincar oleh dunia internasional untuk masuk dan melemahkan sistem pertahanan dan sistem keamanan nasional.

b. Bidang Politik

Sebagai negara terbesar ke empat di dunia dalam hal jumlah penduduk, maka konfigurasi politik menjadi penting untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang diamanatkan dalam preambuli pembukaan UUD 1945 maka politik menjadi penting untuk dimatangkan sebab hampir semua kebijakan nasional dan daerah diputuskan dalam agenda-agenda politik. Oleh karena itu, maka kedepan agenda pembangunan politik harus diarahkan pada peningkatan kualitas perpolitikan nasional (politik dalam negeri) dan internasional (politik luar negeri) terutama menyangkut pembangunan hubungan diplomatik internasional harus “menegaskan” arah politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional.

Dari beberapa Pokok-Pokok Haluan Negara sebagaimana yang diuraikan di atas, maka tidak menutup kemungkinan akan ada tambahan mengenai ruang lingkupnya. Oleh karena itu, Pokok-Pokok Haluan Negara ke depan harus benar-benar bisa aktualisasikan sebagai pedoman bagi pembangunan nasional dan sekaligus juga menjadi jawaban terhadap keberlanjutan pembangunan nasional yang sifatnya terencana. Terlepas dari bentuk hukum yang akan dipilih, untuk mengefektifkan perencanaan pembangunan nasional harus mempunyai daya ikat yang kuat dan harus dijalankan oleh semua elemen kebangsaan, terutama oleh para penyelenggara negara sebagai garda terdepan dalam merealisasikan tujuan-tujuan sebagaimana yang telah disusun dan direncanakan melalui Haluan Negara. Oleh karena itu, maka rekomendasi bentuk pengaturan hukum yang seharusnya digunakan sebagaimana ulasan pada pembahasan sebelumnya adalah diatur di dalam bab khusus tentang haluan pembangunan nasional atau bisa juga kemudian dijadikan sebagai lampiran UUD NRI Tahun 1945.

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan pada bagian pembahasan, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Menghadirkan kembali Haluan Negara sangat penting dilakukan karena: (a) Haluan Negara memiliki kedudukan yang strategis dan fundamental; dan (b) Paradigma RPJPN yang eksekutif sentris. Pertimbangan terhadap lahirnya kembali Haluan Negara, didasarkan atas: *Pertama*, Landasan Filosofis. Haluan Negara, seperti *guidens*, sebagai kompas yang akan mengarahkan kemana penyelenggaraan negara dan pembangunan yang hendak dicapai dan diwujudkan sesuai dengan landasan ideologi Pancasila. *Kedua*, Landasan Teoritis. Haluan Negara dan sistem presidensial bukanlah dua kutub yang sangat berbeda dan tidak dapat disatukan. Haluan Negara bukan pula momok yang menakutkan bagi sistem presidensial. Bahkan Haluan Negara, bukanlah sesuatu yang dapat mengganggu “keimanan” kita pada pilihan penguatan sistem presidensial, serta haluan negara bukanlah sesuatu yang akan membuat kita “murtad” dari sistem presidensial. *Ketiga*, Landasan Yuridis. Jika kesepakatan kolektif ingin menghidupkan kembali haluan negara, maka pintu masuk secara yuridis adalah dengan mengubah ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan menegaskan bahwa MPR berwenang untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara. *Keempat*, Landasan Sosiologis dan Politik. Menghidupkan kembali Haluan Negara masih menjadi perdebatan dalam kehidupan anak bangsa. Pemicu perdebatan itu, seputar wilayah keberadaan sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia saat ini dan kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Tetapi desain Haluan Negara yang digagas nanti tidaklah saling melumpuhkan atau mengampustasi semangat sistem presidensial tetapi justru untuk menghadirkan visi ke-Indonesian masa depan yang lebih terarah.

2. Bentuk hukum terhadap basis legalitas Haluan Negara dapat dimuat melalui: (a) UUD 1945 dengan ketentuan mengamendemen UUD 1945 melalui amandemen terbatas pada Pasal 3 atau membuka BAB khusus yang memuat Pokok-Pokok Haluan Negara; (b) Dituangkan dalam TAP MPR; atau (c) dituangkan dalam Undang-Undang tentang Haluan Negara.

Sedangkan sanksi yang dapat diberikan terhadap Presiden atau lembaga negara lain yang tidak menjalankan Haluan Negara dapat diberikan melalui: (a) Sanksi Sosial dan Politik; (b) Sanksi di bidang legislasi; dan (c) Sanksi di bidang *budgeting*.

3. Ruang lingkup Pokok-Pokok Haluan Negara terdiri atas:
 - (1) Melindungi Segenap Bangsa Indonesia, yang memuat desain: bidang hukum, bidang sosial dan budaya, bidang jaminan sosial nasional, bidang kesehatan, bidang hak asasi manusia, dan bidang keagamaan dan kepercayaan.
 - (2) Memajukan Kesejahteraan Umum, yang memuat desain: bidang ekonomi bidang jaringan transportasi nasional, bidang otonomi dan pembangunan daerah, bidang pangan dan pertanian, bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup, bidang perikanan dan kelautan, bidang kepariwisataan, dan bidang energi nasional.
 - (3) Mencerdaskan Kehidupan Bangsa, yang memuat desain: bidang pendidikan, bidang informasi, komunikasi, dan media massa, bidang pemahaman dan pengamalan Pancasila, bidang riset dan teknologi, dan bidang demokrasi.
 - (4) Ikut Serta Dalam Upaya Perdamaian Dunia, yang memuat desain: bidang pertahanan dan keamanan, dan bidang politik.

5.2. Rekomendasi

Dengan mendasarkan pada hasil kesimpulan terhadap kajian yang telah dilakukan maka kami merekomendasikan agar:

1. Perlu dihidupkannya kembali Haluan Negara dengan tetap memperkuat sistem presidensial.
2. Perlu dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 untuk memasukan

Haluan Negara, baik melalui amandemen terbatas pada Pasal 3 yang kemudian penjabaran terkait Pokok-Pokok Haluan Negara dituangkan dalam Lampiran UUD 1945 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UUD 1945 atau menuangkan Pokok-Pokok Haluan Negara ke dalam BAB khusus pada batang tubuh UUD 1945.

3. Penyusunan Pokok-Pokok Haluan Negara perlu melibatkan partisipasi publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. M. Fatwa. 2009. *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*. Cetakan Kedua, Jakarta: Kompas Publishing.
- Anwar, C. 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Malang: In-Trans Publishing.
- Bagir Manan. 1987. *Konvensi Ketatanegaraan*. Bandung: Armico.
- Bagir Manan dan Kuntara Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti. 2014. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Budiman B. Sagala. 1982. *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*. Cetakan Pertama, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Charles L. Black. 1998. *Impeachment, A Handbook*, Yale University Press, New Haven And London.
- Donal K. Emmerson (editor). 2001. *Indonesia Beyond Soeharto, Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta: Gramedia.
- Fajlurrahman Jurdi. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Grup.
- H. Dahlan Thaib, *et.al.* 2013. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Cetakan ke-11, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Hans Kelsen. 1973. *General Theory of Law and State*. Translated By Anders Wedberg. (Ney York: Russel and Russel).

- Ismail Hasani dan A. Gani Abdullah. 2006. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah.
- Janedri M. Gaffar. 2012. *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- 2005. *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
- 2007. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika.
- 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, terjemahan Muhammad Hardani. 2003. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Surabaya: Aliansi Penerbit Independen.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. 2011. *Materi Pengantar Soal Propenas/GBHN/RPJMN*. Jakarta: Kementerian KKP.
- Kunarjo. 2002. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. Jakarta, Universitas Indonesia Press. Armen Yasir. 2007. *Hukum Perundang-undangan*. Bandar Lampung: Universitas Lampung.
- Lawrence M. Friedman. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lonneke Poort. 2016. *Symbolic Legislation Theory and Development in Biolaw*. Switzerland: Springer Nature.

- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar Dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- 2007. *Ilmu Perundang-Undangn: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Moh. Kusnardi-Bintan R. Saragih. 1978. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia.
- Moh. Mahfud MD. 2001. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Novendri M. Nggilu. 2014. *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis)*. Yogyakarta: UII Press.
- Padmo Wahjono. 1966. *Ilmu Negara*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Patiniari Siahaan. 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konpress.
- Patrialis Akbar. 2015. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- Purnadi Purbacaraka dan M. Chidir Ali. 1990. *Disiplin Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Roeslan Abdulgani. 1964. *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*. Jakarta: Yayasan Prapantja.
- Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, dan Nannie Hudawati (peny). 1995. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Cetakan I Edisi III, Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Sadjipto Rahadjo. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- SM Mehta. 1990. *A Commentary on Indian Constitutional law*. New Delhi: Deep & Deep Publications.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2012. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sri Soemantri. 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Susi Dwi Harjanti (editor). 2011. *Negara Hukum Yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purna Bakti Prof Dr H Bagir Manan S.H M.CL*. Bandung: PSKN FH Unpad-Rosdakarya.
- Susi Dwi Harijanti, dkk (editor). 2016. *Interaksi Konstitusi dan Politik Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*. Bandung: PSKN FH UNPAD.
- Taufiqurrohman Syahuri. 2004. *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1999-2002*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002; Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*. Jilid I Edisi Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

- 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002; Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid I Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Universitas Gadjah Mada dan Biro Pengkajian Setjen MPR. 2018. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.
- Universitas Indonesia dan Biro Pengkajian Setjen MPR. 2018. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.
- Universitas Padjadjaran dan Biro Pengkajian Setjen MPR. 2018. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Cetakan Pertama, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI
- Wawan Tunggal Alam, *et.al.* 2000. *Bung Karno Menggali Pancasila*. Jakarta: Gramedia.
- Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto. 2001. *Sumber Hukum Tata Negara Formal Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Yusnani Hasyimzum. 2017. *Hukum Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rajawali Press.

Jurnal/Artikel Ilmiah

- Abu Tholib Khalik. Negara Adil Makmur Dalam Perspektif *Founding Fathers* Negara Indonesia Dan Filosof Muslim. *Jurnal Theologia*, Volume 27 Nomor 1, 2016.
- Ade Kosasih. Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Jurnal MIZANI: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, Volume 5, No. 2, 2018.

Aditya Nurahmi, *et.al.* Reorientasi Perekonomian Nasional Berdasarkan Pancasila Melalui Perubahan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Model *Directive Principles of State Policies*. *Majalah Hukum Nasional*, No. 2, Tahun 2018.

Ahmad dan Novendri M. Nggilu. Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai *Prinsip the Guardian of the Constitution*. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 Nomor 4, 2019.

Bahaudin. Menghidupkan Kembali GBHN, Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan. *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume 3 Nomor 1, 2017.

Bambang Prijambodo. Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Dengan Model GBHN Sebagai Haluan Penyelenggaraan Negara. Paparan disampaikan pada Rapat Pleno Badan Pengkajian MPR-RI, Makassar, 16 November 2017.

..... Beberapa Pandangan Singkat Penyusunan Kembali Haluan Negara. Makalah disampaikan pada Forum Group Discussion (FGD) Menentukan Posisi Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Guna Keberlanjutan Pembangunan Nasional, Jakarta: Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia, 20 Januari 2020.

Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmiaji. Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 49 No.2, April 2020

Berihun Adugna Gebeye. The Potential of Directive Principles of State Policy for the Judicial Enforcement of Socio-Economic Rights: A Comparative Study of Ethiopia and India. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Vol. 10, No. 5.

- Eric Stenly Holle. Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Rangka Perubahan Ke-IV UUD 1945. *Jurnal Hukum Volkgeist, Mimbar Pendidikan Hukum Nasional*, Vol. 1 No. 1, 2016.
- Harry Setya Nugraha. Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Veritas Et Justitita*, Volume 5 Nomor 1, Juni 2019.
- Hanna Samir Kassab. *The Power of Emotion in politics, Philosophy, and Ideology*, dikutip dalam Widodo Dwi Putro. Pancasila di era Pasca Ideologi. *Jurnal Veritas et Justitia*, Vol. 5 Nomor 1, 2019.
- Hilaire Tegan, et.al. *Indonesia National Development Planning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?. International Journal of Law Reconstruction*, Vol. II, Issue 1, 2018.
- I Wayan Prasa. *Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Dengan Sistem Presidensial*. Makalah disampaikan pada Workshop Pancasila, Konstitusi dan Ketatanegaraan dengan Tema “Penegasan Sistem Presidensial” yang diselenggarakan atas kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Udayana, 15-16 September 2017.
- Imam Subkhan. GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia. *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5 No. 2, Desember 2014.
- Jefferson Ng. *Reinstating the Broad Guidelines of State Policy: Tipping the Power Balance?. RSIS Commentary*, No. 177, September 2018.
- Jimly Asshiddiqie. Penegakan Hukum. Makalah, Tanpa Tahun Terbit.
- Laurensius Arliman S. Wacana Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana Atau GBHN Sebagai Landasan Pembangunan Negara Berkelanjutan. *Jurnal Manajemen Pembangunan*, Volume 3 Nomor 1, 2017.
- Lutfil Ansori. Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan. *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, Volume 16, Nomor 1, Juni 2019

- M. Zuhri, *et.al.* *Broad Guidelines of State Policy as the Guidance in Implementing Sustainable Development. IOSR Journal of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)*, Vol. 24 Issue 9, 2019.
- Mei Susanto. Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Dalam Sistem Presidensial Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 17 Nomor 3, September 2017.*
- Meirina Fajarwati. Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 48 No. 1, 2018.
- Mizaj. Nalar Konstitusi Dalam Wacana Reformulasi GBHN. Artikel oleh Prodi Ilmu Hukum Pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh, Tanpa tahun.
- Muhammad Chairul Huda. Meneguhkan Pancasila Sebagai Ideologi Bernegara: Implementasi Nilai-Nilai Keseimbangan Dalam Upaya Pembangunan Hukum di Indonesia. *Jurnal Resolusi*, Volume 1 Nomor 1, 2018.
- Ni Ketut Sri Utari. *Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Struktur Hukum Indonesia*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Keberadaan GBHN dari Sudut Konteks dan Konten" Fakultas Hukum Universitas Udayana, Jumat, 30 September 2016.
- Ratna Herawati dan Novira Maharani Sukma. *State Guidelines in Indonesia: How to Accommodate Based on The State System of Indonesia*. The First International Conference on Islamic Development Studies 2019, European Union Digital Libray.
- Ribkha Annisa Octovina. Sistem Presidensial di Indonesia. *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 4 No. 2, 2018.
- Ryan Muthiara Wasty. Mekanisme Impeachment Di negara Dengan Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Mekanisme Impeachment Di Indonesia Dan Korea Selatan. *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 31, Nomor 2, Juni 2019.

- Rizki Rahayu Fitri dan Eka Sihombing. Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional. *Jurnal Restitusi*, Vol. 1 No. 1, 2019.
- Ronald Van Crombrugge. *Belgium and Democratic Constitution-Making: Prospect for the Future?. Netherlands Journal of Legal Philosophy*, Vol. 46 Issue 1, 2017.
- Saldi Isra dalam I Wayan Parsa. Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Dengan Sistem Presidensial. Makalah disampaikan pada Workshop Pancasila, Konstitusi dan Ketatanegaraan dengan Tema “Penegasan Sistem Presidensial”, kerjasama antara Badan Pengkajian MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Udayana, tanggal 15-16 September 2017.
- Sobirin Malian. Pro Dan Kontra GBHN: Amandemen Sebagai Jalan Tengah. *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. XIII No. 02, 2016.
- Srinivas Katkuri. *Role of Directive Principles Toward Welfare State of the State and Social Development in India. International Journal of Law*, Vol. 4 Issue 1, 2018.
- Steven G. Calabresi, Mark E. Berghausen & Skylar Albertson. *The Rise And Fall Of The Separation Of Powers*. Northwestern University Law Review, Vol. 106, No. 2, 2012.
- Susi Dwi Harijanti. Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Jurnal Majelis*, Edisi 4 Tahun 2016.
- Yessi Anggraini, *et.al.* Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume*, 9 Nomor 1, 2015.
- Yohanes Suhardin. Peranan Negara Dan Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum. *Jurnai Hukum dan Pembangunan*, Volume 42 Nomor 3, 2012.
- Yudi Latif. Rancang Bangun GBHN. Opini Harian Kompas, edisi 30 Agustus 2016.

Zachary Elkins, *et.al. The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval. Temple Law Review*, Vol. 81 No. 2, 2008.

Website

<http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php>, diakses pada 12 Maret 2020.

Fery Amsari, <https://republika.co.id/berita/pw800o428/amendemen-gbhn-disebut-pintu-masuk-kendalikan-presiden>, diakses pada Senin, 20 Juli 2020.

Jimly Asshiddiqie. <https://www.antaranews.com/berita/1129848/jimly-asshiddiqie-penting-menghidupkan-kembali-gbhn>, diakses pada Senin, 20 Juli 2020.

..... Konstitusionalisme Haluan Negara Untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila. <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila>, diakses pada 25 Juli 2020.

Jumlah Penduduk Indonesia Tahun 2019 Mencapai 276 Juta Jiwa. Diakses dari: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/01/04/jumlah-penduduk-indonesia-2019-mencapai-267-juta-jiwa>, diakses pada tanggal 7 Juli 2020.

Pro Kontra menghidupkan kembali GBHN pasca Reformasi, <http://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/pro-kontra-menghidupkan-gbhn-pasca-reformasi/>, diakses pada 30 Juni 2020.

Yudi Latif. Basis Sosial GBHN. <https://pusaka.or.id/2016/02/basis-sosial-gbhn/>, diakses Senin 20 Juli 2020.



BADAN PENGKAJIAN MPR RI 2020

**KAJIAN AKADEMIK:
URGENSI, BENTUK HUKUM DAN PENEGAKANNYA,
SERTA SUBSTANSI POKOK-POKOK HALUAN NEGARA**



ISBN 978-602-5676-73-4



9 786025 676734



www.mpr.go.id



[mprgoid](https://www.facebook.com/mprgoid)



[mprgoid](https://twitter.com/mprgoid)



[mprgoid](https://www.instagram.com/mprgoid)



[MPR RI](https://www.youtube.com/channel/UCMPrRI)

INDONESIA
INI BARU
DARI MPR RI UNTUK NKRI