

**POLITIK HUKUM: REFORMULASI GARIS-GARIS BESAR HALUAN
NEGARA (GBHN) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Mexsasai Indra, S.H., M.H., dan Dr. Oksep Adhayanto, S.H., M.H

Fakultas Hukum, Universitas Riau

Jl. Pattimura Nomor 9, Cinta Raja, Kecamatan Sail, Kota Pekanbaru, Riau 28127

mexsasai@yahoo.com

Naskah diterima: 5 April; direvisi: 16 April; disetujui: 10 Mei

ABSTRAK

Munculnya wacana menghidupkan kembali GBHN atau yang dalam istilah baku dikenal dengan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN yang berasal dari rekomendasi MPR RI Periode 2009-2014. Munculnya wacana menghidupkan kembali GBHN dilihat dalam perspektif politik hukum merupakan pilihan sulit, karena akan berhadapan dengan beberapa kebijakan MPR yang sudah ada sebelumnya melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945. Metode penulisan ini dalam penulisan ini dengan menggunakan jenis penelitiannya adalah penelitian hukum doktrinal (*doctrinal*) atau normatif, yang mengkaji hukum sebagai norma. Hasil pembahasan bahwa sekiranya keinginan untuk menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mesti harus ada konsensus yang harus dilakukan sebelum MPR melangkah pada proses perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Kata kunci: *Reformulasi, GBHN, Ketatanegaraan.*

**POLITICS OF LAW: REFORMATION OF STATE LINE (GBHN) IN
THE SYSTEM STATE OF INDONESIA**

Mexasai Indra, S.H., M.H., and Dr. Oksep Adhayanto, S.H., M.H

Faculty of Law, University of Riau

Pattimura Street Number 9, Cinta Raja, Sail, Pekanbaru City, Riau 28127

mexasai@yahoo.com

ABSTRACT

The emergence of discourse reviving GBHN or in standard terms is known as the reformulation of the national development planning system with the GBHN model derived from the recommendations of the Republic of Indonesia MPR for the 2009-2014 period. The emergence of the discourse of reviving GBHN seen in the perspective of legal politics is a difficult choice because it will deal with a number of pre-existing MPR policies through the 1945 constitution amendments to the Republic of Indonesia. This writing method using this type of research is doctrinal (doctrinal) or normative, which examines law as the norm. The results of the discussion that if the desire to revive GBHN in the Indonesian constitutional system must have a consensus that must be carried out before the MPR steps in the process of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keyword: *Reformulation, GBHN, State Administration.*

A. Latar belakang

Setelah lebih kurang 32 tahun UUD NRI Tahun 1945 disakralkan akhirnya pasca runtuhnya kekuasaan rezim Orde baru, dan bangsa Indonesia memasuki era baru yakni era reformasi. Salah satu agenda reformasi tersebut perubahan terhadap UUD 1945, yang mana dalam Sidang Umum MPR 1999, UUD NRI Tahun 1945 dapat diubah dengan Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua pada tahun 2000, Perubahan Ketiga pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat pada tahun 2002. Akan tetapi, bentuk perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang menggunakan pola seperti di Amerika Serikat ini,¹ sungguh terasa agak ganjil karena masih banyak kalangan yang menilai belum sempurna. Meskipun demikian dengan adanya empat kali Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 ini telah banyak membawa perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama yang berkaitan dengan penataan kelembagaan Negara.

Salah satu bentuk penataan lembaga Negara adalah perubahan kedudukan MPR sebagai lembaga penjelmaan kedaulatan rakyat sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945. Di mana dalam UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*” itu artinya kedaulatan rakyat disimbolkan melalui organ/lembaga yang bernama MPR sehingga konsekuensinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR. Tetapi setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 kedaulatan dikembalikan ke pemegang aslinya yakni rakyat secara langsung oleh sebab itu bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berubah menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar*”, sehingga konsekuensinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu dan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga posisi masing-masing lembaga negara di dalam UUD NRI Tahun 1945 berada pada posisi sejajar atau horizontal dengan penguatan prinsip mekanisme *checks and balances*. Menurut Prayudi, meskipun bukan lagi ditempatkan sebagai pencerminan kedaulatan rakyat, MPR jangan hanya sekedar lembaga pasif yang mengikuti kemauan rezim atau sekedar pro aktif terhadap isu-isu politik praktis harian.²

Sebagai konsekuensi dari Presiden dan Wakil Presiden tidak dipilih lagi oleh MPR, maka implikasinya adalah Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi merupakan mandataris MPR, hal ini dimaksudkan dalam upaya melakukan purifikasi terhadap sistem pemerintahan presidensial dan pemisahan kekuasaan yang tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Pemisahan kekuasaan dalam UUD NRI Tahun 1945 dilakukan secara horizontal, oleh karena pemisahan kekuasaan dilakukan secara horizontal maka konsekuensinya adalah hapusnya kewenangan MPR dalam menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai garis politik bagi Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan tugas dan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 6.

² Prayudi, “MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politiknnya”, *Politica*, Volume 3, Nomor 1, Mei 2012, hlm. 38.

GBHN adalah merupakan haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. Sebagai haluan negara, maka tentu dapat dipahami bahwa keberadaan GBHN itu sendiri dalam pelaksanaan roda pemerintahan sangatlah dibutuhkan. Melalui GBHN, maka arah dan tujuan perjalanan roda pemerintahan akan dapat lebih mudah dipahami sehingga cukup memudahkan dalam mengoreksi tingkat keberhasilan dan pencapaian yang ditorehkan oleh suatu pemerintahan yang sedang berkuasa.³

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 berjalan lebih kurang 16 Tahun, wacana menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, muncul kembali ke ruang publik. Ini dasari pada oleh jajak pendapat yang dilakukan oleh Kompas pada tahun 2016 yang menyebutkan bahwa sebanyak 54,5 persen koresponden menyetujui untuk menghidupkan kembali GBHN dengan tetap disesuaikan dengan kondisi terkini. Namun, masyarakat justru menolak ketika GBHN diberlakukan seperti masa orde baru. Pemberlakuan kembali GBHN mengharuskan perubahan status politik MPR.⁴

Keseriusan untuk menghidupkan kembali GBHN juga dapat dibaca dari upaya MPR untuk tetap melanjutkan pembahasan terkait wacana menghidupkan kembali GBHN, Namun langkah untuk mewujudkan hal itu belum diputuskan, apakah melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 atau merevisi undang-undang yang ada. Keputusan itu diambil dalam rapat gabungan pimpinan MPR dan pimpinan Fraksi MPR, di Kompleks Parlemen Jakarta Senin 22 Agustus 2016 (Kompas, 23 Agustus 2016).⁵ Selain itu juga, urgensi pemberlakuan kembali GBHN dipicu karena adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang *output* dan *outcomenya* tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi.⁶ Menurut Yessy Anggraini, adapun pro kontra menyangkut wacana kembalinya GBHN, hanya merupakan dampak dari kurangnya sosialisasi terhadap keberadaan SPPN, RPJP dan RPJM.⁷ Argumentasi di atas juga diperkuat dengan salah satu hasil Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang dilaksanakan di Jakarta pada Januari 2016 adalah adanya keinginan untuk kembali menghidupkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai politik hukum dalam bidang Pembangunan Nasional yang sistematis dan terencana.⁸ Pada saat yang bersamaan, pasca absennya GBHN, sebagai landasan politik hukum pembangunan nasional, maka Orde Reformasi bertumpu pada RPJPN. RPJPN tidak lain adalah visi-misi

³ Janpatar Simamora, "Urgensi Keberadaan Gbhn Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Litigasi*, Volume 17, Nomor 2, 2016, hlm. 3427-3466.

⁴ Imam Mahdi, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara", *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 2, Nomor 1, 2017, hlm. 2.

⁵ Lihat juga Kompas, 23 Agustus 2016.

⁶ Triandi Bimankalid, "Analisis Yuridis Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amandemen", *JOM Fakultas Hukum*, Volume IV, Nomor 1, Februari 2017, hlm. 12.

⁷ Yessy Anggraini, Armen Yasir, Zulkarnain Ridwan, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, Nomor 1, Januari-Maret 2015, hlm. 88.

⁸ Bahaudin, "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan", *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume III, Nomor 1, Mei 2017, hlm. 86.

Presiden yang diutarakan saat kampanye pada Pemilu Presiden (Pilpres). Oleh karena sifatnya yang politis dan kompromi, maka dalam tataran pelaksanaan kerap terjadi inkonsistensi⁹.

Munculnya wacana menghidupkan kembali GBHN atau yang dalam istilah baku dikenal dengan "*Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN*" yang berasal dari rekomendasi MPR RI Periode 2009-2014, yang diwadahi dalam Keputusan MPR Nomor IV Tahun 2014.¹⁰ Apabila ditelisik gagasan keinginan untuk menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dilatarbelakangi oleh beberapa hal sebagai berikut:

1. Tidak terjadinya kesinambungan dalam pelaksanaan pembangunan, di mana setiap presiden yang terpilih dan memimpin Indonesia, bisa mengajukan programnya sendiri dalam melaksanakan pembangunan;
2. Cakupan RPJPN Dan RPJMN yang dituangkan dalam norma undang-undang hanya mencakup kekuasaan eksekutif saja;
3. Tanpa GBHN hanya presiden yang menentukan platform politik pembangunannya sendiri;
4. Tidak sinkronnya kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Di sisi lain bagi kelompok yang menolak menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, didasarkan pada alasan sebagai berikut:

1. Akan mereduksi sistem pemerintahan presidensial;
2. Mengembalikan MPR sebagai pemegang daulat rakyat;
3. Menghilangkan partisipasi demokrasi yang sedang berjalan;
4. Akan mengganggu kebebasan lembaga Independen negara karena pertanggungjawabannya nanti bukan lagi kepada presiden, melainkan kepada MPR.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, perumusan masalah, yaitu: Bagaimana urgensi pemberlakuan Garis-Garis Besar Haluan Negara pada saat ini?

C. Tujuan Penulisan

Sejalan dengan permasalahan tersebut, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai di dalam penelitian ini yaitu: Untuk menganalisis urgensi pemberlakuan Garis-Garis Besar Haluan Negara pada saat ini.

D. Metode Penelitian

Kajian ini dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya yang relevan dengan perumusan masalah. Pendekatan yuridis normatif ini

⁹ *Ibid.*, hlm. 87.

¹⁰ Bambang Sadono, *Amandemen Jalan Tengah*, (Kompas, 1 September 2016).

mencakup penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka yang ada, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier untuk selanjutnya bahan-bahan hukum tersebut disusun secara sistematis, dikaji kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.¹¹ Studi kepustakaan yang dimaksud adalah dengan menginventarisasi bahan-bahan hukum dari berbagai sumber.¹²

E. Tinjauan Teoretis dan Yuridis

Setelah terjadi perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan sebanyak 4 (empat) tahap, bentuk lain dari GBHN sebetulnya tertuang dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Menurut perspektif hukum administrasi negara, perencanaan lazim dipahami sebagai suatu tindakan-tindakan yang memperjuangkan dapat terselenggaranya suatu keadaan tertentu¹³. Selain dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, upaya memandu garis politik pelaksanaan pembangunan nasional juga dituangkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 ini secara tegas dalam konsiderans menimbang huruf a menyatakan bahwa salah satu pertimbangan disusunnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dilatarbelakangi oleh ***“bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional”***. Menurut Widodo, Mengacu pada konsiderans mengingat Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tersebut, maka secara substansial sebetulnya aktualisasi dari garis politik pembangunan tersebut ada, namun dituangkan dalam bentuk formal undang-undang.¹⁴

GBHN dibuat oleh MPR maka produk hukumnya berupa Ketetapan MPR. Jika DPR bersama Presiden yang menetapkan GBHN maka produk hukumnya adalah undang-undang. Presiden tidak berwenang menetapkan GBHN karena pemegang kekuasaan eksekutif. Siapapun yang menetapkan GBHN, semua harus mengacu pada

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2008), hlm. 51.

¹² Lihat juga Pamungkas Satya Putra, “Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Dugaan Pelanggaran Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Hukum De'jure: Kajian Ilmiah Hukum*, Volume 1 Nomor 1, 2016. Lihat juga Pamungkas Satya Putra, “Accountability of Construction Services Contract by Village Government In Karawang District”, *Yustisia*, Volume 3 Nomor 3, 2014.

¹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 112.

¹⁴ Widodo, “Lembaga Negara Republik Indonesia Yang Berwenang Menetapkan “Garis-Garis Besar Haluan Negara”: Telaah Berdasarkan Teori Kedaulatan Rakyat dari Jean-Jacques Rousseau”, Disampaikan pada FGD dengan tema: “Kedaulatan Rakyat Di Dalam UUD NRI Tahun 1945” yang diselenggarakan (Lembaga Pengkajian MPR RI dengan UPT Pancasila Universitas Negeri Malang, 3 Mei 2016), hlm. 7.

isi Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dan wajib mengarah pada tujuan negara sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea IV.

Bahkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara eksplisit dinyatakan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk:

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

F. Hasil Pembahasan

Mengacu pada ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tersebut, terlihat jelas bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional juga dimaksudkan sebagai upaya untuk menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah.¹⁵ Oleh karena itu, menjadi pertanyaan mendasar apakah, “keluhan” terhadap ketidakterpaduan perencanaan pembangunan terutama antara pusat dan daerah merupakan problem normatif atau implementasi. Keluhan terhadap ketidaksinkronan kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah ini pernah disampaikan oleh Ketua MPR Zulkifli Hasan dalam suatu kesempatan, “haluan negara yang dibuat ini dimaksudkan sebagai sebuah visi negara. Sehingga ada sinkronisasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ini hanya kita perlu visi punya haluan negara. Agar bupati dan gubernur tidak sewenang-wenang dengan sumber daya alamnya”. Dari pernyataan Ketua MPR tersebut yang menjadi pertanyaan mendasar ketidaksinkronan kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber daya alam merupakan problem yang berada pada wilayah garis politik yang berhubungan dengan haluan negara dalam pelaksanaan pembangunan, atau problem implementasi dari semangat otonomi daerah.

Poin penting yang juga perlu untuk didiskusikan tentang gagasan menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni terkait dengan bagaimana formulasi GBHN yang ingin dibentuk. Pernyataan ini penting untuk diajukan karena, kalau ditilik dari pendekatan historis tentang keberadaan GBHN, lahirnya GBHN tidak bisa dilepaskan dari makna hakiki MPR sebagai pemegang daulat rakyat, hal ini dapat dibaca dari sejumlah TAP MPR yang pernah berlaku terkait dengan GBHN yakni dimulai dengan Ketetapan MPRS Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara yang dikeluarkan pada zaman Orde Lama, kemudian zaman Orde Baru pada tahun 1971 diadakan Pemilu yang

¹⁵ Lihat juga Triandi Bimankalid, *loc cit.*, hlm. 7.

pertama di Masa Orde Baru yang menghasilkan terbentuknya MPR pertama di masa Orde Baru yang merupakan MPR pertama di Indonesia sebagai hasil Pemilu. Sejak itu berturut-turut dan secara periodik, MPR selalu terbentuk melalui Pemilu yakni pada Tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. MPR hasil pemilu tahun 1977 menghasilkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar-Besarnya Haluan Negara, MPR hasil pemilu tahun 1982 menghasilkan TAP MPR Nomor I/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, MPR hasil pemilu 1987 menghasilkan TAP MPR Nomor II/MPR/1988 tentang Perubahan dan Tambahan Atas TAP MPR Nomor I/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, kemudian MPR hasil pemilu tahun 1992 menghasilkan TAP MPR Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dan MPR hasil pemilu tahun 1997 yang merupakan pemilu terakhir di zaman orde baru menghasilkan TAP MPR Nomor 11/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.¹⁶

Dari deretan TAP MPR baik zaman orde lama maupun orda baru terkait dengan GBHN, menempatkan norma Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada bagian konsideran mengingat sebagai cantolan konstitusional dalam menetapkan GBHN. Maksudnya bahwa berbicara tentang GBHN tidak bisa dilepaskan dari makna hakiki yang terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, secara keilmuan pertanyaan yang perlu diajukan adalah apakah argumentasi teoritis dan yuridis menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Untuk itu, meskipun wacana yang muncul ke ruang publik hendak untuk memformulasi GBHN tidak dimaksudkan sama dengan GBHN pada masa lalu, maka sesungguhnya dilihat dari aspek hukum tata negara sulit untuk mencari basis argumentasi yang kokoh untuk mengembalikan GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Karenanya, ditilik dari paradigma keilmuan sesungguhnya wacana menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan, berada pada wilayah disiplin ilmu politik yang kalau mau diinterkoneksi dengan lapangan ilmu hukum akan bersentuhan dengan disiplin politik hukum. Kalau politik hukum dimaknai sebagai *legal police* (kebijakan hukum), maka pertanyaan yang relevan untuk diajukan ke mana arah politik hukum menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan wacana yang berkembang saat, arah politik hukum menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia akan berada pada upaya politik hukum jalan tengah, diantara dua kutub pandangan yang berkembang diruang publik yakni antara kelompok yang setuju dan yang menolak. Kalau upaya menghidupkan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai garis politik dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, dimaknai seperti GBHN pada masa lalu maka akan berimplikasi kepada beberapa hal sebagai berikut:

¹⁶ Terkait dengan sejumlah TAP MPR yang pernah ada di zaman Orde Baru dapat dilihat dalam Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (PT. Ichtiar Van Hoeve, Jakarta, 1994), hlm 167. Buku ini merupakan hasil olahan dari Disertasi yang dipertahankan di hadapan Sidang Senat Guru Besar Universitas Indonesia tanggal 10 Februari 1992.

1. Seandainya dilakukan penafsiran sistematis,¹⁷ jika GBHN dimaknai seperti GBHN pada masa lalu sebagaimana pernah berlaku di zaman orde baru seperti telah diuraikan di atas, maka suka atau tidak suka harus mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka implikasinya adalah terhadap kewenangan lembaga negara lain seperti kewenangan MK dalam memutus sengketa hasil pemilihan umum, kewenangan MK dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, karena bagaimanapun juga munculnya dua kewenangan MK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945¹⁸ merupakan konsekuensi logis dari restrukturisasi kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, karena dengan adanya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung membuka peluang untuk terjadinya sengketa dan memerlukan saluran penyelesaian dan dengan penguatan ajaran pemisahan kekuasaan yang menempatkan MPR berada pada posisi sejajar dengan lembaga negara lain berpotensi masing-masing organ yang kewenangannya bersumber dari UUD NRI Tahun 1945 bersengketa dengan lembaga negara lain. Selain berimplikasi terhadap Pasal 24C terkait dengan kewenangan MK tersebut juga akan berimplikasi terhadap norma Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945.¹⁹

¹⁷ Penafsiran sistematis menafsirkan undang-undang menurut sistem yang ada di dalam hukum. Perundang-undangan suatu negara merupakan kesatuan, artinya tidak sebuah pun dari peraturan tersebut dapat ditafsirkan seolah-olah berdiri sendiri. Pada penafsiran peraturan perundang-undangan selalu harus diingat hubungannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penafsiran sistematis tersebut dapat menyebabkan, kata-kata dalam undang-undang diberi pengertian yang lebih luas atau yang lebih sempit daripada pengertiannya dalam kaidah bahasa yang biasa. Hal yang pertama disebut penafsiran meluaskan dan yang kedua disebut penafsiran menyempitkan

¹⁸ Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945:

- (1). Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)
- (2). Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)
- (3). Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.***)
- (4). Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***)
- (5). Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)
- (6). Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

¹⁹ Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945:

- (1). Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.***)
- (2). Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***)
- (3). Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***)
- (4). Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***)
- (5). Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.***)

2. Kalau perbedaan GBHN dimaknai seperti pada masa lalu, justru kontradiktif dengan rekomendasi lain dari MPR yakni memperkuat sistem pemerintahan Presidensial. Karena salah satu alasan menghapus GBHN pada saat amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang lalu dimaksudkan untuk menghilangkan “watak” parlementer yang melekat dalam sistem presidensial Indonesia.²⁰

Bagian terpenting menurut Imam Mahdi adalah pemberlakuan kembali GBHN tetap akan menjadi polemik, oleh karena itu harus dilakukan dengan cara-cara elegan dan tidak ada kepentingan politik tertentu, seperti ada kekhawatiran akan mengembalikan sistem demokrasi seperti di era orde lama.²¹ 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. Ketiganya adalah: (1). Sistem pemerintahan; (2). Hubungan antar lembaga negara; dan (3). Hingga tugas dan fungsi dari lembaga negara akan ikut berubah secara signifikan²². Sementara itu, menurut I. Wayan Parsa, pola GBHN dengan mengembalikan posisi MPR sebagai lembaga Negara tertinggi tidak hanya berbenturan dengan sistem presidensial tetapi juga berimplikasi pada pola hubungan kelembagaan antara MPR dengan lembaga Negara lainnya.²³

G. Penutup

1. Kesimpulan

Apabila MPR RI akan melakukan perubahan kembali terhadap UUD NRI Tahun 1945, sebelum masuk pada proses perubahan, MPR perlu terlebih dahulu melakukan kesepakatan yakni tidak mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga dengan demikian adanya kesepakatan tersebut dapat menjawab kekhawatiran sejumlah kalangan yang menduga keinginan mengembalikan GBHN merupakan jebakan untuk menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sekiranya GBHN dihidupkan kembali, penulis menyarankan agar pengaturannya tidak dalam bentuk Ketetapan MPR, meskipun pada masa lalu GBHN dituangkan dalam bentuk produk Ketetapan, dan dianggap sebagai sumber hukum tata negara dalam bentuk konvensi, namun secara teoritis penulis menilai yang lebih tepat adalah dalam bentuk Peraturan (*regeling*) bukan Ketetapan (*Beschikking*),

²⁰ Kesepakatan dasar ini pernah dilakukan pada saat perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang lalu, adapun kesepakatan dasar ketika itu terdiri dari: (1) Tidak mengubah pembukaan UUD NRI Tahun 1945, (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. (3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial. (4) Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat hal-hal bersifat normatif akan dimasukkan ke dalam Pasal-Pasal serta (5) Perubahan dilakukan dengan cara “addendum”.

²¹ Imam Mahdi, *loc cit.*, hlm. 13.

²² Anwar, C, *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Edisi Revisi, (Malang: In-Trans Publishing, 2008), hlm. 29.

²³ I. Wayan Parsa, *Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Dengan Sistem Presidensial*, 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 pada tanggal 15-16 September 2017 di Hotel Novotel Bali Ngurah Rai Airport, Badung, Bali), hlm. 9-10.

karena secara teoritis Ketetapan merupakan produk dalam lapangan kekuasaan eksekutif yang bersifat individual, final dan konkret.

2. Saran

Sekiranya GBHN dihidupkan kembali, penulis menyarankan agar kewenangan MPR dalam menyusun GBHN diatur dalam ketentuan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 dengan norma “*Majelis Pemusyawaratan Rakyat berwenang menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai panduan dalam Sistem Perencanaan pembangunan Nasional*”. “*Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (...) dituangkan dalam Peraturan Majelis Pemusyawaratan Rakyat*”. Sekiranya GBHN dihidupkan kembali, penulis berpandangan bahwa pelanggaran terhadap GBHN tidak berimplikasi yuridis terhadap Presiden dan Wakil Presiden, namun keberadaannya hanya sebagai garis politik bagi Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pembangunan nasional. Bentuk kontrol MPR terhadap pelaksanaan GBHN hanya dalam bentuk laporan keterangan pertanggungjawaban Presiden yang dinilai oleh MPR melalui Sidang Umum tahunan MPR dan hasil penilaian MPR dituangkan dalam bentuk rekomendasi perbaikan terhadap pelaksanaan GBHN oleh Presiden dan Wakil Presiden. Sekiranya GBHN kembali dihidupkan, maka ketentuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005–2025, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Sekiranya GBHN dihidupkan kembali maka penulis menyarankan agar penyusunannya melibatkan kalangan akademis lintas disiplin ilmu pengetahuan sehingga GBHN yang disusun tidak hanya didasarkan pada otoritas politik semata, namun juga otoritas ilmiah.

H. Daftar Pustaka

1. Buku

- Asshidiqqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press. 2004.
- _____. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Van Hoeve. 1994.
- C, Anwar. *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*. Malang: In-Trans Publishing. 2008.
- Fulthoni. Renata Arianingtyas., Siti Aminah. *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan*. Jakarta: The Indonesian Legal Resource Center. 2009.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Press. 2016.
- Lubis, Solly. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. Bandung: CV Mandar Maju. 2000.
- Muchsin, H. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Refika Aditama. 2006.
- Nasution, Adnan Buyung. *Menabur Benih Reformasi*. Jakarta: Aksara Kurnia. 2004.

Setiardja, Gunawan. *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius. 1990.

Soekanto, Soejono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. 2008.

Subekti, Winarsih Imam., dan Sri Soesilawati Mahdi. *Hukum Perorangan dan Kekeluargaan Perdata Barat*. Cet. Pertama. Jakarta: Gitama Jaya. 2005.

Sunggono, Bambang. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. 1994.

2. Artikel Jurnal

Amin, Muhammad., Pamungkas Satya Putra. "Dinamika Penerapan Kewenangan Pemerintah Kabupaten Berau Dalam Pengelolaan Pertambangan Berdasarkan Perda Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara". *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 2 Nomor 1. 2017.

Andryawan. "Pembatalan Sanksi Disiplin Profesi Kedokteran oleh Pengadilan Tata Usaha Negara". *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni*. Volume 1. Nomor 2. 2017.

Anggraini, Yessy., Armen Yasir, Zulkarnain Ridwan. *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 9. Nomor 1. Januari-Maret 2015.

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

Bimankalid, Triandi. *Analisis Yuridis Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amendemen. JOM Fakultas Hukum*. Volume IV. Nomor 1. Februari 2017.

Mahdi, Imam. "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam". Volume 2. Nomor 1. 2017.

Prayudi. "MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politiknya", *Politica*. Volume 3. Nomor 1. Mei 2012.

Putra, Pamungkas Satya., Ella Nurlailasari. "Analisis Terhadap Standar Kualitas Air Minum Dihubungkan Dengan Konsep Hak Asasi Manusia dan Hukum Air Indonesia". *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 2 Nomor 1. 2017.

Putra, Pamungkas Satya. "Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Dugaan Pelanggaran Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia". *Jurnal Ilmiah Hukum De'Jure: Kajian Ilmiah Hukum*. Volume 1 Nomor 1. 2016.

_____. "Accountability of Construction Services Contract by Village Government In Karawang District". *Yustisia*. Volume 3 Nomor 3. 2014.

Simamora, Janpatar. "Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Litigasi*. Volume 17. Nomor 2. 2016.

Syafi'ie, M. "Instrumentasi Hukum HAM, Pembentukan Lembaga Perlindungan HAM di Indonesia dan Peran Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi*. Volume 9. Nomor 4. Desember 2012.

3.Makalah/Pidato/Orasi Ilmiah

Parsa, I Wayan. "Sinkronisasi Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Dengan Sistem Presidensial". Disampaikan Pada Workshop Pancasila, Konstitusi dan Ketatanegaraan Dengan Tema "*Penegasan Sistem Presidensial*" Diselenggarakan Atas Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Udayana pada tanggal 15-16 September 2017 di Hotel Novotel Bali Ngurah Rai Airport, Badung, Bali.

Widodo. "Lembaga Negara Republik Indonesia Yang Berwenang Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara: Telaah Berdasarkan Teori Kedaulatan Rakyat dari Jean-Jacques Rousseau". Disampaikan Pada FGD Dengan Tema: "*Kedaulatan Rakyat Di Dalam UUD NRI Tahun 1945*" Diselenggarakan (Lembaga Pengkajian MPR RI dengan UPT Pancasila Universitas Negeri Malang. 3 Mei 2016.

4.Artikel Majalah/Koran

Sadono, Bambang. "Amandemen Jalan Tengah". *Kompas*. 1 September 2016.

5.Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD Tahun 1945. Naskah Asli.

_____.*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*,
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____.Undang-undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga
Kesehatan.

_____.Undang-undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan
Kedokteran.

_____.Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan
Tinggi.

_____.Undang-undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.

_____.Undang-undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik
Kedokteran.

_____.Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 2052 Tahun 2011 tentang
Izin Praktik dan Pelaksanaan Praktik Kedokteran.

_____.Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 48 Tahun 2017
tentang Standar Pendidikan Dokter Spesialis Penyakit Dalam.

_____.Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 21 Tahun 2014
tentang Registrasi Dokter dan Dokter Gigi Peserta Program Pendidikan Dokter
Spesialis dan Dokter Gigi Spesialis.

_____.Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 11 Tahun 2012
tentang Standar Kompetensi Dokter Indonesia.

_____.Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 6 Tahun 2011
tentang Registrasi Dokter dan Dokter Gigi.

_____.Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 48 Tahun 2010
tentang Kewenangan Tambahan Dokter dan Dokter Gigi.

_____.Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 1 Tahun 2010
tentang Registrasi Dokter Program Internsip.