

Pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara (Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Prespektif Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia)

M. Addi Fauzani*, Fandi Nur Rohman, dan Dimas Firdausy .H.

Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia

*) Corresponding Email: addifauz@gmail.com

INFO ARTIKEL

Perjalanan Artikel:

Artikel Dikirimkan oleh penulis: 26-11-20
Artikel Direview: 11-03-21
Artikel Direvisi: 28-04-21
Artikel Diterima atau Dipublikasikan: 03-05-21

DOI:

<https://doi.org/10.18196/jphk.v2i1.10408>

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji kemungkinan penetapan Haluan negara sebagai salah satu norma dalam konstitusi. Haluan Negara yang akan dituangkan ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dimaksudkan untuk mewujudkan kesinambungan pembangunan negara, walaupun kepemimpinan negara selalu berganti. Penelitian ini merujuk pada gagasan relevansi antara pemberlakuan haluan negara dengan sistem perundang-undangan di Indonesia dan konsep perberlakuannya ke depan. Penelitian yuridis normatif (legal research) ini menemukan dua fakta yuridis, antara lain: pertama, haluan negara memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai *staatsgrundsetz* yang menjadi kaidah penuntun (guiding principles) konstitusi, yang berisi arahan-arahan dasar (directive principles) yang bersifat ideologis dan strategis. Konsep pemberlakuan peraturan dasar sebagai wadah haluan negara dalam sistem perundang-undangan di Indonesia ke depan, dilakukan dengan menetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga yang membentuk haluan negara.

Kata Kunci: Haluan Negara, Peraturan Dasar, *Staatgrundsetz*

1. Pendahuluan

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) hendak diberlakukan kembali menjadi wacana publik ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menyatakan akan melakukan Perubahan Kelima UUD NRI 1945.¹ Ide untuk mengembalikan Kembali kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN mendapat penolakan di kalangan masyarakat. Penolakan mendasarkan pada alasan bahwa semenjak presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka presiden sudah tidak lagi sebagai mandataris MPR. Hal ini menjadi tidak relevan lagi, ketika GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebagai pedoman pembangunan dan wajib dijalankan oleh presiden.² Semenjak Perubahan

¹ <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/18/13114111/mpr-sepakat-amandemen-terbatas-uud-1945-pada-gbhn>, diakses pada tanggal 26 November 2020.

² <https://kolom.tempo.co/read/1234794/tolak-kembalinya-gbhn/full&view=ok>, diakses pada tanggal 26 November 2020.

pada Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945, yang tidak memberikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, maka perencanaan pembangunan ditetapkan kedalam sebuah undang-undang yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Pemerintah menetapkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004. Rencana pembangunan dibuat berjangka Panjang; yaitu jangka Panjang untuk periode dua puluh tahun; jangka menengah untuk periode lima tahun, dan jangka pendek untuk periode tahunan. Penetapan jangka Panjang SPPN ini menunjukkan bahwa ada kesinambungan pembangunan walaupun berganti kepemimpinan, dan ada kesesuaian perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah. Justeru SPPN ini mensyaratkan pembahasan bersama masyarakat melalui musyawarah perencanaan pembangunan pada tingkat kelurahan sampai pusat. Dengan demikian masyarakat diberikan hak dan kesempatan untuk menyuarakan aspirasinya dalam pembangunan secara melembaga.³

Kedudukan GBHN dalam struktur hirarki peraturan perundang-undangan menurut Hans Nawiasky, dan sebagaimana disitir oleh A. Hamid Attamimi merupakan *Staatgrundgesetz* atau masuk dalam kelompok *Staatgrundgesetz* dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.⁴ Sehingga sangat relevan apabila diterapkan pada periode tersebut. Tetapi, berbeda apabila melihat sistem peraturan perundangan yang diterapkan saat ini yang telah banyak berubah pasca reformasi. A. Hamid Attamimi menjelaskan bahwa: “perundang-undangan di Indonesia bersifat normatif-kognitif yang mencakup 3 (tiga) ranah penting: proses perundang-undangan; metode perundang-undangan dan teknik perundang-undangan”. Selain itu, untuk memperkuat legitimasi suatu UU, setidaknya suatu UU harus memiliki dasar kewenangan yang jelas; kesesuaian dengan bentuknya; dan berkesesuaian dengan materinya.⁵

Pandangan tersebut di atas sejalan dengan Konsep Kerms mengenai gagasannya yang membagi dua Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) yaitu “Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) dan Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*)”. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa, “Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) memiliki orientasi pada pencarian kejelasan dan kejernihan pengertian-pengertian (*erklärungsorientiert*) dan yang kedua berorientasi kepada melakukan perbuatan (*handlungsorientiert*); yang pertama bersifat kognitif dan yang kedua normative”.⁶ Selain itu, “perundangan-

³ <https://kolom.tempo.co/read/1234794/tolak-kembalinya-gbhn/full&view=ok>, diakses pada tanggal 26 November 2020.

⁴ Attamimi, A. Hamid S. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara (Satu Studi Analisis Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pellita VI)*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia. Jakarta: Universitas Indonesia, hal. 359.

⁵ Indrati, M.F. (2007). *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan*. Yogyakarta: Kanisius, hal. 229.

⁶ Attamimi, A. Hamid S. (1989). *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (Gesetzgebungswissenschaft) dan Pengembangan Pengajarannya di Fakultas Hukum*. Makalah dalam Diskusi “Kemungkinan

undangan juga harus taat asas hukum (*rechtsbeginsel*), meskipun asas hukum bukan merupakan aturan hukum (*rechtsregel*), namun hukum tidak akan dapat dipahami tanpa asas-asas hukum". Van der Vlies membagi asas-asas hukum menjadi dua, yaitu asas-asas hukum yang formal dan yang material.⁷

Yudi Latif menyatakan bahwa secara sosiologis, dalam kaitannya dengan status haluan negara sebagai *Staatgrundsetz*, maka haluan negara sangat dibutuhkan bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Yudi Latif menyampaikan bahwa terdapat tiga alasan mengapa GBHN perlu dikembalikan sebagai pedoman pembangunan nasional, yaitu: "*Pertama*, diperlukan suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam sejumlah pranata publik, yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu. Haluan Negara sebagai prinsip direktif harus menjadi pedoman dalam pembuatan perundang-undangan. *Kedua*, keberadaan GBHN merupakan paket integral dari konsepsi negara kekeluargaan yang dikehendaki Pancasila dan UUD 1945. *Ketiga*, Haluan Negara dalam versi baru ini, tidak harus format dan isi Haluan Negara harus sama dan sebangun dengan GBHN versi terdahulu".⁸

Artikel ini selanjutnya akan membahas mengenai relevansi antara pemberlakuan haluan negara dengan sistem perundang-undangan di Indonesia pasca reformasi. Adapun pembahasan memfokuskan pada dua hal, yaitu *pertama*, pembahasan mengenai kedudukan pemberlakuan peraturan dasar sebagai wadah haluan negara dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, dan *kedua*, mengenai konsep pemberlakuan peraturan dasar sebagai wadah haluan negara dalam sistem perundang-undangan di Indonesia ke depan.

Masuknya Ilmu Perundang-undangan Dalam Kurikulum Fakultas Hukum". Jakarta: Pertemuan Dekan-Dekan Fakultas Hukum Negeri Se-Indonesia di Bawah Konsorsium ilmu Hukum, hal. 7.

⁷ Asas-asas hukum formal meliputi: "(1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); (2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*); (3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); (4) Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); (5). Asas consensus (*het beginsel van consensus*). Asas-asas hukum material meliputi: (1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*); (2) Asas tentang aturan yang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); (3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*); (4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*); (5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)". I.C van der Vlies. (2005). *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturang Perundang-undangan, Jakarta, hal. 238-307.

⁸ Latif, Y. (2016). Rancang Bangun GBHN. Opini Harian Kompas, Edisi 30 Agustus 2016, hal. 6. Idul Rishan. (2016). Diskursus Perihal GBHN & Anotasi Terhadap Praktik Ketatanegaraan Ke Depan. *Prosiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, hal. 19.

2. Metodologi

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif (*legal research*)⁹ Pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual dipergunakan dalam penelitian ini.¹⁰ Analisis data kualitatif digunakan untuk menganalisis data sekunder yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹¹

3. Analisis dan Hasil

3.1. Kedudukan Pemberlakuan Peraturan Dasar sebagai Wadah Haluan Negara dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia

Pandangan mengenai kedudukan MPR sebagai penetap yang mengatakan bahwa MPR masih sangat dibutuhkan walaupun mekanisme Pemilihan Presiden dipilih secara langsung. Selain itu juga, Soediyarto (Fraksi Utusan Golongan) menambahkan fakta bahwa: "tingkat sosial pendidikan rakyat Indonesia yang masih rendah, masih diperlukan peran MPR dalam menetapkan GBHN sehingga Presiden terpilih tidak akan sewenang-wenang dalam melaksanakan programnya. Kemiskinan rakyat Indonesia dikhawatirkan tidak mempunyai kemampuan mengawasi kinerja dari seorang Presiden yang dipilih langsung".¹²

Daoed Joesoef, menyatakan bahwa yang perlu direstorasi tidak hanya GBHN, melainkan juga Garis Besar Haluan Negara dan Bangsa (GBHNB). GBHNB¹³ harus berupa satu konsep pembangunan berkelanjutan yang bertujuan meningkatkan nilai tambah manusia (*to be more, penyempurnaan diri, diuwongke*), jadi tidak sekadar menambah *plus-value-of-things (income)*. Pemerintah melalui fungsinya sebagai tutor dapat meningkatkan nilai lebih manusia dengan jalan membangun jiwa terlebih dahulu daripada membangun badan sebagaimana dinarasikan oleh lagu "Indonesia Raya". Menguasai keterampilan bernegara-bangsa merupakan kemahiran berjiwa-*nationstatecraft as soulcraft. "To govern is to foresee"*.

Ravik Karsidi menyatakan tujuan restorasi GBHN untuk kesejahteraan. Setidaknya ada empat alasan menurut Ravik Karsidi mengapa GBHN dianggap penting dalam memetakan arah pembangunan nasional, yaitu:¹⁴

Alasan historis. "Upaya menyusun GBHN pada dasarnya telah dilakukan sejak awal kemerdekaan sebagai bagian dari model perencanaan ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945. Namun, itu sengaja dihilangkan dalam masa reformasi karena dianggap sebagai amanat

⁹ Hasan, I. (2002). *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002, hal. 11.

¹⁰ Marzuki, P.M. (2002). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hal. 93.

¹¹ Waluyo, B. (2008). *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, hal. 51.

¹² Subekti, V.S. (2007). *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Press, hal. 238.

¹³ Joesoef, D. (2016). GBHN dan Konsep Pembangunan. *Opini Harian Kompas*. Edisi 7 April 2016.

¹⁴ Karsidi, R. (2016). GBHN Untuk Kesejahteraan. *Opini Harian Kompas*. Edisi 21 Januari 2016.

pemilihan presiden secara langsung yang memiliki kewenangan membentuk arah pembangunan sesuai visi dan misi kepemimpinannya sendiri. Pada masa awal pembentukan GBHN, Presiden Soekarno melahirkan adanya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berdasarkan Maklumat Nomor X tertanggal 16 Oktober 1945 diberikan tugas untuk membantu Presiden menyusun GBHN. Di dalam keadaan tata negara darurat akibat revolusi, pelaksanaan GBHN tidak bisa berjalan dengan baik karena penyusunan sekaligus realisasi rencana ekonomi secara sistematis membutuhkan kerja sama semua elemen bangsa. Upaya penyusunan kemudian dilanjutkan oleh Kabinet Natsir (September 1950-Maret 1951) dalam Rencana Urgensi Perekonomian atau Rencana Urgensi Industri 1951-1953 yang dirancang Soemitro Djojohadikusumo. Seiring perjalanan kekuasaan, GBHN kemudian mengalami penyusunan secara detail di era Orde Baru. Selain melanjutkan era Orde Lama, GBHN merupakan perwujudan dari model perencanaan ekonomi kerakyatan Pancasila sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 yang tidak pernah berubah substansi pemaknaan."

Alasan yuridis. "Sistem yang dibuat untuk menggantikan peran GBHN, yakni Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, seperti berjalan tidak efektif. Padahal, sistem yang lahir dari UU No 25/2004 itu diamanatkan untuk dapat menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Kehadiran UU No 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang belum mampu mengakomodasi sebuah pedoman pembangunan dan menyulitkan program pemerintah untuk berjalan secara berkelanjutan. Arah pembangunan nasional selama ini, seperti telah disinggung di atas, mengacu pada visi dan misi Presiden yang kemudian disusun secara detail sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Namun, visi dan misi Presiden tersebut yang kemudian diterjemahkan dalam RPJM dan RPJP yang dibuat pemerintah melalui DPR hanya mewakili partai. Berlakunya UU No 6/2014 tentang Desa dan UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah menghendaki konsistensi perencanaan pembangunan jangka panjang dari tingkat pusat hingga daerah."

Alasan politis. "Solusi atas segala persoalan yang dialami Indonesia tidak bisa dicari dari luar. Bangsa ini hanya bisa bergerak maju setelah bangsa ini mampu mengenali dirinya sendiri. Dengan adanya GBHN, pengawasan jalannya pembangunan juga semestinya lebih kuat. Pasalnya, seluruh bangsa tahu ke mana seharusnya arah tujuan negara. Mungkin masih ada anggapan menghidupkan kembali GBHN ialah kemunduran dalam bernegara dan berdemokrasi. Namun, mengambil yang baik dari masa lalu, sejauh untuk kemajuan berbangsa, bernegara, dan berdemokrasi sesungguhnya merupakan langkah ke depan yang jauh lebih baik."

Alasan sosio-ekonomis. "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 sektor perekonomian, yang setelah diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi, terbukti tidak konstitusional.”

Berdasarkan pertimbangan tersebut, sangat tepat apabila para *founding fathers* merumuskan UUD 1945 pada saat mengawali kemerdekaan dengan mendudukkan MPR sebagai lembaga perwakilan dengan komposisi keanggotaan yang terlengkap, yang terdapat unsur DPR, utusan golongan dan utusan daerah yang mencerminkan keterwakilan politik, fungsional dan territorial. Dengan demikian seluruh elemen dan berbagai level masyarakat yang ada di Indonesia dapat diberikan tempat di MPR.¹⁵

Hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial dapat terbentuk disebabkan relasi antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain. Norma yang menentukan dan memerintahkan atau menjadi rujukan pembuatan norma lain adalah termasuk “norma superior”, sedangkan sebaliknya adalah “norma yang dibuat inferior”. Pembuatan norma ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan. Sebagaimana Kelsen menyampaikan sebagai berikut:

“The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity (kesatuan norma-norma ini didasari oleh fakta bahwa penciptaan norma yang lebih rendah ditentukan oleh yang lain yang lebih tinggi ciptaannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi dan bahwa regresi ini diakhiri oleh yang tertinggi yaitu norma dasar yang menjadi alasan tertinggi keabsahan seluruh tatanan hukum, merupakan kesatuannya)”.¹⁶

Selaras dengan teori Hans Kelsen sebagaimana dijelaskan sebelumnya, menurut Maria Farida yang menyitir pandangan Adolf Merkl menyatakan, tentang teori *das doppelte rech stanilitz* atau teori dua wajah norma hukum. Hal ini berarti bahwa:

“norma hukum itu ke atas ia bersumber atau merujuk dan berdasar pada norma yang ada di atasnya. Di samping itu, norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang di bawahnya. Sehingga, hal tersebut berakibat hukum bahwa norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif. Relativitas keberlakuan norma disebabkan oleh suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut

¹⁵ Asshiddiqie, J. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer, hal. 153.

¹⁶ Kelsen, H. (2009). *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. Massachusetts: Harvard University Printing Office Cambridge, hal. 124.

atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya secara mutatis mutandis tercabut".¹⁷

Teori Hans Kelsen berisi rumusan tentang hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Hans Nawiasky merinci teori tersebut, dengan menyampaikan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*, yang mengelompokkan norma-norma hukum dalam empat kelompok besar yaitu: "Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); Kelompok II: *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara); Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-undang formal); dan Kelompok IV: *Verordnung dan autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom)".¹⁸

Pancasila sebagaimana dituliskan pada Alinea keempat UUD NRI 1945 merupakan cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi pedoman atau kaidah dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan berbangsa. Kedudukan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm*¹⁹ maka pembentukan dan implementasi peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Pancasila sebagai kaidah berimplikasi dalam hal pembentukan peraturan, demikian juga "Pancasila sebagai batu uji dalam menguji peraturan perundang-undangan. kedudukan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* berarti posisinya di atas Undang-Undang Dasar, sehingga Pancasila bukan termasuk dalam pengertian konstitusi".²⁰ Notonagoro memperkuat argumentasi ini dengan menyatakan bahwa: "Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* yaitu sebagai cita hukum dan bintang pemandu".²¹ Sehingga, dalam hal untuk menganalisis persoalan ini, maka perlu dilacak kembali konsep Hans Kelsen dan Hans Nawiasky mengenai norma dasar dan konstitusi, serta hubungan antara Pancasila dan UUD 1945.

Negara memiliki aturan dasar yaitu berupa aturan pokok yang masuk dalam kategori norma fundamental negara (*staatgrundgesetz*). Disebabkan aturan ini masuk dalam kategori fundamental negara, maka aturan dasar negara ini masih bersifat abstrak yang berisi norma umum. Norma umum tersebut, tentu bersifat garis besar. Hans Nawiasky menyebutkan, bahwa aturan dasar yang dimiliki negara dapat dituliskan pada suatu dokumen negara tertentu atau *staatverfassung*. Di lain pihak, dapat juga ditemukan praktek aturan dasar negara yang disebut *staatgrundgesetz*. Praktek materi muatan aturan dasar negara ini, biasanya berisi pembagian kekuasaan negara yang bersifat pokok, relasi antar lembaga negara, relasi antar nagara dan warga

¹⁷ Indrati, M.F. (2001). *Ilmu Perundang-undangan 1*. Yogyakarta: Kanisius, hal. 25.

¹⁸ A. Hamid Attamimi, *Loc. Cit.*, hal. 359. Jimly Asshiddiqie. (2020). *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, hal. 66.

¹⁹ Yudi Latif. (2019). *Negara Paripurna Historis, Rasionalitas, Aktualitas, Pancasila*. Cetakan ketujuh, Jakarta: Kompas Gramedia, hal. 45.

²⁰ Gunawan A. Tauda. (2018). Pemaknaan Pancasila sebagai Norma Fundamental Negara. *Jurnal Penelitian Humanu*, 9(2), hal. 306.

²¹ Notonagoro. (2016). *Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945*. Cetakan Keempat. Jakarta: Pancuran Tujuh, Jakarta, dalam Jimly Asshiddiqie. (2016). *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*. Malang: Setara Press, hal. 41.

negara. Praktek di Negara Indonesia, aturan ini dapat ditemukan di pasal-pasal konstitusi yaitu UUD NRI 1945. Selain itu, dapat juga ditemukan dalam GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Bahkan, konvensi ketatanegaraan sebagai “hukum tidak tertulis dalam bidang hukum tata negara juga dikategorisasikan sebagai aturan dasar negara”. Aturan dasar negara ini menjadi landasan dan pedoman bagi DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang (*Formell gesetz*) dan peraturan-peraturan lebih rendah. Materi muatan aturan dasar antara lain berisi tentang pokok-pokok kebijaksanaan negara atau garis-garis besar, serta yang utama adalah “ketentuan yang memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan perundang-undangan”.²²

Penjelasan umum angka IV UUD 1945 sebelum amandemen, menjelaskan mengenai aturan pokok atau *Staatsgrundsetz* sebagai berikut:²³

“Maka Cukup jelas jikalau UUD hanya membuat aturan-aturan pokok, hanya membuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain. Penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara-negara yang masih muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah cara membuatnya”.

Dengan demikian, jelaslah bahwa aturan dasar pokok negara merupakan sumber dan dasar hukum yang memberikan legitimasi terbentuknya suatu undang-undang (*formell gesetz*). Hasil dari turunan aturan dasar ini harus dipandang sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan yang berlaku umum dan mengikat langsung kepada setiap orang. Garis-garis haluan negara tentu juga dapat dipandang sebagai aturan pokok negara atau aturan dasar yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR yang sama-sama dibentuk oleh Lembaga yang dapat mengubah aturan dasar.

Di samping aturan dasar yang terdapat dalam batang tubuh UUD 1945 sebelum amandemen dan ketentuan garis besar haluan negara dalam ketetapan MPR, terdapat juga aturan dasar atau pokok negara yang berupa hukum dasar tidak tertulis yang disebut dengan konvensi ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan merupakan hukum yang tumbuh dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Sebagaimana halnya Ketetapan MPR, Konvensi juga merupakan aturan dasar atau aturan pokok negara yang menjadi landasan dan dasar hukum terbentuknya peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Konvensi ketatanegaraan, seperti: kebiasaan penyelenggaraan pidato kenegaraan oleh Presiden pada tanggal 17 Agustus; pengesahan perjanjian-perjanjian internasional menjadi undang-undang atau peraturan perundangan lainnya.²⁴

²² Monika Suhayati. (2011). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang 12 Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Negara Hukum*, 2(2), hal. 185-186.

²³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan...*, Op.Cit., hal. 66.

²⁴ *Ibid.*

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum diubah mengatur bahwa: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Mohammad Yamin pada Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 mengemukakan bahwa: "ketentuan ini merupakan perwujudan dari gagasan untuk mendudukkan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat". Dengan mendasarkan pada ketentuan dan gagasan tersebut, A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa: "MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat dan juga sebagai lembaga resmi negara yang didaulat menggantikan kedudukan rakyat dalam menyatakan kehendaknya (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*)". Kata "*vertretung*" di sini berarti "penggantian" bukan "perwakilan". Dengan demikian, MPR sebagai lembaga resmi yang didaulat sebagai penjelmaan rakyat yang berkedaulatan, *citoyen, citizen, burger*, sehingga MPR mempunyai kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar kebijakan politik negara dalam bentuk Ketetapan MPR selain menetapkan dan mengubah UUD 1945".²⁵ Ketetapan MPR ini untuk selanjutnya menjadi acuan atau dasar dalam penyelenggaraan negara, termasuk dalam pembentukan Undang-Undang. Dengan demikian penempatan Ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan di atas Undang-Undang.

Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 mengubah ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut menjadi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 membawa beberapa akibat, antara lain: "*pertama*, akibat hukum tidak adanya institusionalisasi kedaulatan rakyat dalam suatu lembaga, maka MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang didaulat sebagai penjelmaan rakyat; *kedua*, akibat hukum pada hilangnya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan konsekuensi dari predikatnya sebagai satu-satunya lembaga penjelmaan rakyat yang melaksanakan secara penuh kedaulatan rakyat. MPR kehilangan predikat penjelmaan rakyat, maka MPR tidak lagi sebagai pelaksana secara penuh kedaulatan rakyat, dengan demikian kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara juga akan hilang, dan MPR tidak lagi dapat disebut sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi cabang-cabang kekuasaan negara lainnya".

A. Hamid Attamimi menjelaskan bahwa: "di dalam sistem hukum Indonesia, perundangan-undangan di Indonesia bersifat normatif-kognitif yang mencakup 3 (tiga) ranah penting: proses perundang-undangan; metode perundang-undangan dan teknik perundang-undangan. Selain itu, untuk memperkuat legitimasi suatu UU, setidaknya suatu UU harus memiliki dasar kewenangan yang jelas; kesesuaian dengan bentuknya; dan berkesesuaian dengan materinya".²⁶ Pandangan ini tidak terlepas bagaimana Kreams membagi "Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan

²⁵ Attamimi, A. Hamid S. (1991). Hubungan Pemerintahan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut UUD 1945: Beberapa Permasalahan Yang Memerlukan Penjernihan. *Makalah*. Jakarta: Seminar Hukum Kenegaraan RI, dalam A. Rosyid Al Atok. (2012). Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 25(1), hal. 5.

²⁶ Attamimi, A. Hamid S. dalam Indrati, M.F., *Ilmu Perundang-undangan...*, *Op.Cit.*, hal. 229.

(*Gesetzgebungswissenschaft*) ke dalam Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) dan Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*). Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) berorientasi kepada mencari kejelasan dan kejernihan pengertian-perigertian (*erkliirungsorientiert*) dan Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) berorientasi kepada melakukan perbuatan (*handiungsorientiert*); yang pertama bersifat kognitif dan yang kedua normatif.²⁷ Selain itu, perundang-undangan juga harus taat asas hukum (*rechtsbeginsel*), karena hukum tidak akan dapat dipahami tanpa asas-asas hukum, meskipun asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*). Van der Vlies membagi asas-asas hukum menjadi “asas-asas hukum yang formal dan yang material”.

Undang-Undang dalam sistem perundang-undangan nasional, selain sebagai produk politik, juga merupakan manifestasi ketaatan asas hukum yang diatur secara hierarkis (*hierarchically generated*). Ketaatan asas hukum secara hierarkis ini dielaborasi lebih jauh oleh Hans Nawiasky sebagai *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen* atau teori hukum berjenjang ().²⁸ Teori *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen* menempatkan norma hukum di level bawah harus mendapatkan validasi dari norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang lebih tinggi pada norma dasar yang abstrak (*grundnorm*).²⁹ Validasi norma ini oleh Hans Kelsen disebut dengan *validity of legal norm theory* (teori validasi norma hukum).³⁰ Elaborasi *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen* oleh A. Hamid Attamimi³¹ dan Maria Farida Indrati³² dengan sentuhan khas norma Indonesia baik dalam *grundnorm* maupun *rechtsidee*, sebagai berikut:

“Cita hukum (*rechtsidee*) Indonesia adalah Pancasila, dimana sila-sila Pancasila berlaku sebagai ‘bintang pemandu’. Pancasila juga sebagai norma fundamental negara, dimana sila-sila Pancasila berlaku sebagai norma dasar. Sementara Asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*); dan terakhir asas-asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi yang menempatkan undang-

²⁷ Attamimi, A. Hamid S. (1989). Ilmu Pegetahuan Perundang- Undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) Dan Pengembangan Pengajarannya Di Fakultas Hukum. *Makalah*. Jakarta: Diskusi Mengenai Kemungkinan Masuknya Ilmu Perundang-undangan Dalam Kurikulum Fakultas Hukum pada Penemuan Dekan-Dekan Fakultas Hukum Negeri Se-Indonesia di Bawah Konsorsium Ilmu Hukum, Jakarta, 20-21 Oktober 1989, hal. 7.

²⁸ Kelsen, H. (1967). *The Pure Theory of Law*. California: University of California Press, hal. 1-3.

²⁹ *Ibid.*, hal. 30-36

³⁰ Giorgio Bongiovanni memberikan pandangannya terhadap teori validasi, “*Kelsen’s normative theory, in contrast to Austin, dealt with legal validity that starts at the bottom and rises to the pinnacle of the law. Subordinate laws must normatively correspond to upper and supreme law, which is the constitution, and to abstract legal norm namely Grundnorm.*” Giorgio Bongiovanni, “*Rechtsstaat and Grundnorm in the Kelsenian Theory*”. Marijan Pavčnik dan Gianfrancesco Zanetti. (1995). *Legal System and Legal Science. Proceeding of 17th World Congress of The International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy*, Bologna, Italia, 16- 21 June 1995, hal. 65.

³¹ Attamimi, A. Hamid S, Peranan Keputusan Presiden... *Op.Cit.*, hal. 46.

³² Indrati, M.F. (2011). Dapatkah Undang-Undang Omnibus menyelesaikan masalah tumpang tindihnya undang-undang? Bahan Rapat Dengar Pendapat Umum Badan Legislasi DPR-RI, 2 Desember 2020, hal. 1.

undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan- kegiatan pemerintah”.

Selain elaborasi tersebut, susunan hierarki perundang-undangan menjadi salah satu asas terpenting dalam proses dan teknis penyusunan peraturan, selain asas-asas berikut ini: “asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; asas aplikabilitas; asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; asas kejelasan rumusan; dan asas keterbukaan”.³³ Jenis peraturan perundang-undangan Indonesia dalam hierarki peraturan perundangan- undangan adalah sebagai berikut: “(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.³⁴

3.2. Konsep Pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia Ke Depan

3.2.1. MPR sebagai Lembaga yang Membentuk Haluan Negara

Indonesia dewasa ini, menganut model demokrasi mayotarian. Model demokrasi mayotarian ini sebenarnya tidak *compatible* dengan Indonesia karena akan mengancam kelompok minoritas. Demokrasi mayotarian akan cocok apabila pemerintahan dapat dimenangkan secara bergantian baik dari pihak mayoritas maupun minoritas. Praktek demokrasi mayotarian tidak cocok bagi negara yang menganut multi partai seperti Indonesia. Praktek demokrasi mayotarian hanya mungkin terjadi di negara yang menganut sistem dwi partai seperti Amerika, Inggris, Selandia Baru dan Barbados. Praktek mayotarian apabila dilihat dari kondisi masyarakatnya, maka demokrasi mayotarian sangat cocok bagi negara yang masyarakatnya homogen, bukan pada masyarakat sangat heterogen seperti Indonesia. Sistem dwi partai dan masyarakat homogen ini adalah kondisi yang tidak ada di Indonesia. Dengan demikian model demokrasi mayotarian dianggap tidak akan cocok untuk diberlakukan di Indonesia. Kenyataan Indonesia saat ini menurut Yudi Latif:³⁵

“Di bawah sistematis negara kekeluargaan, Indonesia memilih demokrasi permusyawaratan dengan lebih menekankan daya-daya konsensus (mufakat) dalam semangat kekeluargaan. Demokrasi permusyawaratan ini berusaha mengatasi paham perseorangan dan golongan. Yang dihindari bukan saja dikte-dikte diktator mayoritas, melainkan juga dikte-dikte tirani minoritas dari oligarki elite penguasa dan pengusaha. Dalam ungkapan Soekarno, demokrasi kita janganlah mengikuti model mayorokrasi dan minorokrasi. Di dalam negara kekeluargaan dengan demokrasi konsensus ala Indonesia, kebijakan dasar (rencana) pembangunan tidaklah diserahkan kepada presiden sebagai ekspresi kekuatan majoritarian. Kebijakan dasar

³³ Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁴ Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁵ Latif, Y. (2016). Basis Sosial GBHN. Kompas, 12 Februari 2016.

rencana pembangunan harus dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dengan kata lain, presiden tidak mengembangkan politik sendirian, tetapi harus menjalankan prinsip-prinsip direktif yang ditetapkan MPR dalam suatu GBHN.”

Gagasan mengkonstruksi agar MPR dapat benar-benar melaksanakan demokrasi permusyawaratan, maka utusan golongan menjadi bagian dari keanggotaan MPR perlu dihidupkan Kembali, mengingat kedudukan utusan golongan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia mengadopsi *functional representation system* atau sistem perwakilan fungsional. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa:

“Sistem Perwakilan Politik dipandang oleh *founding fathers* tidak akan pernah cukup mewakili kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Sistem Perwakilan apabila hanya diwakili secara politik melalui pemilihan umum yang mengutamakan peran partai politik adalah sebuah keniscayaan, mengingat dalam masyarakat juga ada kelompok-kelompok, perkumpulan-perkumpulan dan gerakan-gerakan ekonomi yang mencerminkan berdaulat tidaknya rakyat di bidang ekonomi. Dengan demikian konsep utusan golongan memang dikaitkan dengan golongan-golongan ekonomi yang ada dalam masyarakat seperti gerakan koperasi yang dianggap sebagai cerminan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi atau demokrasi ekonomi. Pandangan bahwa bahwa hanya.”³⁶

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum Perubahan menyatakan bahwa: “yang disebut sebagai golongan-golongan ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif”. Pada awal kemerdekaan, yang merupakan utusan golongan adalah golongan ekonomi. Secara tersirat, *Founding fathers* memang berusaha memunculkan benang merah antara aliran integralistik yaitu kedaulatan rakyat dengan demokrasi. UUD 1945 memandang bahwa kedaulatan dilihat dari segi politik, seperti yang berkembang pada tradisi liberal, dan dipahami sebagai ideologi ekonomi, sebagaimana dalam tradisi sosialis. Dengan demikian sebenarnya bahwa: “UUD 1945 mengadopsi kedua pandangan itu sekaligus dengan menerima prinsip demokrasi dan hak asasi manusia di satu pihak, tetapi juga menerima prinsip demokrasi ekonomi dan paham cita negara integralistik/kekeluargaan”.

Beberapa golongan masyarakat yang perlu diakomodir keberadaannya sebagai utusan golongan antara lain seperti: golongan keagamaan, golongan profesi (seperti Ikatan Dokter Indonesia, Perhimpunan Advokad Indonesia, dan sebagainya), golongan pekerja (seperti serikat buruh, serikat tani, dan sebagainya), golongan wanita, serta kesatuan masyarakat hukum adat. Keterwakilan untuk setiap golongan pada keanggotaan MPR, menurut hemat berkenaan dengan jumlah anggota utusan golongan adalah masing-masing golongan cukup mengirimkan satu anggotanya untuk

³⁶ Asshiddiqie, J. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal. 142.

menjadi bagian dari keanggotaan MPR. Perwakilan utusan golongan dalam keanggotaan MPR mewakili dan menyalurkan aspirasi golongan, sehingga bukan berfokus pada persoalan politik dan persoalan jumlah suara yang dibutuhkan.

Penentuan anggota golongan dapat dilakukan dengan cara pemilihan langsung oleh anggota golongan maupun secara musyawarah mufakat di dalam internal golongan yang bersangkutan. Kedua cara adalah cara paling demokratis untuk menentukan wakil golongan yang diambil dari anggota masing-masing golongan yang akan menjadi anggota MPR.

3.2.2. *Peraturan Dasar sebagai Wadah Haluan Negara*

Sri Soemantri menyatakan bahwa:

“GBHN yang dikonstruksi dalam tulisan ini ialah *ius constituendum* GBHN merupakan haluan negara yang diterjemahkan kembali dan disesuaikan dengan dinamika ketatanegaraan Indonesia saat ini. GBHN versi masa lalu (Orde Lama maupun Orde Baru) yang hanya berupa pidato Presiden yang diberi bentuk hukum dengan Ketetapan MPR, yakni Ketetapan MPR Nomor. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara isinya berasal dari pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1959, 28 Agustus 1959, 30 September 1960, dan 10 November 1960. Demikian pada masa Orde baru, GBHN ini memang berasal dari pidato Presiden yang diberi bentuk hukum dengan Ketetapan MPR. GBHN pada masa lalu ini sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini”.³⁷

Materi muatan GBHN ke depan seharusnya memuat norma norma dasar yang mengarah pada cita-cita dan tujuan nasional yang bersifat memberikan arahan kepada lembaga-lembaga negara. Norma-norma dasar haluan negara harus dijadikan sebagai sumber dan arahan bagi lembaga-lembaga negara dalam merumuskan visi, misi, dan tujuannya, terutama bagi Presiden untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa: “Secara substansial haluan negara merupakan kaidah penuntun (*guiding principles*) berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang dibentuk berdasarkan cita-cita dan tujuan nasional”.³⁸

Harun Al-Rasyid dan Moh Mahfud MD berpandangan bahwa: “Ketetapan MPR bukan sebagai peraturan perundang-undangan atau memuat hal-hal yang bersifat pengaturan (*regelling*), melainkan hanya sebatas berisi penetapan (*beschiking*)”. Posisi Ketetapan MPR dalam derajat kedua di bawah UUD NRI 1945, merupakan hanya tafsir dari MPR saja, mengingat UUD NRI 1945 tidak menyebutkan bahwa Ketetapan MPR harus berisi pengaturan (*regelling*) dan berbentuk peraturan perundang-

³⁷ Soemantri, S.. (1985). *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Bandung: Remadja Karya, hal. 40.

³⁸ Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, hal. 22.

undangan, dengan demikian Ketetapan MPR hanya sebagai penetapan yang bersifat individual dan konkret.³⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa: “Produk GBHN ditetapkan melalui Ketetapan MPR. Sebagaimana diketahui bahwa pasca dilakukannya perubahan UUD 1945, MPR tidak boleh dan tidak akan lagi menerapkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*), kecuali dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD”.⁴⁰ Meskipun menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa: “memang terdapat beberapa ketetapan MPR/MPRS yang dapat dikatakan masih berlaku dan mengikat untuk umum karena ketetapan MPR/MPRS tersebut seakan-akan setingkat kedudukannya dengan UUD”.⁴¹ Ada beberapa kalangan yang berpendapat bahwa Ketetapan MPR bukan termasuk jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan oleh dua hal, yang pertama dikarenakan adanya perubahan sistem ketatanegaraan pasca amandemen, dan menurut teori norma suatu norma memiliki kekuatan mengikat secara umum kepada orang-orang yang diaturnya, sementara Ketetapan MPR setelah amandemen UUD NRI 1945 tidak memiliki kekuatan mengikat secara umum.

Maria Farida Indrawarti menyatakan bahwa: “keberadaan MPR sebagai peraturan yang berada diantara undang-undang dasar dan undang-undang hanya ditemukan di di Negara Indonesia. Di Belanda tidak terdapat suatu peraturan terletak di antara *grondwet* (konstitusi) dan *wet* (undang-undang), di Jerman juga tidak ada suatu peraturan di antara *Grundgesetz* (Konstitusi) dan *Gesetz* (undang-undang), demikian juga di Amerika tidak terdapat suatu peraturan yang terletak di antara *Constitution* (Konstitusi) dan *Law* (undang-undang)”.⁴²

Berdasarkan beberapa pertimbangan di atas, ke depannya perlu wadah produk hukum baru bukan merupakan Ketetapan MPR tetapi Peraturan yang dibentuk oleh MPR yaitu Peraturan Dasar sebagai wadah Haluan Negara.

3.2.3. Materi Muatan Haluan Negara

Restorasi GBHN dalam rangka menghidupkan kembali GBHN dapat dilakukan dengan memadukan warisan-warisan positif rezim pemerintahan Orde Lama, Orde Baru maupun Orde Reformasi. Secara substansi, GBHN sebagai haluan negara harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang bersifat ideologis dan strategis. Format dan isi Haluan Negara tidak (juga) harus terpaku atau sama (sebangun) dengan GBHN versi terdahulu⁴³

³⁹ Mahfud MD. (2013). *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pascaamandemen Konstitusi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hal. 32.

⁴⁰ Asshiddiqie, J. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal. 40.

⁴¹ Asshiddiqie, J. (2017). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cetakan Kesembilan. Jakarta: Rajawali Press, hal. 172-173.

⁴² Indrati, M.F. (2005). Tinjauan Terhadap Materi dan Kedudukan Ketetapan MPR/MPRS Staatsgrundgesetz. *Jurnal Hukum Internasional*, 2(4), hal. 778.

⁴³ Latif, Y. (2016). Rancang Bangun GBHN. Opini. *Harian Kompas*, Edisi 30 Agustus 2016, hal. 6. Idul Rishan. (2016). “Diskursus Perihal GBHN & Anotasi Terhadap Praktik Ketatanegaraan Ke Depan Proshiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan

Materi muatan GBHN versi baru yang akan dibentuk oleh MPR dapat diambil dari GBHN terdahulu. Materi muatan GBHN sebagai Peraturan Dasar dapat berupa ketentuan mengenai: “a. Ideologi Pancasila; b. Tujuan Negara Republik Indonesia; c. Ekonomi Kerakyatan/Pancasila; d. Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; e. Rencana Pembangunan; dan f. Hierarki Peraturan Perundang-undangan; dan lain-lain”.

Tabel 1. Perbedaan antara GBHN dengan RPJPN.⁴⁴

GBHN	RPJPN
1. Ditinjau dari Landasan Hukum	
Landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945. Landasan Operasional: Ketetapan MPR.	Landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945. Landasan operasional: a. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; b. UU No: 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; c. UU No: 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 Tahun 2005-2025. d. Peraturan Presiden No: 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional
2. Ditinjau dari Segi Pembangunan	
Strategi pembangunan diarahkan pada tindakan pembersihan dan perbaikan kondisi ekonomi yang mendasar. Strategi tersebut ditetapkan dengan sasaran-sasaran dan titik berat pembangunan dalam setiap Repelita yaitu: a. Repelita I: Menitikberatkan pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan landasan yang kuat bagi tahap selanjutnya; b. Repelita II: Menitikberatkan pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku untuk meletakkan dasar bagi tahap selanjutnya;	Pelaksanaan RPJPN tahun 2005 - 2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam perioderisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan sebagai berikut: a. RPJM ke-1 (2005-2009): Diarahkan untuk menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis dan yang tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat; b. RPJPM ke-2 (2010-2014): Ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian;

Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Makalah. Yogyakarta: Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 8 September 2016, hal. 19.

⁴⁴ Holle, E.S. (2016). Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Gbhn Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945, *Jurnal Hukum Mimbar Pendidikan Hukum Nasional*, 1(1), hal. 76-85.

GBHN	RPJPN
<p>c. Repelita III: Menitikberatkan pada sektor pertanian menuju swasembda pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mengolah bahan baru menjadi barang jadi untuk meletakkan dasar yang kuat bagi tahap selanjutnya;</p> <p>d. Repelita IV: Menitikberatkan pada sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha menuju swasembada pangan dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri baik industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-repelita selanjutnya.</p>	<p>c. RPJPM ke-3 (2015-2019): Ditujukan untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat;</p> <p>d. RPJM ke-4 (2020-2024): Ditujukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan diberbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang disukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing.</p>
3. Ditinjau dari Strategi Pembangunan	
<p>a. Hukum: Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat;</p> <p>b. Ekonomi: Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan.</p> <p>c. Politik: 1) Politik Dalam Negeri: Memperkuat NKRI dalam Bhineka Tunggal Ika; 2) Politik Luar Negeri: Menegaskan arah politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif</p> <p>d. Penyelenggaraan Negara: Membersihkan penyelenggaraan negara dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme;</p> <p>e. Komunikasi, Informasi dan media massa: Meningkatkan pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern dan media tradisional;</p> <p>f. Agama: Memantapkan fungsi, peran dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual dan etika dalam penyelenggaraan negara;</p> <p>g. Pendidikan: Mengupayakan perluasan dan pemertaan kesempatan memperoleh pendidikan bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia;</p>	<p>a. RPJM ke-1 (2005-2009) fokus pada:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Peningkatan keadilan dan penegakan hukum; 2) Penurunan jumlah pengangguran dan kemiskinan; 3) Meningkatkan pengelolaan pulau-pulau kecil; 4) Meningkatkan SDM; 5) Mendorong pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan iklim yang lebih kondusif termasuk memperbaiki infrastruktur; 6) Peningkatan peran swasta dengan meletakkan dasar-dasar kebijakan dan regulasi serta reformasi dan restrukturisasi kelembagaan terutama untuk sektor transportasi, energi dan kelistrikan serta pos dan telematika; 7) Pelaksanaan revitalisasi kelembagaan pusat-pusat pertumbuhan yang memiliki lokasi strategis antara lain kawasan ekonomi khusus (KEK) dan kawasan andalan; 8) Peningkatan mitigasi bencana: geologi, kerusakan hutan dan pencemaran lingkungan. <p>b. RPJM ke-2 (2010 - 2014) dengan program:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Penurunan angka kemiskinan dan pengangguran; 2) Peningkatan kesehatan dan status gizi;

GBHN	RPJPN
<p>h. Sosial dan Budaya:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial; Meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung. 2) Kebudayaan, Kesenian dan Pariwisata dengan mengembangkan dan membina kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa. <p>i. Kedudukan dan Peranan Perempuan: Meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;</p> <p>j. Pemuda dan Olah Raga: Menumbuhkan budaya oleh raga guna meningkatkan kualitas manusia Indonesia;</p> <p>k. Pembangunan Daerah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Umum: Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab; 2) Khusus: Daerah Istimewa Aceh, Irian Jaya dan Maluku. <p>l. Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup: Mengelola sumber daya alam dan memelihara daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi.</p> <p>m. Pertahanan dan Keamanan: Menata kembali Tentara Nasional Indonesia sesuai paradigma baru secara konsisten melalui reposisi, redefinisi dan reaktualisasi peran TNI.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3) Pelestarian fungsi lingkungan hidup; 4) Peningkatan perekonomian melalui penguatan industri manufaktur, pertanian dan kelautan; 5) Peningkatan energi. <p>c. RPJM ke-3 (2015-2019) dengan program:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Peningkatan IPTEK; 2) Daya saing kompetitif; 3) Peningkatan kemampuan TNI dan Polri serta partisipasi masyarakat dibidang hukum; 4) Pemerataan. <p>Sasaran Pembangunan Manusia dan Masyarakat meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kependudukan; 2) Pendidikan; 3) Kesehatan; <p>Sasaran Pembangunan Sektor Unggulan meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kedaulatan Pangan; 2) Kedaulatan energi dan ketenagalistrikan; 3) Kemaritiman; 4) Pariwisata; <p>Sasaran Pembangunan Dimensi Pemerataan meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Antar kelompok pendapatan; 2) Antar wilayah-wilayah Pembangunan Perdesaan; 3) Pengembangan Kawasan Perbatasan; 4) Pengembangan Daerah Tertinggal; 5) Pembangunan Pusat Pertumbuhan Ekonomi di luar Jawa;

Sumber: Eric Stenly Holle. (2016).

3.2.4. Pengujian Peraturan dasar

Pengujian undang-undang atau *judicial review* merupakan pengujian terhadap produk hukum yang dilakukan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Kewenangan Lembaga Peradilan untuk menguji produk hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif diberikan oleh konstitusi. Kewenangan melakukan pengujian (*judicial review*) dilakukan guna menjalankan fungsi *check and balances* di antara lembaga pemegang kekuasaan negara. Secara teori, fungsi *check and balances* dilakukan untuk menghindarkan terjadinya kesewenang-wenangan lembaga-lembaga negara, dan salah

satunya adalah lembaga pembentuk undang-undang.⁴⁵ Selanjutnya menurut Maria Farida: “*Judicial review* lahir dari negara yang menganut sistem pemisahan kekuasaan (*trias politica*), Amerika Serikat adalah salah satu negara yang menggunakannya prinsip tersebut. *Judicial review* Ketika dipraktekkan di Amerika, sebenarnya pada saat itu Amerika belum memiliki pengaturan mengenai *Judicial review*, baik di konstitusi maupun undang-undang. Pada saat itu tidak ada aturan yang memberikan kewenangan pengujian undang-undang atau *Judicial review* kepada Mahkamah Agung (MA)”.⁴⁶

Judicial review untuk pertama kali diterapkan ketika Hakim John Marshall sebagai *chief Justice* menyelesaikan kasus *Marbury vs Madison* pada tahun 1803. Hakim John Marshall menyampaikan terdapat 3 alasan memberikan kewenangan melakukan *Judicial review* kepada MA dan menyatakan bahwa suatu undang-undang tidak memiliki kekuatan yang mengikat apabila undang-undang tersebut dianggap telah melanggar konstitusi, yaitu: “*pertama*, terdapat kewajiban konstitusional para hakim pada saat disumpah untuk menjaga konstitusi. Pernyataan sumpah tersebut memberikan kewajiban pada MA untuk menjaga supremasi konstitusi. *Kedua*, konstitusi sebagai *the supreme law of the land* sehingga harus ada peluang pengujian terhadap peraturan dibawahnya agar tidak terjadi pelanggaran pada ketentuan konstitusi. *Ketiga*, hakim tidak boleh menolak perkara meskipun belum ada peraturan yang mengaturnya”.⁴⁷

Dalam konteks Indonesia, maka apabila Haluan Negara ditetapkan dalam Hukum Dasar, hanya Mahkamah Konstitusi yang dapat melakukan pengujian Ketetapan MPR terhadap UUD NRI 1945. Argumentasi yang dipergunakan untuk menjelaskan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian terhadap hukum dasar adalah selain menyitir 3 argumentasi yang disampaikan oleh John Marshall.

4. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan, maka kesimpulan yang dapat diambil dalam tulisan yaitu bahwa pemberlakuan kembali Haluan negara sebagai *staatsgrundsetz* yang akan menjadi kaidah penuntun (*guiding principles*) UUD NRI 1945 yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang bersifat ideologis dan strategis merupakan hal sangat relevan untuk dilakukan, mengingat sistem demokrasi yang dibentuk pasca reformasi tidak sesuai dengan budaya Integralistik Indonesia, landasan filosofis, yuridis historis, serta sosio-ekonomis.

⁴⁵ Tim Penyusun. (2010). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hal. 3.

⁴⁶ Farida, M. (2000). *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan*. Seri Buku Ajar. Jakarta: FHUI, hal. 105.

⁴⁷ Mahfud MD. (2013). *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pascaamandemen Konstitusi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hal. 98-99.

Konsep pemberlakuan peraturan dasar sebagai wadah haluan negara dalam sistem perundang-undangan di Indonesia ke depan, dilakukan dengan: “menetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga yang membentuk haluan negara dengan bentuk Peraturan dasar yang dikelompokkan ke dalam *staatsgrundsetz* meskipun memang hierarkinya masih di bawah UUD NRI 1945. Peraturan dasar ini merupakan tafsir konstitusi atau UUD NRI 1945 yang berbentuk *regelling* sehingga dalam pembentukan *formal gesetz* tidak kehilangan makna atau arah dari UUD NRI 1945. Materi muatan Peraturan dasar ini dapat berupa Ketentuan tentang Ideologi Pancasila, tujuan negara Republik Indonesia, ekonomi kerakyatan/Pancasila, Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, Rencana Pembangunan; dan lain-lain. Hak pengujian Peraturan dasar terhadap UUD NRI 1945 diberikan kepada Mahkamah Konstitusi karena meskipun hierarkinya merupakan *staatsgrundsetz* tetapi dibawah UUD NRI 1945”. Menurut hemat penulis, ke depan, Perubahan terbatas UUD NRI 1945 perlu dilakukan untuk memberlakukan kembali haluan negara dengan konsep *staatsgrundsetz* di Indonesia.

Daftar Pustaka

- A. Rosyid Al Atok. (2012). Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 25(1).
- Asshiddiqie, J. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Asshiddiqie, J. (2016). *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermatabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press.
- Asshiddiqie, J. (2017). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cetakan kesembilan. Jakarta: Rajawali Press.
- Attamimi, A. Hamid S (1990). Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara (Satu Studi Analisis Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita VI). Disertasi Doktor Universitas Indonesia. Jakarta: Universitas Indonesia. Jimly Asshiddiqie. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Attamimi, A. Hamid S. (1989). Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) dan Pengembangan Pengajarannya di Fakultas Hukum. Makalah dalam Diskusi “Kemungkinan Masuknya Ilmu Perundang-undangan Dalam Kurikulum Fakultas Hukum”. Jakarta: Pertemuan Dekan-Dekan Fakultas Hukum Negeri Se-Indonesia di Bawah Konsorsium ilmu Hukum, hal. 7.
- Hasan, I. (2002). *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Holle, E.S. (2016). Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Gbhn Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat Dalam Rangka Perubahan Ke-V Uud 1945. *Jurnal Hukum Mimbar Pendidikan Hukum Nasional*, 1(1).
- Indrati, M.F. (2000). *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan*. Seri Buku Ajar. Jakarta: FHUI.
- Indrati, M.F. (2005). Tinjauan Terhadap Materi dan Kedudukan Ketetapan MPR/MPRS Staatsgrudgesetz. *Jurnal Hukum Internasional*, 2(4).
- Indrati, M.F. (2008). *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Kanisius.
- Joesoef, D. (2016). GBHN dan Konsep Pembangunan. Opini. *Harian Kompas*, Edisi 7 April 2016.
- Karsidi, R. (2016). GBHN Untuk Kesejahteraan. Opini. *Harian Kompas*, Edisi 21 Januari 2016.
- Latif, Y. (2016). Basis Sosial GBHN. *Kompas*, 12 Februari 2016.
- Latif, Y. (2016). Rancang Bangun GBHN. Opini. *Harian Kompas*, Edisi 30 Agustus 2016.
- Latif, Y. (2019). *Negara Paripurna Historis, Rasionalitas, Aktualitas, Pancasila*. Cetakan ketujuh. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Mahfud MD. (2013). *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pascaamandemen Konstitusi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Marzuki, P.M. (2012). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Rishan, I. (2016). Diskursus Perihal GBHN & Anotasi Terhadap Praktik Ketatanegaraan Ke Depan Proshiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Makalah. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta.
- Soemantri, S. (1985). *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Bandung: Remadja Karya.
- Subekti, V.S. (2007). *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* Jakarta: Rajawali Press.
- Suhayati, M. (2011). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang 12 Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Negara Hukum*, 2 (2).
- Tim Penyusun. (2010). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Waluyo, B. (2008). *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika.