



Ijtihad
Volume 38, Nomor 1, Tahun 2022

Pemberlakuan Kembali GBHN Ditinjau dari Aspek Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan Konsep Musyawarah dalam Islam

Penulis : Rizki Pangestu, Nur Kholifah, Ana Eka Fitriani
Sumber : Ijtihad
Diterbitkan Oleh : Rumah Jurnal Fakultas Syari'ah
Universitas Islam Negeri Imam Bonjol Padang

Untuk mengutip artikel ini:

Pangestu, Rizki. Nur Kholifah. Ana Eka Fitriani. 2022. "Pemberlakuan Kembali GBHN Ditinjau dari Aspek Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan Konsep Musyawarah dalam Islam". Ijtihad. 38 (1); 69-80

Copyright © 2022

Ijtihad

pISSN 1410-4687

eISSN 2685-5216



Pemberlakuan Kembali GBHN Ditinjau dari Aspek Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan Konsep Musyawarah dalam Islam

Rizki Pangestu¹, Nur Kholifah², Ana Eka Fitriani³

¹Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia

²Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Indonesia

³Universitas Indonesia, Indonesia

rizki5pangestu@gmail.com | nkholifah849@gmail.com | ana.eka@alumni.ui.ac.id

ABSTRACT This article aims to analyze the question of the State Policy Guidelines' (GBHN) rebirth, which is connected to Islam's legal system's hierarchical structure and notion of debate. MPR Decrees must not contradict with the 1945 Constitution because they are placed above the Law and below the 1945 Constitution. This is in accordance with the hierarchical principle, which holds that the contents of a statutory regulation that has a higher level or degree shall not clash with that regulation's provisions. Furthermore, it is feared that if the GBHN is re-rolled, the door for discussion between the government, policymakers, and the community would be closed, making it impossible for them to express their goals in the draft development plans for both the national and regional levels.

KEYWORDS hierarchy; GBHN; forum.

PENDAHULUAN

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi salah satu isu sentral yang menjadi perbincangan ketatanegaraan pada saat ini. Dalam berbagai kesempatan sosialisasi empat pilar bernegara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional menjadi salah satu materinya. Hal tersebut tidak terlepas dari Rekomendasi Nomor 2 Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, yang menyebutkan "Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara" (Sadono & Rahmiaji, 2020). Inilah cikal bakal "formal" merebaknya isu menghidupkan kembali GBHN, di mana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 Sebelum Perubahan (asli) menjadi

salah satu kewenangan MPR (Pasal 3) namun setelah dilakukannya Perubahan UUD NRI Tahun 1945, kewenangan tersebut dihapuskan.

Dalam konteks negara kekeluargaan dengan demokrasi konsensus ala Indonesia, kebijakan dasar (rencana) pembangunan tidaklah diserahkan kepada Presiden sebagai ekspresi kekuatan majoritarian. Kebijakan dasar rencana pembangunan harus dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap.

Karena itu, para *founding fathers* merumuskan UUD 1945 dengan menempatkan MPR sebagai lembaga perwakilan terlengkap karena di dalamnya terdapat unsur DPR, utusan golongan dan utusan daerah, yang masing-masing unsur mencerminkan keterwakilan politik, fungsional dan teritorial, sehingga seluruh elemen masyarakat hendak dirangkul dan diberikan tempatnya di lembaga

perwakilan (Pirmansyah, 2014). Dengan demikian MPR diberikan kewenangan membuat GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional yang berkelanjutan sebagaimana terdapat dalam Pasal 3 UUD 1945 Sebelum Perubahan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara”. Permasalahannya, setelah reformasi khususnya melalui Perubahan UUD 1945, lembaga perwakilan terlengkap yakni MPR sudah berganti model perwakilannya dengan kewenangan yang juga kurang memadai.

MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, yang menunjukkan hanya merepresentasikan perwakilan politik dan perwakilan daerah, sementara perwakilan fungsional ditiadakan (Manan, 2001). Sementara itu kewenangan yang bersifat strategis hanya mengubah UUD dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses *impeachment*. Dua kewenangan tersebut bersifat tidak pasti dan harus menunggu momentum perubahan undang-undang dasar dan penjatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selain itu, MPR hanya diberikan kewenangan yang sifatnya seremonial berkaitan dengan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan demikian, terdapat kesenjangan antara kondisi ideal yang dicita-citakan dalam konsep negara kekeluargaan dengan ketentuan dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945 khususnya berkaitan dengan kelembagaan MPR termasuk dalam pengimplementasian kewenangan MPR yang terbatas tersebut.

Dihapuskannya kewenangan MPR untuk membuat GBHN sendiri sejalan dengan perubahan sistem hubungan antara MPR dengan Presiden, di mana Presiden dipilih langsung oleh rakyat (*direct popular vote*), yang meniadakan hubungan tanggung jawab Presiden kepada MPR, sehingga GBHN sebagai instrumen pengukur pertanggungjawaban Presiden tidak diperlukan lagi (Fitriani, Muhammad Taufik Nasution, 2019). Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, kewenangan MPR membuat GBHN yang diformalkan dalam bentuk hukum Ketetapan (TAP) MPR, yang ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan tingkat tinggi di bawah UUD 1945 dan di atas UU, yang sejalan dengan kewenangan MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan GBHN dalam peraturan perundang-undangan tingkat tinggi. Oleh

karena itu pelanggaran terhadap GBHN pun akan memberikan konsekuensi permintaan pertanggung-jawaban dari MPR kepada Presiden dan Wakil Presiden.

Karena Perubahan UUD 1945 dengan semangat memperkuat sistem presidensial dengan salah satu bentuknya Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka penghapusan kewenangan MPR membuat GBHN adalah suatu hal yang logis. Apalagi MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi dan tidak memiliki kewenangan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, yang berakibat pada pertanggungjawaban pelaksanaan GBHN oleh Presiden dan Wakil Presiden kepada MPR.

Wacana menghidupkan kembali GBHN patut ditolak karena tidak sesuai lagi dengan bangunan sistem pemerintahan presidensial yang telah disepakati dipertahankan saat perubahan UUD 1945. Karena membayangkan GBHN dibuat MPR tentu saja menempatkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam posisi ini, GBHN yang dibuat MPR tentu saja akan menghadirkan pola sistem pertanggungjawaban Presiden kepada MPR.

Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini hendak membedah mengenai permasalahan menghidupkan kembali GBHN yang dikaitkan dengan hirarki peraturan perundang-undangan dan konsep musyawarah dalam Islam.

Terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang telah membahas mengenai pemberlakuan kembali GBHN ditinjau dari peraturan perundang-undangan dan konsep musyawarah dalam Islam. Penelitian-penelitian tersebut menjadi sumber rujukan dari pada penelitian ini, diantaranya:

Mei Susanto dengan judul Wacana Menghidupkan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam Sistem Presidensial Indonesia. Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini yaitu terkait wacana dihidupkan kembali GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional yang sering dibenturkan dengan sistem presidensial. Metode penelitian yang digunakan yaitu metode penelitian hukum normatif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa GBHN tidak selalu bertentangan dengan sistem presidensial dengan cara menempatkannya dalam konstitusi. Salah satu modelnya adalah dengan meletakkan GBHN sebagai *Directive Principles of State Policies* di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan tidak menjadikannya sebagai

alat pertanggungjawaban bagi Presiden dan Wakil Presiden. GBHN inipun dapat menjadi politik hukum yang tetap yang tidak perlu diubah dan juga menjadi politik hukum temporer (tidak tetap) khususnya berkaitan dengan pembangunan jangka panjang. Model GBHN dalam UUD NRI 1945 dapat diakomodir dengan melakukan Perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Ramadani dengan judul Analisis Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Permasalahan yang diangkat pada penelitian ini adalah bagaimana dampak dari GBHN dan dampaknya terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Adapun metode yang digunakan yaitu metode deskriptif analisis dengan metode hukum normatif dan menggunakan pendekatan kasus. Hasil dari penelitian ini adalah pemberlakuan kembali GBHN maka akan terjadi perubahan pada Undang-Undang NRI 1945. Tentunya ini membawa dampak positif dan negatif pada Pemerintah dan MPR untuk menganalisis terlebih dahulu apakah GBHN penting atau tidak untuk bangsa ini melihat pada era Presiden Soeharto dapat melakukan pembangunan berkesinambungan selama lima tahun sekali. Dan pada perencanaan pembangunan model SPPN hanya bertumpu di tangan eksekutif (*executive centris*). Adapun model pembangunan jenis ini menghilangkan suatu prinsip dan semangat gotong royong dan mengedepankan individualisme. Substansi RPJM yang berbeda atau dikurangi atau mungkin lebih luas dari yang ditetapkan dalam RPJP, tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD 1945 atau undang-undang lainnya yang melarang hal tersebut. Tentu saja Undang-undang yang lahir sebagai pengganti GBHN mempunyai dampak positif dan negatif.

Dian Agung Wicaksono dengan judul Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang adil di Indonesia. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah terkait dengan kedudukan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundangundangan di Indonesia dan implikasi keberadaan kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan terhadap konsepsi negara hukum di Indonesia. Adapun metode penelitian yang digunakan yaitu

penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan, yang dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dengan bahan penelitian berupa buku, artikel, hasil penelitian, dan peraturan perundangundangan, serta pendapat ahli yang berkaitan tentang berkaitan dengan konsepsi negara hukum dan teori hierarki peraturan perundang-undangan. Untuk penelitian kepustakaan digunakan alat studi dokumen. Adapun hasil penelitiannya, penulis menyimpulkan bahwa sejak pertama kali muncul pengaturan terkait hierarki peraturan perundang-undangan Tap MPR selalu ditempatkan dalam hierarki berada di bawah UUD. Hal tersebut relevan mengingat MPR merupakan lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam konstitusi. Namun, pasca amandemen konstitusi, di mana MPR tidak lagi melaksanakan kedaulatan rakyat kewenangan untuk membentuk Tap MPR pun hilang yang disusul dengan hilangnya Tap MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan di era UU Nomor 10 Tahun 2004. Akan tetapi, saat jumlah Tap MPR yang masih berlaku semakin berkurang, Tap MPR kembali dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai pengaturan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya, implikasi re-eksistensi dan penempatan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) Kedudukan Tap MPR di bawah UUD terderogasi dengan norma organik sebagaimana diamanatkan konstitusi, karena yang dapat menjabarkan norma konstitusi lebih lanjut hanya Undang-Undang; (2) Konsekuensi keberadaan hierarkis Tap MPR membuat materi muatan Tap MPR dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh jenis peraturan perundang-undangan di bawahnya; (3) Salah satu di antara Tap MPR yang masih berlaku melakukan pembatasan hak asasi manusia yang seharusnya dilakukan oleh Undang-Undang; (4) Munculnya *terra incognita* kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Tap MPR; dan (5) Keberadaan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan telah mencederai hak konstitusional warga negara untuk mendapat kepastian hukum yang adil dan konsepsi negara hukum yang diterapkan di Indonesia.

Imam Subkhan dengan judul Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia. Penelitian ini membahas tentang keinginan

untuk menghadirkan GBHN hanya berkaitan dengan melulu soal ketiadaan panduan atau sebenarnya berkaitan dengan faktor lain yang lebih luas menyangkut perubahan relasi kekuasaan negara sebelum dan sesudah Orde Baru. Tulisan ini bertujuan untuk memperlihatkan bahwa persoalan kekacauan perencanaan pembangunan, terjadinya benturan perencanaan pembangunan pusat dan daerah, dan keterputusan pembangunan antar rezim pemerintahan pasca Orde Baru tidak melulu hanya karena persoalan ada atau tidak adanya GBHN. Metode penelitian yang digunakan yaitu menggunakan metode deskriptif analitis dengan menggunakan data sekunder yang berupa informasi dan dokumen yang ditemukan dari berbagai sumber yang berkaitan dengan penelitian. Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa kekacauan dan benturan perencanaan pembangunan di Indonesia lebih banyak disebabkan oleh faktor-faktor politik ketimbang faktor-faktor teknis. Oleh karena itu memberikan solusi teknis dengan menghadirkan GBHN tidak akan pernah menyelesaikan persoalan. Demikian juga pandangan untuk kembali ke masa Order Baru hanya akan membuat kemunduran pembangunan di Indonesia. Maka dari itu gagasan Escobar (1995) menjadi relevan. Dengan pendekatan diskursif, Escobar mengkonseptualisasikan pembangunan secara kritis. Escobar melihat pembangunan sebagai pengalaman tunggal yang mensejarah, penciptaan domain pemikiran dan tindakan, dengan menganalisis karakteristik dan interelasi tiga kerangka yang membatasinya yaitu: (1) bentuk-bentuk pengetahuan yang menjadi rujukan dan menjadikan pembangunan mengada dan dielaborasi ke dalam objek, konsep, teori dan semacamnya; (2) sistem kekuasaan yang mengatur praktek pembangunan; dan (3) bentukbentuk subyektifitas yang dikembangkan oleh wacana ini.

M. Addi Fauzan, Fandi Nur Rohman dan Dimas Firsausy .H. dengan judul tulisan pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara (Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Perspektif Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia). Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini yaitu terkait dengan relevansi antara pemberlakuan haluan negara dengan sistem perundang-undangan di Indonesia pasca reformasi. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu

menggunakan metode penelitian yuridis normatif (*legal research*) dan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberlakuan kembali garis-garis besar haluan negara sebagai *staatsgrundsetz* yang akan menjadi kaidah penuntun (*guiding principles*) UUD Negara Republik Indonesia 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. Kemudian 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 Negara Republik Indonesia 1945.

Harry Setya Nugraha dengan judul Urgensi Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini menelaah beberapa alasan mengapa Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang pada tahun 1998 dihapus kini perlu dibuat dan kembali digunakan. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa dikembalikannya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan suatu hal yang penting dilakukan dengan beberapa alasan. Pertama, terdapat beberapa kelemahan terhadap konsep RPJPN. Kedua, GBHN merupakan kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi ke dalam pranata publik. Ketiga, GBHN merupakan paket integral dari konsepsi negara kekeluargaan yang dikehendaki Pancasila dan UUD 1945. Selain itu, berkenaan dengan ius constituendum GBHN dan kewenangan pembentukannya, terdapat beberapa gagasan berikut ini: *Pertama*, GBHN yang dikonstruksi dalam tulisan ini bukanlah GBHN versi masa lalu karena hal tersebut sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. *Kedua*, muatan GBHN ke depan haruslah

memuat norma-norma dasar yang mengarah pada cita-cita dan tujuan nasional yang sifatnya memberikan arahan kepada lembaga-lembaga negara terutama lembaga penyelenggara pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, secara substansial haluan negara itu harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang dibentuk berdasarkan cita-cita dan tujuan nasional. *Ketiga*, kewenangan membentuk GBHN haruslah berada ditangan MPR yang dilaksanakan bersama-sama dengan Presiden dengan seluruh pimpinan lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat. *Keempat*, produk GBHN ditetapkan melalui Ketetapan MPR. Temuan pada penelitian ini yaitu GBHN model baru atau yang dikembangkan ke depan harus memuat norma-norma dasar yang mengarah pada cita-cita dan tujuan nasional dan difungsikan untuk memberikan arahan atau pedoman mengikat bagi lembaga-lembaga negara terutama lembaga penyelenggara pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Rizki Rahayu Fitri dan Eka N.A.M. Sihombing dengan judul Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional. Penelitian ini menganalisis tentang kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki sistem perundang-undangan di Indonesia dan MPR sebagai lembaga tinggi Negara. Berdasarkan penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa MPR tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, tetapi Ketetapan MPR masih menempati hierarki yang lebih tinggi dari pada undang-undang maupun peraturan presiden. Dari sisi kekuatan hukum, maka pengaturan ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR jelas lebih kuat dari pada undang-undang maupun peraturan presiden. Dari sisi kekuatan hukum akan lebih baik, dan dari sisi kepastian, keadilan, dan kemanfaatan atau kegunaan hukum pun penetapan dalam bentuk GBHN jelas akan lebih baik, terutama jika dibandingkan dengan penetapan melalui peraturan presiden. GBHN penting sebagai *platform* atau *blueprint* pembangunan, dan memperbaiki bangsa yang sesuai Pancasila dan UUD. Ketiadaan GBHN atau *platform* pembangunan dapat menyebabkan terjadinya tumpang tindih kebijakan antar kementerian atau kelembagaan pemerintahan.

Laurensius Arliman S. dengan judul Wacana Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana atau GBHN sebagai Landasan Pembangunan Negara Berkelanjutan. Penelitian ini membahas tentang tingkat kebutuhan garis besar haluan negara dalam pembangunan Negara Republik Indonesia yang berkelanjutan dan gagasan konseptual reformulasi pembangunan nasional yang berkelanjutan terkait pembangunan nasional. Metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Teori hukum yang digunakan adalah teori peraturan kebijakan (*Beleidsregel*) dan teori keseimbangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa wacana pemberlakuan model Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kembali, perlu mempertimbangkan pengaturan terkait atas hubungan perencanaan pembangunan di daerah dan perencanaan pembangunan nasional. Apabila mengembalikan pola pembangunan ke sistem Garis Besar Haluan Negara, maka Undang-Undang Dasar 1945 perlu dilakukan amandemen kembali. Sistem pembangunan yang ada sekarang ini sudah cukup baik untuk pembangunan Republik ini. Jika terdapat kekurangan di dalamnya, seharusnya para pihak yang terkait mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang dapat memperbaikinya. Proses dan mekanisme terhadap penyusunan perencanaan pada setiap tingkatan, haruslah diikuti dengan baik dan konsisten, sehingga tidak ada kekhawatiran untuk terjadinya ketidaksiharasan pembangunan nasional dan daerah.

Dede Putra Kalista dengan judul Analisis Terhadap Garis-Garis Besar Haluan Negara Sebagai Wujud Penguatan Fungsi Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Penelitian ini membahas terkait urgensi gagasan pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara sebagai wujud fungsi lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat dan implikasinya terhadap struktur kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa urgensi pemberlakuan kembali GBHN dipicu karena adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang *output* dan *outcomenya* tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Proses pembangunan dipandang terlalu ditekankan kepada perspektif terbatas Presiden atau Kepala Daerah terpilih, sehingga

mengakibatkan disparitas proses pembangunan diberbagai daerah. Anggapan bahwa kekacauan dan ketiadaan panduan dalam pembangunan di Indonesia sebenarnya sudah dijawab dengan adanya RPJPN sebagai pengganti GBHN. Selain itu juga, GBHN dibuat oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan produk pembentukannya melalui TAP MPR, sedangkan SPPN dibuat oleh Presiden selaku kepala pemerintahan dan produk pembentukannya melalui suatu undang-undang yaitu Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembagunan Nasional dan Undang-Undang No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Suanro dengan judul *Konsekuensi Hukum dari Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*. Penelitian ini membahas tentang konsekuensi yuridis dari sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dengan menggunakan pendekatan sejarah hukum, sistem pemerintahan dan sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Adapun hasil penelitian ini adalah: *Pertama*, dari pendekatan sejarah hukum, GBHN merupakan produk MPR sebagai wujud dari kedaulatan negara untuk menentukan garis kebijakan yang harus dilaksanakan oleh Presiden. Berkenaan dengan hal tersebut MPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden dan jika pertanggungjawabannya ditolak presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Hal ini bertentangan dengan sistem Presidensil yang dianut sekarang. Perlu diingat bahwa maksud diubahnya UUD 1945 salah satunya adalah penguatan sistem presidensil. *Kedua*, GBHN berpotensi mengembalikan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi Negara, karena menurut sejarahnya GBHN muncul sebagai konsekuensi MPR sebagai lembaga tertinggi Negara. *Ketiga*, GBHN ditetapkan dengan Ketetapan MPR, hal ini akan menghidupkan kembali Ketetapan MPR dan berdampak pada sistem perundang-undangan.

Moza Dela Fudika dan Ellydar Chaidir dengan judul *Politik Hukum Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara Sebagai Panduan Pembangunan Nasional*. Penelitian ini membahas terkait bagaimana politik hukum pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai panduan pembangunan nasional Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif.

Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa politik hukum pemberlakuan kembali GBHN dilatarbelakangi oleh adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang perencanaan dan hasilnya tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Proses pembangunan dianggap terlalu menekankan kepada sudut pandang terbatas pada ruang lingkup Presiden atau Kepala Daerah, sehingga mengakibatkan kesenjangan proses pembangunan diberbagai wilayah daerah. GBHN disebutkan sebagai perwujudan kedaulatan yang konkret ditinjau dari proses pembentukannya, GBHN disebutkan sebagai penguatan prinsip *Check and Balances*, GBHN disebutkan terbukti mampu mewujudkan pembangunan nasional yang lebih sukses, konsisten dan berkesinambungan.

Triandi Bimankalid dengan judul *Analisis Yuridis Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amandemen Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah urgensi gagasan pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai panduan pembangunan nasional pasca amandemen dan implikasi pemberlakuan kembali GBHN terhadap struktur kelembagaan MPR*. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa urgensi pemberlakuan kembali GBHN dipicu karena adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang *output* dan *outcomenya* tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi, sehingga menyebabkan ketimpangan pembangunan di daerah yang berbeda. Perencanaan program pembangunan yang telah ditetapkan oleh MPR dalam GBHN pada kenyataannya belum dapat terwujud secara sistemik. Evaluasi MPR sebelum menetapkan GBHN terakhir di masa transisi dari pemerintahan orde baru menuju Era Reformasi menyebutkan bahwa pembangunan selama pemerintahan Era Orde baru hanya terpusat pada sektor ekonomi tidak diimbangi dengan kemajuan pada sektor lainnya. Secara fisik terlihat kemajuan pada sektor ekonomi tapi secara fundamental rapuh karena tidak memiliki landasan hukum yang jelas dan hukum yang jauh tertinggal. Dengan demikian anggapan bahwa kekacauan dan ketiadaan panduan dalam pembangunan di Indonesia sebenarnya sudah dijawab dengan adanya RPJPN sebagai pengganti GBHN.

Implikasinya adalah jika keinginan membentuk GBHN tidak berbeda jauh dengan GBHN ketika era Orde Lama dan Orde Baru. Penataan wewenang MPR diperlukan, yaitu untuk mengembalikan MPR pada posisi sebagai lembaga tertinggi dan sekaligus sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Zamakhshari Abdul Majid dengan judul Konsep Musyawarah dalam Al-Qur'an (Kajian Tafsir Tematik). Penelitian ini mencoba untuk mengelaborasi prinsip musyawarah yang terdapat dalam Al-Qur'an, cakupan-cakupannya serta perbandingannya dengan sistem demokrasi Barat. Kajian ini memiliki makna sebagai sebuah usaha untuk menolak dan sekaligus menjawab atas ketidak benaran tuduhan berbagai pihak, terutama orang-orang barat bahwa Islam merupakan agama yang tidak egaliter, tidak menghargai hak-hak asasi manusia (HAM) dan tuduhan-tuduhan lainnya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa salah satu ajaran Islam yang sangat esensial adalah musyawarah, karena dengannya manusia dapat menyelesaikan segala problema kehidupan secara baik dan bijaksana. Selain itu, dalam musyawarah akan lahir sifat-sifat terpuji seperti persaudaraan, persamaan, saling menghargai, tidak memaksakan kehendak sendiri, memahami dan mengakui pandangan orang lain walaupun terdapat perbedaan (sepakat dalam perbedaan). Paham demokrasi yang berasal dari negara-negara barat, dalam ketatanegaraan Islam tidak dipandang sebagai suatu hal yang harus disikapi secara apriori. Tetapi juga tidak menerima apa adanya tanpa melalui filterisasi. Karenanya hendaknya disikapi sebagai sebuah wacana yang dapat memperkaya khazanah intelektual Islam. Satu hal yang penting diperhatikan bahwa tidak semua yang ada dalam paham tersebut membawa kemudharatan atau sebaliknya membawa manfaat bagi kehidupan umat Islam.

Syarkawi dengan judul Implementasi Musyawarah Menurut Nomokrasi Islam. Penelitian ini membahas tentang bagaimana implementasi musyawarah di dalam masyarakat secara umum terutama umat Islam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa musyawarah merupakan wahana yang ditampilkan oleh Al-Qur'an untuk umat manusia, guna memenuhi kebutuhan dan menyelesaikan persoalan hidupnya. Musyawarah merupakan bentuk tolong-menolong antar sesama manusia, baik sebagai individu maupun warga masyarakat.

Musyawarah menjadi suatu kaedah (*norm*) yang merupakan mekanisme pengendalian sosial (*Mechanisme of Social Control*) yang dilakukan untuk melaksanakan proses yang direncanakan atau tidak direncanakan untuk mendidik, mengajak atau bahkan memaksa individu atau masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kaedah-kaedah atau nilai-nilai kehidupan. Melihat eksistensi musyawarah itu sendiri, maka perlu direalisasikan dalam berbagai institusi/organisasi, maka norma/kaedah ini mutlak kita perlukan, selain untuk mengembalikan *khazanah sunnah* Rasulullah sekaligus menolak demokrasi alat barat yang belum tentu sesuai dengan kondisi Aceh saat ini.

METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian Kepustakaan (*Library Research*). Penelitian kepustakaan atau *library research* bertujuan memperoleh landasan teoritis yang ada kaitannya dengan judul yang penulis bahas, di mana penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji buku-buku, jurnal, makalah, artikel maupun website.

Studi kepustakaan tidak hanya mengumpulkan, membaca dan mencatat literatur/buku-buku yang dipahami banyak orang, tetapi jauh dari itu, penelitian kepustakaan harus memperhatikan langkah-langkah dalam meneliti kepustakaan, harus memperhatikan metode penelitian dalam rangka mengumpulkan data, membaca dan mengolah bahan pustaka serta peralatan yang harus dipersiapkan dalam penelitian tersebut, kegunaannya mempermudah penulis dalam mendapatkan data ("Pengertian Penulisan Kepustakaan," n.d.). Sumber data diperoleh dari *library research* yaitu buku-buku, jurnal, artikel, dan beberapa penelitian terdahulu.

Setelah mendapatkan seluruh data-data yang dibutuhkan *library research* dan hasil studi dari dokumen-dokumen yang didapatkan. Data-data tersebut yang kemudian akan dianalisa dengan analisa kualitatif, yaitu proses *mereview* dan memeriksa data, menyintesis dan menginterpretasikan data yang terkumpul sehingga dapat menggambarkan dampak dari pemberlakuan kembali GBHN hirarki peraturan perundang-undangan dan konsep musyawarah dalam Islam lalu diinterpretasikan dengan metode induktif. Adapun metode yang penulis

gunakan adalah metode deskriptif analisis yaitu menggambarkan secara jelas dan terperinci mengenai suatu keadaan yang terjadi secara objektif, sehingga didapatkan fakta-fakta hukum yang akan diselidiki.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Haluan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengandung arti arah tujuan atau pedoman. Bagi Jimly Asshiddiqie haluan negara sama dengan policy atau kebijakan (Jimly Asshiddiqie, 2010). Haluan negara merupakan pedoman arah bagi penyelenggaraan negara. Haluan negara dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan, ataupun hukum. Dengan demikian istilah ini dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas, seperti tercermin dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, politik hukum, politik energi, politik pangan, dan sebagainya. Istilah haluan negara sendiri dipergunakan dalam UUD NRI Tahun 1945 (Sebelum Perubahan) tepatnya Pasal 3 yang menyebut “MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan Negara” dan Penjelasannya “...DPR senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh undang-undang dasar atau Majelis Permusyawaratan Rakyat...”. Dari kutipan tersebut, maka dapat diketahui bahwa haluan negara Indonesia dapat bersumber pada UUD NRI Tahun 1945 dan ada pula yang ditetapkan oleh MPR.

Menurut Bagir Manan dalam tulisan Mei Susanto menyebutkan bahwa keberadaan GBHN dalam UUD 1945 Sebelum Perubahan tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat (Susanto, 2017). Manan melanjutkan: “keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD untuk menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan sistem garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (*planning system*), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing”. Konteks kedaulatan menunjukkan bahwa ada keterkaitan antara Pasal 3 dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Sebelum Perubahan. Sementara

itu, berdasarkan pengalaman UUD 1945 Sebelum Perubahan, Jimly menyebutkan haluan negara mencakup pengertian:

1. Haluan negara yang tercantum dalam UUD 1945;
2. Haluan negara yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR/S;
3. Haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN; dan
4. Haluan negara yang tertuang dalam UU APBN. (Subkhan, 2014)

Lebih lanjut Jimly mengatakan bahwa segala bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum juga berisi haluan, pedoman dan pegangan normatif yang harus dijadikan acuan dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara. Berdasarkan hal tersebut, maka Setelah Perubahan UUD 1945, haluan negara Indonesia meliputi UUD 1945, TAP MPR yang masih berlaku, UU APBN dan peraturan perundang-undangan lainnya yang menunjukkan haluan dan pedoman dalam penyelenggaraan negara.

Dengan dinormatifkannya berbagai macam haluan negara dalam bentuk hukum (peraturan perundang-undangan), maka dapat dikatakan bahwa haluan negara tersebut merupakan sebuah politik hukum (kebijakan hukum). Bagir Manan menyebutkan politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang temporer (Manan, 2001). Politik hukum permanen atau tetap bagi Indonesia, antara lain:

- a. Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia;
- b. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945;
- c. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Kalaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa;
- d. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat;
- e. Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan

- dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
- f. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; dan
 - g. Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat), terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi. Politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Seperti penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan, penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan kolonial, pembaharuan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, penyusunan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.

Dari beberapa pendapat di atas penulis menyimpulkan bahwa Garis-garis Besar Haluan Negara yang selanjutnya dikenal GBHN merupakan haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

Adapun sistem UUD 1945 (sebelum perubahan) menghendaki suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis, spesifik dan terencana dari waktu ke waktu yang ditunjukkan adanya GBHN. Bagi Indonesia yang sedang membangun, politik hukum yang temporer lebih ditujukan pada pembaharuan hukum untuk mewujudkan suatu sistem hukum nasional dan berbagai aturan hukum yang dapat memenuhi kebutuhan Indonesia yang merdeka, berdaulat menuju masyarakat yang adil dan makmur. Karena itu politik hukum temporer ini seiring juga dengan kebijakan dalam bidang ekonomi, politik, sosial dan lain-lain.

Dari konsep haluan negara tersebut, diperoleh pembelajaran bahwa haluan negara Indonesia dapat termuat di berbagai macam peraturan perundang-undangan. Yang menarik UUD 1945 Sebelum Perubahan memang menghendaki adanya haluan negara sebagai pedoman bagi Indonesia yang sedang

membangun. Bentuk hukum haluan negara sebagai wujud perencanaan pembangunan dengan model GBHN yang berisikan panduan program kerja yang bersifat kongkrit dan dapat dievaluasi sesuai dengan kebutuhan perkembangan pembangunan.

Pemberlakuan Kembali GBHN berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan

Kedudukan Ketetapan MPR yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai produk peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang Dasar dan berada satu tingkat di atas Undang-Undang. Penempatan Ketetapan MPR tersebut di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Undang-Undang hanya bertujuan untuk memberikan pengakuan dan status hukum terhadap Ketetapan MPR yang masih berlaku, karena menurut Undang-Undang Dasar setelah perubahan MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan yang sifatnya mengatur keluar (*regeling*) dan hanya bisa mengeluarkan Ketetapan yang sifatnya penetapan (*beschikking*).

Landasan filosofis adanya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN adalah mengingat MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang memegang kekuasaan yang tidak terbatas sehingga MPR menetapkan haluan-haluan apa yang hendak dipergunakan dalam lima tahun dengan memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran pada waktu tersebut. Semenjak perubahan UUD NRI 1945, Indonesia telah berkomitmen untuk memperkuat sistem presidensial. Hal ini dapat ditunjukkan dengan adanya perubahan posisi antara presiden dan MPR yang semula "*untergeordnet*" menjadi "*neben*" mengakibatkan presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR, tetapi mandataris rakyat. Pemberlakuan kembali GBHN akan mengakibatkan pemerintah harus mengikuti kembali pedoman pembangunan yang ditetapkan oleh MPR. Pemikiran dari Presiden yang bersifat progresif dan diperlukan yang tidak terpetakan dalam GBHN menjadi sulit untuk dilakukan. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan bentuk inkonsistensi bangsa Indonesia terhadap komitmen awalnya untuk memperkuat sistem presidensial.

Dalam konsep negara hukum demokratis, setiap pembentukan peraturan-peraturan

negara, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat. Rakyat yang menjadi sasaran berlakunya suatu peraturan perundang-undangan memiliki hak untuk mengontrol materi hukum (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh badan-badan berwenang. Dalam hal secara materiil ditemukan adanya materi muatan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rakyat berhak menggugat atau mengajukan keberatan atas keabsahan berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut kepada badan-badan yang berwenang. Badan-badan tersebut selanjutnya melakukan pengujian atas keabsahan (validitas) peraturan perundang-undangan itu.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa TAP MPR kembali menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan, dan sekaligus ditempatkan pada posisinya semula yaitu setingkat di bawah UUD 1945 dan setingkat lebih tinggi daripada undang-undang. Untuk lebih jelas lagi, hal tersebut telah diatur dalam Pasal 7 butir (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan MPR;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Propinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Berdasarkan bunyi pasal di atas, dapat dilihat UUD 1945 lebih tinggi daripada Ketetapan MPR. Oleh karena kedudukan UUD 1945 lebih tinggi daripada Ketetapan MPR, maka hubungan kedua norma itu adalah sesuai dengan jenjang normanya di mana UUD 1945 merupakan sumber dan dasar dari pembentukan Ketetapan MPR. Sedangkan jika dilihat dari segi fungsinya, Ketetapan MPR mempunyai fungsi mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD 1945 yang mengatur hal-hal pokok saja, dan juga perlu menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan dalam UUD 1945 yang lebih terperinci.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa hubungan Ketetapan MPR dengan UUD 1945 sangatlah erat, yang di mana pembentukan Ketetapan MPR harus berlaku, bersumber dan berdasarkan UUD 1945. Ketetapan MPR berfungsi untuk mengatur dan menjabarkan lebih lanjut hal-hal yang belum diatur di dalam UUD 1945, meskipun menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penempatan Ketetapan MPR hanya sebagai menjamin status hukum TAP MPR yang masih berlaku, namun TAP MPR yang masih berlaku tersebut harus berlaku, bersumber dan berdasarkan serta tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Dan berdasarkan Pasal 7 butir (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketika materi muatan GBHN (yang sudah semestinya ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak ada lembaga negara yang berhak menguji ketetapan MPR tersebut. Hal ini dikarenakan Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan Pasal 24 A ayat (1) menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, GBHN, yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR, menjadi peraturan perundang-undangan yang kebalterhadap pengujian atasnya. Oleh karena itu, UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU No.25 Tahun 2004) sebagai pengganti GBHN merupakan skema yang lebih demokratis. Hal ini dikarenakan ketika materi muatan UU SPPN bertentangan dengan UUD NRI, materi muatan UU SPPN tersebut dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Setelah terjadinya perubahan UUD 1945, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut mengakibatkan perubahan pertanggungjawaban presiden yang semula bertanggungjawab kepada MPR selaku pemberi mandat, kini beralih kepada rakyat Indonesia. Perubahan pola pertanggungjawaban tersebut mengakibatkan pula terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan. Peralihan kekuasaan Presiden yang dapat berlangsung

setiap lima tahunan sesuai dengan ketentuan UUD 1945 mengakibatkan masing-masing calon presiden yang dalam proses demokratisasi pengisian jabatan kepresidenan memiliki program-program pembangunan sendiri yang harus ditawarkan kepada para pemilih untuk menyakinkan mereka dalam menentukan pilihannya masing-masing. Pengelolaan pembangunan nasional yang telah menjadi wewenang Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat mengakibatkan tidak diperlukan lagi adanya bimbingan MPR melalui GBHN yang menjadi adanya tolok ukur pembangunan nasional. Dengan demikian, tidak ada urgensi untuk memberlakukan kembali GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional.

Sejatinya, Pembentukan GBHN ini dimaksudkan untuk memberikan arah bagi perjalanan bangsa yang sedang menjalani proses pembangunan dengan tujuan mewujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu 5 (lima) tahun ke depan. Namun, hilangnya GBHN tidak membuat Indonesia kehilangan pegangan dalam perencanaan pembangunan nasional. GBHN telah digantikan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana sudah diatur dalam UU SPPN sudah cukup ideal, karena sistem tersebut mengadopsi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif dan perpaduan pendekatan *top down* dan *bottom up*. SPPN merupakan sebuah sistem perencanaan pembangunan yang integratif, yang menjanjikan keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah, dengan melibatkan multi-stakeholder. Oleh karena itu, UU SPPN akan memberikan arah bagi penyelenggara negara untuk melaksanakan pembangunan nasional dalam mewujudkan tujuan negara. Dengan demikian, tidak ada urgensi untuk memberlakukan kembali GBHN.

Pemberlakuan Kembali GBHN Berdasarkan Konsep Musyawarah Dalam Islam

Pada zaman Nabi Muhammad SAW, pengambilan keputusan setiap terjadi persoalan yang membutuhkan keputusan dan untuk kepentingan masyarakat banyak dilakukan dengan cara musyawarah. Musyawarah ini dilakukan oleh Nabi dan para sahabatnya. Hal tersebut untuk meyakinkan

para sahabat dan sebagai pembelajaran terkait pentingnya musyawarah bagi umat manusia. (Saladin, 2018)

Landasan hukum musyawarah terdapat Al-Qur'an Surah Al-Syura ayat 38 yang artinya: "Bagi orang-orang yang menerima seruan Tuhannya dan mendirikan salat serta persoalan mereka (diputuskan) dengan cara musyawarah di antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian rezeki yang kami berikan kepada mereka." Selain itu juga terdapat dalam Hadits Nabi yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah yang artinya: "Tidak ada seorangpun yang lebih banyak melakukan musyawarah dengan sahabatnya dibandingkan dengan Rasulullah SAW." (HR. Al-Tirmidzi)

Agar musyawarah dapat dilakukan dengan optimal dan dapat direalisasikan, maka musyawarah memiliki beberapa prinsip, yaitu:

1. Prinsip persamaan (*al-Musawat*)
2. Prinsip kebebasan
3. Prinsip keadilan

Berdasarkan prinsip tersebut, musyawarah dapat diidentikkan dengan sistem parlemen, sebab setiap keputusan berdasarkan atas suara mayoritas. Namun, musyawarah memiliki kaidah yang lebih dan bersifat menyeluruh. (Majid, 2020)

Musyawarah untuk mendapatkan keputusan yang bulat dan sesuai dengan kepentingan umat tidak bisa dilakukan hanya dengan satu atau dua kali musyawarah. Namun, musyawarah harus dilakukan berulang-ulang hingga tercapai kesepakatan dan keputusan yang tidak memiliki unsur kepentingan pribadi atau golongan. Keputusan dalam musyawarah dilandaskan atas persaudaraan yang dilandasi keimanan kepada Allah dan demi kemaslahatan umat manusia. (Saladin, 2018)

Meski begitu, konsep musyawarah juga memiliki kelemahan jika dilakukan hingga berlarut-larut dan tidak segera mendapatkan mufakat. Maka, dalam kondisi tersebut, manusia memang sudah seharusnya belajar berdasarkan *trial and error* lalu melakukan koreksi. (Saladin, 2018) Sehingga, keputusan yang diambil memang benar ditujukan untuk kepentingan dan kemaslahatan umat manusia.

Jika GBHN diberlakukan kembali, maka akan banyak produk hukum yang berubah. Sebab konsep rencana pembangunan baik nasional maupun daerah telah mengacu pada

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Keberlakuan RPJP dan RPJMN yang terbatas, sehingga lebih fleksibel dan tepat sasaran dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum.

Perancangan dan pembahasan RPJP dan RPJMN yang berdasarkan atas musyawarah serta aspirasi masyarakat, sudah sesuai dengan konsep musyawarah sebagaimana mestinya. Sehingga hal tersebut turun-temurun ke tingkat daerah. Seperti halnya, RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) yang juga mendengarkan aspirasi masyarakat secara musyawarah dan tentunya menyesuaikan dengan RPJP dan RPJMN.

Secara keseluruhan, jika GBHN diberlakukan kembali, maka rencana pembangunan nasional dan daerah juga harus diubah menyesuaikan dengan GBHN. GBHN juga dikhawatirkan akan mengembalikan Indonesia pada zaman orde baru yang marak terjadi kesenjangan antara penguasa dan masyarakat. Tidak hanya itu, jika GBHN diberlakukan kembali juga dikhawatirkan tertutupnya pintu musyawarah antara pemerintah pembuat kebijakan dan masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasinya.

SIMPULAN

Dengan ditematkannya Ketetapan MPR berada di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang, hal tersebut berarti bahwa Ketetapan MPR tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Sejalan dengan asas tingkatan hierarki yang menyebutkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan atau derajatnya. Tidak hanya itu, jika GBHN diberlakukan kembali juga dikhawatirkan tertutupnya pintu musyawarah antara pemerintah pembuat kebijakan dan masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasinya dalam perancangan rencana pembangunan baik nasional maupun di daerah.

DAFTAR BACAAN

- Fitriani, Muhammad Taufik Nasution, B. A. K. (2019). *Reformasi Kebijakan Haluan Negara: Antara Realita dan Cita-Cita*. Enam Media.
- Jimly Asshiddiqie. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Kompas Media Nusantara.
- Majid, Z. A. (2020). Konsep Musyawarah Dalam Alquran (Kajian Tafsir Tematik). *Almarhalah / Jurnal Pendidikan Islam*, 4(1), 19-28. <https://doi.org/10.38153/alm.v4i1.24>
- Manan, B. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH Fakultas Hukum UII.
- Pirmansyah, M. (2014). Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum*, 2(1). <https://doi.org/10.15408/jch.v1i1.1461>
- Sadono, B., & Rahmaji, L. R. (2020). Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (Gbhn) Dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar. *Masalah-Masalah Hukum*, 49(2), 213-221. <https://doi.org/10.14710/mmh.49.2.2020.213-221>
- Saladin, B. (2018). Prinsip Musyawarah Dalam Al Qur'an. *El-'Umdah*, 1(2), 117-129. <https://doi.org/10.20414/el-umdah.v1i2.533>
- Subkhan, I. (2014). GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia. *Aspirasi*, 5(2), 131-144.
- Susanto, M. (2017). Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 17(3), 427. <https://doi.org/10.30641/dejure.2017.v17.427-445>

