

# URGENSI MENGHIDUPKAN KEMBALI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA DALAM KONSTITUSI

Oleh : **Rahmat Muhajir Nugroho**

Dosen dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta

Email : [rahmat.nugroho@law.uad.ac.id](mailto:rahmat.nugroho@law.uad.ac.id)

## Abstrak

Garis-garis besar haluan negara yang diusulkan oleh penulis adalah GBHN yang dapat memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan nasional secara holistik, berjangka panjang dan sistematis. Semacam *blue print* Negara Indonesia, yang disepakati oleh seluruh elemen bangsa untuk mencapai cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. GBHN merupakan penjabaran dari cita-cita dan tujuan nasional dan menjadi ruh, kaidah serta *guidence* bagi setiap pemimpin agar pembangunan nasional di Negara Indonesia tetap berjalan secara berkesinambungan dan tidak berbelok arah mengikuti hasrat dan selera pemimpin pada setiap periode kepemimpinannya. Dititik inilah urgensi merumuskan kembali GBHN menemukan relevansinya.

**Kata Kunci : urgensi, garis-garis besar haluan negara, konstitusi**

## Abstract

*The outlines of state policy proposed by the authors are the guidelines to provide direction and guidance to national development in a holistic, long-term and systematic. A kind of blueprint for the State of Indonesia, which was agreed by all elements of the nation to achieve the goals and national objectives as stated in the preamble of the Constitution 1945. GBHN are the elaboration of goals and national objectives and the spirit, rules and guidance for every leader that national development The State of Indonesia continues to run continuously and do not turn directions to follow the desires and tastes of leaders at every period of his leadership.*

**Keywords: urgency, the outlines of state policy, constitution**

## A. Latar Belakang

Wacana untuk menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) muncul dalam ranah publik. Beberapa tokoh nasional menyampaikan gagasan untuk mengangakat kembali GBHN sebagai haluan atau panduan dalam bernegara, agar pembangunan Negara Republik Indonesia memiliki arah yang jelas, terpadu dan konsisten.

Dalam perhelatan nasional Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Megawati Soekarnoputri menilai buruk sistem pembangunan negara yang semakin tak padu dan cenderung berjangka pendek. Penyebabnya, begitu

terjadi pergantian pemimpin, terjadi pula pergantian visi-misi dan program pembangunan. Oleh karena itu, Ketua Umum PDI-P tersebut menyampaikan bahwa di masa depan, program pembangunan harus bersumber dari GBHN yang ditetapkan MPR.<sup>1</sup>

Sejalan dengan pandangan tersebut, Presiden Joko Widodo juga menghendaki haluan yang jelas tentang pembangunan Indonesia. Presiden Jokowi mengatakan, Indonesia harus memiliki haluan yang jelas tentang ke mana arah Indonesia. Pembangunan Nasional Semesta Be-

<sup>1</sup> Saldi Isra, 2016, *Wacana Menghidupkan GBHN*, Kompas.com, diakses 7 September 2016

rencana menjadi pekerjaan rumah yang harus dirumuskan sejak sekarang untuk memperjelas pembangunan ke depan.<sup>2</sup>

Begitu pula pendapat dari Ketua Umum Partai Golkar Aburizal Bakrie, yang menyatakan bahwa langkah untuk memunculkan kembali GBHN, bertujuan menguatkan peran MPR. Selain itu, perumusan kembali GBHN sebagai *blueprint* sistem pembangunan nasional dinilai akan menjadi jalan bagi Golkar untuk mendorong perubahan ke-5 UUD 1945. Lewat perubahan ke-5 dari Undang-Undang Dasar 1945, Partai Golkar ingin menyempurnakan konstitusi agar menjadi instrumen utama pencapaian tujuan besar kita.<sup>3</sup>

Sejak terjadinya amandemen konstitusi, GBHN sudah tidak tercantum lagi dalam Undang-Undang Dasar 1945, tepatnya pada amandemen ketiga dan keempat (2001-2002). Hasil perubahan tersebut telah mereduksi sejumlah kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Semula MPR berwenang untuk, 1). menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara (Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen) ; 2). Memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 UUD 1945 sebelum amandemen). Pasca amandemen, MPR tidak lagi berwenang menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Selanjutnya kewenangan MPR berubah sebagaimana tercantum pada Pasal 3 UUD 1945 (hasil amandemen) yaitu : 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD; 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; 3)Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dengan terjadinya perubahan pada kewenangan MPR, berakibat pula terhadap kedudukan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Semula MPR merupakan lembaga tertinggi negara, kemudian turun derajatnya menjadi lembaga negara “biasa” yang sejajar dengan lembaga-

ga-lembaga negara yang lain, yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Badan Pemeriksa Keuangan. Hubungan antara MPR dengan lembaga-lembaga negara yang semula bersifat hierarkhis vertikal menjadi hubungan fungsional horizontal. Mahfud MD mengatakan, MPR saat ini bukan lembaga tertinggi negara yang dulu dilekatkan kepadanya karena MPR melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat sesuai dengan ketentuan yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang asli.<sup>4</sup> Penyebutan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dimasa lalu didasarkan juga pada bunyi penjelasan, Bagian Sistem Pemerintahan Negara butir III, yang menggariskan bahwa “Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis”.

Setelah amandemen, MPR bukan lagi memegang tunggal kedaulatan rakyat sebagaimana pernah disebutkan pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Sebab Pasal tersebut telah diubah kalimatnya dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen, menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sepintas kalimat ini tidak begitu jelas dan seringkali menimbulkan pertanyaan, siapa lembaga pelaksana kedaulatan rakyat tersebut. Kalimat tersebut dapat ditafsirkan bahwa pelaksana kedaulatan rakyat saat ini tidak lagi melembaga dalam satu wadah lembaga yang bernama MPR, tetapi tersebar ke lembaga-lembaga negara lainnya. Kedaulatan rakyat mewujudkan dalam kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara sebagaimana kewenangan yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar dan sebagian pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut dilakukan oleh rakyat sendiri, melalui hak-hak politiknya, yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang. Dengan demikian pelaksana kedaulatan rakyat tidak lagi sepenuhnya berada di tangan MPR, meskipun

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2016/01/24/04570071/Golkar.Ingin.Hidupkan.Kembali.GBHN.sebagai.Blueprint.Sistem.Pembangunan.Nasional>, diakses tanggal 22 Maret 2017

<sup>4</sup> Moh.Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : LP3ES, hlm. 31.

masih ada beberapa kewenangan yang melekat pada MPR. Mahfud MD mengatakan, meskipun MPR masih berwenang menetapkan dan mengubah UUD serta melakukan *impeachment* (pemberhentian dalam masa jabatan) terhadap Presiden, ia bukan lembaga tertinggi negara sebab wewenang itu hanya pemberian fungsi sebagai bagian dari proses-proses di lembaga negara yang lainnya.<sup>5</sup>

Kemudian hal lain yang menjadi konsekuensi dari amandemen UUD 1945, yaitu tentang status dan kedudukan ketetapan MPR (TAP MPR) sebagai peraturan perundang-undangan. TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan sebenarnya merupakan tafsir MPR sendiri sebagai turunan dari ketentuan Pasal 3 yang menyatakan bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara (GBHN). Undang-Undang Dasar tidak menyebutkan bahwa TAP MPR itu merupakan peraturan yang sifatnya mengatur (*regeling*). Menetapkan itu sebenarnya dapat hanya diartikan sebagai penetapan (*beschikking*) yang bersifat konkret, individual.<sup>6</sup>

Pasca amandemen UUD 1945 pada tahun 2002 hingga saat ini, arah pembangunan Indonesia tidak lagi dipandu dengan GBHN, sebab Presiden bukan lagi mandataris MPR yang bertugas melaksanakan GBHN. Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6 A UUD 1945) dan melaksanakan program kerjanya berdasarkan visi, misi yang ditawarkan Presiden pada saat kampanye. Selain itu, untuk mengawal pembangunan yang berkelanjutan terdapat Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), yang merupakan amanat Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. RPJPN merupakan dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 tahunan terhitung sejak tahun 2005 sampai 2025. Menurut Sulardi, mesti dipahami bahwa visi pembangunan nasional 2005-2025 adalah Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur. Visi itulah yang hingga saat ini belum ditemukan wujudnya. Alih-alih terwujud, keresahan dan ketidakpastian masa depan bangsa justru ada di depan mata dan bahkan menjauh

dari nilai-nilai Pancasila.<sup>7</sup>

Ketidakjelasan arah pembangunan dan kecenderungan pergantian pemimpin selalu diikuti dengan berubahnya arah kebijakan pembangunan nasional memicu pemikiran untuk menghadirkan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman yang disepakati bersama seluruh elemen bangsa tentang ke arah mana pembangunan Negara Indonesia akan dilakukan.

Pola pembangunan berjangka ini pernah dilaksanakan pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dan Presiden Soekarno. Pentingnya menghidupkan kembali GBHN atau Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) untuk memberikan arah dan pedoman bagi setiap pemimpin dalam melaksanakan kewenangannya sehingga pembangunan yang dilakukan dapat berkesinambungan dari pemimpin satu ke pemimpin berikutnya. GBHN yang dibuat semestinya bukan hanya menjadi pedoman bagi eksekutif (Presiden) tetapi juga berlaku bagi lembaga-lembaga negara yang lain, serta bagi pembangunan di pusat maupun daerah.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Kedudukan MPR dan Ketetapan MPR

Sebelum amandemen UUD 1945, kedudukan MPR memang yang tertinggi, hal tersebut tercermin dalam berbagai pasal di dalam batang tubuh dan bagian penjelasan UUD 1945. MPR merupakan lembaga pelaksana tunggal kedaulatan rakyat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. MPR memiliki wewenang antara lain, mengubah dan menetapkan UUD, memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan GBHN (Pasal 3) dan lain-lain.

Kedudukan MPR juga disebutkan dalam penjelasan UUD 1945 dalam sistem pemerintahan negara, bagian ke III tentang Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*).

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 32

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> Sulardi, 2016, <https://www.tempo.co/read/kolom/2016/08/31/2380/gbhn-dan-sistem-presidensial>, diakses 7 September 2016.

Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu Badan bernama "Majelis Permusyawaratan Rakyat", sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-undang Dasar dan menetapkan garis-garis besat haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).<sup>8</sup>

Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "neben", akan tetapi "untergeordnet kepada Majelis."<sup>9</sup> Dengan demikian dapat dipahami bahwa bagian penjelasan UUD 1945 memberikan kedudukan kepada MPR secara jelas dan tegas sebagai lembaga tertinggi negara dan menyatakan bahwa Presiden adalah mandataris MPR yang bertugas menjalankan pemerintahan sesuai dengan haluan negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR.

Ketika terjadi amandemen konstitusi, kewenangan MPR yang semula besar "dipreteli" (dikurangi) satu persatu, sehingga kewenangan MPR saat ini menjadi sangat sedikit. Kewenangan yang "tersisa" antara lain : mengubah dan menetapkan UUD; melantik Presiden dan Wakil Presiden; serta memberhentikan Presiden dan /atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya,<sup>10</sup> dan berbagai kewenangan lainnya yang diatur di dalam UUD 1945. Selain kewenangan tersebut, dengan perubahan Pasal 3 itu, maka MPR tidak berwenang lagi memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden, karena pemilihan Presiden diserahkan langsung kepada rakyat Indonesia melalui Pemilihan Umum.

Selain itu, dengan dihapuskannya bagian penjelasan dalam UUD 1945 semakin mengecilkan peran MPR sebagai penjelmaan/pengejawantahan seluruh rakyat Indonesia. MPR juga

tidak bisa mengklaim bahwa Presiden adalah mandataris MPR, karena Presiden tidak bertanggungjawab lagi kepada MPR tapi langsung kepada rakyat. Ditambah dengan hasil amandemen UUD 1945 terhadap Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" berubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" semakin melemahkan posisi MPR.

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen tersebut, menjelaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut tidak lagi berada sepenuhnya di tangan MPR, namun terbagi-bagi ke lembaga-lembaga negara sesuai dengan kewenangannya masing-masing, sebagaimana UUD 1945 menyebutkannya. Dengan demikian MPR bukan lagi pemegang tunggal kedaulatan rakyat, MPR hanya merupakan salah satu lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat disamping lembaga negara lainnya yaitu Presiden, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga memiliki mandat melaksanakan kedaulatan rakyat sesuai bunyi dari UUD 1945.

Menurut Bagir Manan,

Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.<sup>11</sup>

Kedaulatan rakyat tidak lagi melembaga dalam satu lembaga, pun kedaulatan rakyat tidak berada pada satu tangan, namun kedaulatan rakyat terdistribusi ke pelbagai lembaga negara, bahkan sebagian dikembalikan ke tangan rakyat melalui hak-hak politiknya, dalam pemilihan umum, misalnya. Rakyat berhak melaksanakan sendiri kedaulatannya dengan memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum

<sup>8</sup> Penjelasan UUD 1945

<sup>9</sup> Penjelasan UUD 1945

<sup>10</sup> Pasal 3 UUD 1945.

<sup>11</sup> Ni'matul Huda, (2009) Hukum Tata Negara Indonesia, PT Rajawaliagrafindo, Jakarta, hlm. 155.

Presiden, yang semula merupakan kewenangan MPR. Hubungan antar lembaga negara yang asalnya bersifat hierarkhis vertikal, menjadi horizontal fungsional. Tak ada lagi penyebutan lembaga tertinggi negara dengan lembaga tinggi negara. Seluruh lembaga negara (utama) disebut sebagai lembaga negara. Hal tersebut sekali lagi menegaskan bahwa MPR bukanlah lembaga tertinggi negara, tetapi (hanya) merupakan lembaga negara (biasa) saja yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Namun penulis memiliki sudut pandang yang berbeda melihat kedudukan MPR saat ini. Menurut penulis kedudukan MPR sekarang ini sesungguhnya (diam-diam) lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Namun ketinggian kedudukan MPR saat ini berbeda dengan ketika di zaman sebelum amandemen UUD 1945, dimana MPR secara eksplisit tertera dalam penjelasan UUD 1945 sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan yang lain disebut sebagai lembaga tinggi negara.

Alasan penulis mengatakan bahwa MPR memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada lembaga yang lain, yaitu, *pertama*, MPR memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945, yang merupakan sumber hukum tertinggi di Negara Republik Indonesia. Kewenangan tersebut tidak dimiliki lembaga negara yang lain, termasuk DPR, yang hanya berwenang membentuk Undang-Undang, bukan Undang-Undang Dasar. Kemudian jika dibandingkan dengan Presiden, kedudukan MPR lebih tinggi dibanding Presiden, sebab MPR berhak untuk mengimpeach/memakzulkan Presiden dan /atau Wakil Presiden jika terbukti melakukan pelanggaran hukum, sedangkan Presiden tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan MPR. Berbeda dengan di Inggris, parlemen bisa menjatuhkan Perdana Menteri, tetapi sebaliknya Parlemen juga dapat dibubarkan oleh Raja, atas permintaan Perdana Menteri, dengan konsekuensi Perdana Menteri harus menyiapkan pemilu berikutnya untuk membentuk parlemen baru.

Arend Lijphart mengatakan bahwa, dalam monarki pra-parlementer di Eropa, jika tidak puas dengan majelisnya, raja dapat membubarkan salah satu atau kedua badan legislatif dalam maksud untuk mengamankan pemilihan para wakil yang lebih ber-

tanggungjawab setelah pemilihan baru. Saat ini pun, dimana pemerintahan dibagi dua, kepala negara tetap membubarkan parlemen, tetapi ia melakukannya hanya atas permintaan kepala pemerintahan.<sup>12</sup>

*Kedua*, dari sisi hierarkhi perundang-undangan, MPR memiliki produk hukum yang kedudukannya lebih tinggi dibandingkan dengan produk hukum yang dibuat oleh lembaga negara lainnya. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa jenis dan hierarkhi perundang-undangan terdiri atas :

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Perda Provinsi
7. Perda Kabupaten/Kota

Berdasarkan tingkatan perundang-undangan tersebut, MPR memiliki dua kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yaitu UUD 1945 dan Ketetapan MPR.<sup>13</sup> Dengan demikian dari sisi hierarkhi perundang-undangan kedudukan MPR lebih tinggi bila dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Hal ini selaras dengan azas "*Lex Superiore derogat legi inferiori*". Menurut Hartono Hadisuprpto,<sup>14</sup> azas tersebut mengandung 3 konsekuensi hukum :

1. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi kedudukannya, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
2. Undang-undang yang lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan undang-un-

<sup>12</sup> Arend Lijphart, (1995), *Sistem Pemerintahan Parlemen-ter dan Presidensial*, PT Rajagrafindo, Jakarta, hlm. 40.

<sup>13</sup> Meskipun TAP MPR tersebut terbatas pada TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 sebagaimana disebutkan pada bagian penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>14</sup> Hartono Hadisuprpto, 2001, *Pengantar Hukum Indonesia*, Edisi keempat, Cetakan Kelima, Yogyakarta : Liberty, hlm. 26.

- dang yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Undang-undang yang lebih tinggi, tidak dapat dirubah/dihapuskan oleh undang-undang/peraturan yang lebih rendah kedudukannya.

Dengan mengambil konsekuensi yang pertama, dapat disimpulkan bahwa lembaga yang membuat produk hukum yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang lebih tinggi pula. Oleh karenanya, MPR memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, karena memproduksi UUD dan Tap MPR, meskipun TAP MPR yang bisa lagi menerbitkan TAP yang baru, karena tidak ada satupun kewenangan MPR yang dapat berwujud TAP ketika MPR membuat keputusan.

*Ketiga*, dari sisi kelembagaan, MPR merupakan lembaga tersendiri, yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan DPD. Menurut Jimly Asshiddiqie, meskipun telah direformasi, MPR tetap saja dapat dipahami sebagai satu institusi, yaitu sebagai nama dari Lembaga parlemen Indonesia, dan sekaligus sebagai institusi tersendiri disamping DPR dan DPD.<sup>15</sup>

MPR bukan merupakan forum (*join session*) seperti halnya *congres* di Amerika Serikat, sebagai tempat bertemunya *House of representatives* dan *senate*. Menurut penulis, tidak semestinya MPR difungsikan secara *ad-hoc*, yang tidak memiliki pekerjaan rutin dan terus-menerus. Sebagai lembaga negara yang terhormat, dimana anggotanya merupakan perwakilan dari partai politik berbasis daerah pemilihan dan perseorangan berbasis pada daerah administratif, maka MPR perlu diberikan kewenangan yang lebih baik dan mempengaruhi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia.

Lalu apa korelasinya antara kedudukan MPR tersebut dengan GBHN. Dengan mendudukan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara berdasarkan kriteria argumentasi diatas, maka MPR sebenarnya masih memiliki kewenangan untuk menyusun Garis-garis besar haluan negara (GBHN). Tentu dengan pemahaman baru, yang berbeda dengan pada masa orde lama dan orde baru. GBHN yang dipikirkan saat ini adalah GBHN yang dapat memberikan arah dan

pedoman bagi pembangunan nasional secara holistik, berjangka panjang dan sistematis. Semacam *blue print* Negara Indonesia, yang disepakati oleh seluruh elemen bangsa untuk mencapai cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. GBHN merupakan penjabaran dari cita-cita dan tujuan nasional dan menjadi ruh, kaidah serta *guidence* bagi setiap pemimpin agar pembangunan nasional di Negara Indonesia tetap berjalan secara berkesinambungan dan tidak berbelok arah mengikuti hasrat dan selera pemimpin pada setiap periode kepemimpinannya. Dititik inilah urgensi merumuskan kembali GBHN menemukan relevansinya.

GBHN bukan hanya menjadi pedoman bagi pembangunan di tingkat nasional dalam arti Presiden dan kementriannya, tetapi juga dapat diimplementasikan di daerah-daerah, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota sehingga pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dapat seiring dan sejalan. Tidak terkesan, berjalan masing-masing, tanpa ada panduan yang jelas dan sistematis.

Dari sisi yuridis konstitusional tidak ada masalah ketika MPR kembali diberikan kewenangan untuk merumuskan GBHN, sebab Pasal 1 ayat (2) menyebutkan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat itu tergantung pada bunyi Undang-Undang Dasar. Sebagai contoh, DPR memiliki kedaulatan dalam hal membentuk Undang-Undang (Legislatif).<sup>16</sup> Kemudian Presiden memiliki kedaulatan di bidang pemerintahan (eksekutif)<sup>17</sup> dan MA dan MK memiliki kedaulatan di bidang kekuasaan kehakiman (yudikatif).<sup>18</sup> Demikian pula bagi MPR berhak melaksanakan kedaulatan rakyat, melalui kewenangan menetapkan GBHN sebagaimana nantinya dirumuskan dalam UUD 1945.

## 2. Mekanisme pengaturan kembali GBHN

Mekanisme yang dapat ditempuh untuk memasukkan kembali GBHN menjadi bagian dari kewenangan MPR, adalah melalui amandemen UUD 1945. Sebab dasar hukum yang paling kuat untuk menambah kewenangan MPR

<sup>15</sup> Jimly Asehiddiqie, (2005), Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 173.

<sup>16</sup> Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

<sup>17</sup> Pasal 10-17 UUD 1945.

<sup>18</sup> Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

hanya melalui perubahan konstitusi, sehingga kelak MPR akan memiliki kewajiban untuk menyusun GBHN secara periodik. Prosedur perubahan konstitusi mengikuti ketentuan pada Pasal 37 UUD 1945 sebagai berikut :

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Agar MPR memiliki kewenangan untuk menyusun dan menetapkan GBHN diperlukan amandemen konstitusi, yakni dengan menambah kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN

pada Pasal 3 UUD 1945. Jika jalan tersebut sulit ditempuh, maka bisa dengan cara merevisi Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, khususnya pada bagian penjelasan Pasal 7 ayat (1), yang membatasi isi Tap MPR hanya mengatur Tap MPR Nomor I/MPR/2003. MPR dapat mengeluarkan Tap MPR baru yang sifatnya mengatur (*regeling*) bukan menetapkan (*beschikking*). Sehingga pintu masuk ini dapat digunakan untuk merumuskan GBHN oleh MPR.

### C. Kesimpulan

Pada intinya penulis setuju GBHN dihidupkan kembali tetapi dengan formulasi yang berbeda dengan zaman orde lama maupun orde baru. GBHN yang dirumuskan kedepan merupakan hasil kajian yang mendalam dari seluruh elemen bangsa dengan mengedepankan pikiran yang jernih, jujur dan mengutamakan kepentingan bangsa dan negara. Proses perumusan GBHN sebaiknya melibatkan partisipasi aktif dari berbagai pihak, tidak hanya terbatas lembaga negara, tetapi juga organisasi massa, tokoh-tokoh masyarakat, tokoh agama, para cendekiawan dan negarawan dari seluruh penjuru tanah air. Kemudian hasil masukan dari berbagai pihak tersebut, dikompilasi, dikaji, dibahas dan akhirnya disahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai dokumen resmi negara tentang haluan negara untuk Pembangunan Indonesia jangka panjang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arend Lijphart, (1995), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta : PT Raja-grafindo.
- Hartono Hadisuprpto, (2001), *Pengantar Hukum Indonesia*, Edisi keempat, Cetakan Kelima, Yogyakarta : Liberty.
- Jimly Asshiddiqie, (2005), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta : Konstitusi Press.
- Moh.Mahfud MD, (2007), *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : LP3ES
- Ni'matul Huda, (2009), *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada.

### Internet

- SaldiIsra, (2016), <http://nasional.kompas.com/read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GBHN?>, diakses 7 September 2016.

Sulardi, 2016, [www.tempo.co/read/kolom/2016/08/31/2380/gbhn-dan-sistem-presidensial](http://www.tempo.co/read/kolom/2016/08/31/2380/gbhn-dan-sistem-presidensial), diakses 7 September 2016  
<http://nasional.kompas.com/read/2016/01/24/04570071/Golkar.Ingin.Hidupkan.Kembali.GBHN.sebagai.Blueprint.Sistem.Pembangunan.Nasional>, diakses tanggal 22 Maret 2017

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum dan sesudah amandemen)

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum

Ketetapan MPRS dan MPR RI tahun 1960 sampai dengan tahun 2002

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan