

**KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM
PENETAPAN KEBIJAKAN RENCANA
PEMBANGUNAN NASIONAL**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

**Rizki Rahayu Fitri
NPM. 1506200383**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2019**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsuac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

Nama : Rizki Rahayu Fitri
NPM : 1506200383
PRODI/ BAGIAN : Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional
PENDAFTARAN : Tanggal 06 Maret 2019

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:


SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui

DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.
NIP: 19600303198601 2 001


Eka N.A.M Sihombing, S.H.M.Hum
NIDN: 0003036001

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab suratini, agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id



BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA 1

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jum'at tanggal 15 Maret 2019, Jam 08.00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : Rizki Rahayu Fitri
NPM : 1506200383
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara
JUDUL SKRIPSI : Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa
 () Lulus Bersyarat, memperbaiki/ Ujian Ulang
 () Tidak Lulus

Setelah lulus dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara

PANITIA UJIAN

Ketua

Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIP. 19600303198601 2 001

Sekretaris

FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN. 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. Mukhlis, SH., MH
2. Dr. Ramlan, S.H., M.Hum
3. Eka N.A.M Sihombing, S.H., M.Hum

1.

2.

3.



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : Rizki Rahayu Fitri
NPM : 1506200383
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara
JUDUL SKRIPSI : Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional

Disetujui Untuk Disampaikan kepada
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 28 Februari 2019

DOSEN PEMBIMBING

Eka N.A.M Sihombing, S.H., M.Hum
NIDN. 990101128

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Rizki Rahayu Fitri
NPM : 1506200383
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata dikedian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, *09 Maret* 2019

Saya yang menyatakan,



RIZKI RAHAYU FITRI
NPM:1506200383

ABSTRAK

Dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, tidak membawa dampak signifikan terhadap kemajuan sistem ketatanegaraan dan pembangunan di Indonesia, sehingga dalam berbagai kesempatan sosialisasi Empat Pilar Bernegara oleh MPR, disampaikan wacana untuk menghidupkan GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional, dan hal ini menarik diteliti yang bertujuan untuk mengetahui kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perumusan kebijakan arah pembangunan nasional sebelum amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikaitkan dengan perumusan arah kebijakan nasional, dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perumusan kebijakan arah pembangunan nasional demi mewujudkan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat.

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis data sekunder yang terkait dengan kewenangan MPR dalam penetapan kebijakan rencana pembangunan nasional, maka jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, sedangkan sifatnya adalah deskriptif. Data yang dianalisis hanya data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tertier, sedangkan alat pengumpul datanya adalah studi dokumen, selanjutnya dianalisis secara yuridis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa MPR merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan pelaksana dari kedaulatan rakyat. Semua putusan MPR pada hakikatnya GBHN, tetapi UUD NRI Tahun 1945 (setelah perubahan) tidak lagi menempatkan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara dan pelaku yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Ketetapan MPR masih menempati hierarki yang lebih tinggi dari pada undang-undang maupun peraturan presiden. Dari sisi kekuatan hukum, maka pengaturan ke dalam GBHN yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR jelas lebih kuat dari pada undang-undang maupun peraturan presiden. Mengingat arti penting GBHN sebagai *platform* atau *blueprint* dalam pelaksanaan pembangunan, dan guna menghindari tumpang tindih kebijakan antar kementerian atau kelembagaan pemerintahan, maka kewenangan menetapkan GBHN yang merupakan pernyataan keinginan rakyat sebagai acuan utama penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa, harus dikembalikan kepada MPR, karena MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Pilihan gagasan melalui revitalisasi GBHN harus dilakukan melalui perubahan atau amandemen UUD NRI Tahun 1945, terutama terkait dengan wewenang dan tugas MPR. Selain mengembalikan kewenangan menetapkan GBHN kepada MPR, maka hal penting yang diperlukan dalam membangun Indonesia adalah pengamalan Pancasila yang terbebas dari dogma dan simbol yang didoktrin selama Orde Baru.

Kata Kunci: GBHN, Kedaulatan Rakyat, MPR.

KATA PENGANTAR



Assalamua'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi itu dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul, **“KAJIAN YURIDISKEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM PENETAPAN KEBIJAKAN RENCANA PEMBANGUNAN NASIONAL”**.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agussani, M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Dr. Ida Hanifah, S.H.,MH atas kesempatan menjadi mahasiswa fakultas hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H.,M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H.,M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Eka N.A.M Sihombing, S.H.,M.Hum selaku

Pembimbing, Bapak Mukhlis Ibrahim S.H.,M.H, dan Bapak Dr. Ramlan, S.H.,M.HUM, selaku Pembimbing, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data Selama penelitian berlangsung. Penghargaan dan terimakasih saya ucapkan kepada: Dr. Tengku Erwinsyahbana, S.H.,M.Hum selaku dosen sekaligus ayah bagi saya, Ustad Nurul Hakim selaku dosen PA, Lembaga Advokasi, Dosen Fakultas Hukum dan Relawan Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, atas dorongan dan bantuan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terimakasih kepada ayahanda dan ibunda saya, Bapak Zailani dan Ibu Kurniati, S.Pd, yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, terimakasih kepada saudara kandung saya Brigadir Wiwin Arrahman dan Gusriandika Putra, S.T serta kakak Ipar saya Desy Riana A.md, Keb. Dan Keponakan saya Azzarin Chiarannisa, yang telah memberi bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini.

Tiada gedung yang paling indah kecuali persahabatan, untuk itu, dalam kesempatan diucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan, terutama kepada Dicky Wahyudi, S.H, Ricky Saputra, S.H dan Anggi Karina, S.H sebagai tempat curahan hati selama ini, begitu juga kepada sahabat saya Elvianti Ramadhani beserta keluarga yang telah menemani saya dalam suka

dan duka, dari awal mula masuk fakultas hukum hingga saat ini terus memberi motivasi dan semangat tiada hentinya. Terimakasih kepada Anjasmara Rambe, Taufiq Azhar Nasution, Cynthia Hadita, Irmayanti Siregar, Tengku Suhaimi Hakim Putra, Guruh Lazuardi Rambe, Musthofa Husain Siregar, Surya Ananda dan Mhd Yusri Pinem selaku sahabat baik yang sangat saya sayangi yang telah mendengarkan segala keluh kesah saya setiap hari nya. Terimakasih kepada adik saya, Amelia Syafira Parinduri dan Oktia Elfriza Batubara telah membantu saya dalam proses pengerjaan skripsi ini, kepada rekankelas F 1 yang telah mengarungi V semester, terimakasih kepada rekan kelas G 1 Hukum Tata Negara, kurang lebih 1 tahun bersama. Terimakasih Kepada Komunitas Debat Hukum banyak sekali suka duka yang saya lalui disini, dan banyak ilmu yang saya dapat. Terimakasih kepada semua pihak yang tidak dapat disebut satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk disampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karna alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali ilahi robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun didasari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan masukan yang membangun untuk kesempurnaanya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

Assalamau'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 28 Februari 2019

Hormat Saya

Penulis,

RIZKI RAHAYU FITRI
NPM: 1506200383

DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBAR JUDUL	i
PENDAFTARAN UJIAN	ii
BERITA ACARA UJIAN	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan masalah	5
2. Manfaat penelitian	5
B. Tujuan Penelitian	6
C. Definisi Operasional	6
D. Keaslian Penelitian	7
E. Metode Penelitian	8
1. Jenis penelitian	9
2. Sifat penelitian	10
3. Sumber data	11
4. Alat pengumpul data	11
5. Analisis data	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Demokrasi	13
B. Kedudukan MPR dalam Sistem Demokrasi di Indonesia ...	20
C. Urgensi Kewenangan MPR dalam Penetapan GBHN sebagai Dasar Pelaksanaan Pembangunan Nasional	24
BAB III HASIL PELITIAN DAN PEMBAHASAN	39
A. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Perumusan Kebijakan Arah Pembangunan Nasional Sebelum Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	39

B. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dikaitkan dengan Perumusan Arah Kebijakan Nasional	45
C. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Perumusan Kebijakan Arah Pembangunan Nasional Demi Mewujudkan Kedaulatan Tertinggi Berada di Tangan Rakyat	52
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	69
A. Kesimpulan	69
B. Saran	70
DAFTAR PUSTAKA	72

BAB I

PENDAHULUAN

F. Latar Belakang

Kehidupan kelompok masyarakat tidak akan lepas dari kepemimpinan dan pemerintahan, oleh sebab itu dalam suatu negara harus ada pemerintah dan adanya pengakuan (legitimasi) terhadap pemerintahan tersebut. Unsur pimpinan atau pemerintah sangat penting untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah (negara), dan atas dasar ini diperlukan adanya pemerintah yang dipilih oleh masyarakat itu sendiri. Semua anggota masyarakat mempunyai kedudukan dan hak yang sama untuk memilih pimpinannya, tetapi tidak semua anggota masyarakat (rakyat) dapat dan mampu menyampaikan suaranya dalam pemilihan, oleh sebab itu dibuatlah lembaga perwakilan yang disebut dengan parlemen,¹ sedangkan parlemen dapat pula disebut pemegang kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat tidak berarti segala keputusan harus diambil langsung oleh rakyat, melainkan pemerintah itu tetap berada di bawah kontrol masyarakat. Kontrol itu dapat dilaksanakan melalui 2 (dua) cara yaitu: (1) melalui pemilihan wakil-wakil rakyat; dan (2) melalui keterbukaan (*publicity*) pemerintahan, sehingga dalam negara demokrasi (seperti Indonesia), pemilihan umum yang jujur untuk mendapatkan wakil rakyat harus memiliki legitimasi, sedangkan kebebasan pers diperlukan untuk mendukung keterbukaan pemerintahan sebagai hal

¹ Parlemen berasal dari istilah “parle”, artinya “berbicara”. Lihat dalam Inu Kencana Syafie dan Azhari. 2012. *Sistem Politik Indonesia*. Cetakan Ketujuh. Bandung: Refika Aditama. Halaman 57.

yang esensial.² Penyampaian aspirasi oleh masyarakat dilaksanakan melalui lembaga perwakilan, sehingga dibentuk pula lembaga perwakilan yang dapat menampung suara (aspirasi) rakyat, yang diatur Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 dan berikutan peraturan pelaksana lainnya.

Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, lembaga perwakilan (parlemen) di Indonesia atau yang disebut dengan istilah Lembaga Tertinggi Negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), selain adanya Lembaga Tinggi Negara, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA),³ dan dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) disebutkan bahwa salah satu kewenangan MPR adalah untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pasca amandemen kewenangan MPR mengalami perubahan, yaitu hanya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.⁴

GBHN yang merupakan pernyataan kehendak rakyat yang pada hakikatnya sebagai pedoman umum pembangunan nasional yang ditetapkan oleh MPR. Pola pembangunan nasional ini merupakan rangkaian program-program pem-

²Muhammad Erwin. 2012. *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis terhadap Hukum*. Cetakan Ke-2. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman 53.

³Jimly Asshiddiqie. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi 1. Cetakan Pertama: Sinar Grafika: Jakarta. Halaman 139.

⁴Kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), telah dihapus sejak Amandemen Ke-III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

bangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu yang berlangsung secara terus menerus, untuk mewujudkan tujuan nasional seperti termaktub dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan dan keadilan sosial,⁵ tetapi setelah amandemen, pola pembangunan nasional ini diganti melalui penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional yang dirumuskan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Tahunan, atau dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP).⁶ Setelah adanya perubahan politik dan sistem pemerintahan melalui Ketetapan MPR yang diteruskan dengan amandemen UUD NRI Tahun 1945, strategi global Pembangunan Nasional dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan diwujudkan dalam jangka lima tahunan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) melalui Peraturan Presiden.

Dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, ternyata tidak membawa dampak signifikan terhadap kemajuan sistem ketatanegaraan dan pembangunan di Indonesia, sehingga dalam berbagai kesempatan sosialisasi

⁵Arnicun Aziz. 1990. *Empat GBHN 1973, 1978, 1983, 1998*. Edisi Satu. Cetakan Pertama. Jakarta: Bumi Aksara. Halaman 8.

⁶Imam Subkhan. 2014. "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia (GBHN and the Change of Indonesia Development Planning)", *Jurnal Aspirasi*. Vol. 5 No. 2, Desember. Halaman 1.

Empat Pilar Bernegara oleh MPR, disampaikan wacana untuk menghidupkan GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional, dan hal ini tertuang dalam Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, yaitu melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan negara.⁷ Wacana untuk menghidupkan kembali GBHN telah menimbulkan polemik dan terungkap dalam Putusan Rapat Kerja Nasional PDIP tanggal 12 Januari 2016, sebagaimana yang disampaikan dalam pidato pembukaan Ketua Umum PDIP (Megawati Soekarno Putri), bahwa wacana ini tentu perlu diteliti dengan tetap berlandaskan pada hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945,⁸ dan dengan mengembalikan GBHN, maka harus merubah kembali UUD NRI Tahun 1945, jika kemudian ada gagasan menghidupkan kembali GBHN yang disusun dan ditetapkan MPR, berarti perlu melakukan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945,⁹ yang juga akan terkait dengan pembenahan kewenangan masing-masing lembaga negara.

Wacana untuk mengembalikan fungsi GBHN sebagai pedoman umum pembangunan nasional yang dilaksanakan atas dasar kewenangan MPR, merupakan hal yang menarik untuk dianalisis, oleh sebab itu perlu diteliti kembali, dengan judul: “Kajian Yuridis Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Penetapan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional”.

⁷Mei Susanto. 2017. “Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia”. *Jurnal De Jure*. Vol. 17 No. 3. Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Halaman 1.

⁸Marwan Mas. 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Cetakan Kesatu. Depok: RajaGrafindo Persada. Halaman 171.

⁹*Ibid.*

3. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah penelitian ditetapkan sebagai berikut:

- a. Bagaimana kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perumusan kebijakan arah pembangunan nasional sebelum amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
- b. Bagaimana kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikaitkan dengan perumusan arah kebijakan nasional?
- c. Bagaimana kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perumusan kebijakan arah pembangunan nasional demi mewujudkan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat?

4. Manfaat penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat (faedah) baik secara teoritis dan praktis, yaitu:

- a. Secara teoritis

Sebagai bahan referensi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam lapangan Hukum Tata Negara.

- b. Secara praktis

Sebagai bahan pertimbangan atau memberikan masukan konstruktif kepada pemerintah terhadap upaya pembaharuan sistem hukum ketatanegaraan,

khususnya terkait dengan masalah pengembalian kewenangan MPR dalam penyusunan/penetapan GBHN.

G. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang ditetapkan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perumusan kebijakan arah pembangunan nasional sebelum amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Mengetahui kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikaitkan dengan perumusan arah kebijakan nasional.
3. Mengetahui kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perumusan kebijakan arah pembangunan nasional demi mewujudkan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat.

H. Definisi Operasional

Berdasarkan judul penelitian yang ditetapkan, maka dapat dijelaskan definisi operasional penelitian sebagai berikut:

1. Rekonstruksi adalah upaya untuk mengembalikan konsep hukum yang pernah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang terkait dengan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN.
2. Kewenangan adalah kekuasaan atau jabatan MPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebelum dan sesudah amandemen UUD Tahun NRI 1945.

3. Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam semua bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional yang tertuang dalam Alenia Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

I. Keaslian Penelitian

Penelitian yang terkait dengan kewenangan MPR, khususnya dalam hal penetapan kebijakan rencana pembangunan nasional, tidak merupakan penelitian yang baru pertama kali dilakukan, karena ada beberapa penelitian terdahulu yang hampir sama dengan penelitian ini, yaitu:

1. Penelitian yang dilaksanakan oleh Virgi Caksono, dengan judul: “Implikasi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945”, yang telah disusun dalam bentuk skripsi di Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2016. Pokok permasalahan yang diteliti terkait dengan implikasi kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945, dengan ruang lingkup kajiannya meliputi: (a) perkembangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia; (b) sistem ketatanegaraan setelah perubahan UUD 1945; (c) kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945; dan (d) implikasi kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945.
2. Penelitian yang dilaksanakan oleh Aulia Jafar, dengan judul: “Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sistem Ketata-

negara Indonesia Menurut Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, yang telah disusun dalam bentuk skripsi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang pada tahun 2015. Pokok permasalahan yang diteliti terkait dengan: (a) kedudukan dan kewenangan MPR sebelum dan sesudah amandemen UUD NRI Tahun 1945; dan (b) hubungan kewenangan MPR dengan kekuasaan legislatif DPR dan DPD dalam sistem parlemen Indonesia.

3. Penelitian yang dilaksanakan oleh Maulana Malik, dengan judul: “Pergeseran Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, yang telah disusun dalam bentuk skripsi di Fakultas Hukum Universitas Jember pada tahun 2012. Pokok permasalahan yang diteliti terkait dengan: (a) akibat hukum pergeseran kedudukan MPR dari Lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Negara pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945; dan (b) alasan tetap dipertahankannya MPR pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945.

Ketiga penelitian terdahulu yang disebut di atas hampir sama dengan penelitian ini, tetapi terdapat pula perbedaan dalam pokok permasalahan yang dianalisis, sehingga dapat dikatakan bahwa penelitian ini adalah asli atau tidak merupakan duplikasi dari penelitian orang lain.

J. Metode Penelitian

Penelitian diperlukan untuk memperoleh pengetahuan, sehingga dapat diartikan sebagai rangkaian kegiatan yang secara sistematis dilakukan dengan

metode tertentu dan terencana untuk mengkaji serta mempelajari atau menyelidiki suatu permasalahan untuk memperoleh pengetahuan teoritis yang dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dan atau digunakan untuk pemecahan permasalahan yang sedang dihadapi.¹⁰ Jenis dan pendekatan, serta sifat penelitian, maupun jenis data dan tehnik pengumpulan data penelitian tentunya berbeda-beda, hal ini tergantung pada tujuan dan materi yang akan diteliti. Mengingat perbedaan yang ada, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini, dapat dijelaskan sebagai berikut:

6. Jenis penelitian

Dilihat dari jenisnya, maka penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris,¹¹ sedangkan penelitian hukum normatif adalah penelitian terhadap bahan kepustakaan (data sekunder) yang relevan dengan permasalahan yang akan dianalisis, baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier.¹² Berhubung penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis data sekunder yang terkait dengankewenangan MPR dalam penetapan kebijakan rencana pembangunan nasional, maka jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif.

Ada beberapa pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum normatif, yaitu: (a) pendekatan perundang-undangan; (b) pendekatan konsep; (c) pendekatan analitis; (d) pendekatan perbandingan; (e) pendekatan historis; (f)

¹⁰Farouk Muhammad dan H. Djaali. 2005. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Restu Agung. Halaman 1.

¹¹Soerjono Soekanto. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: UI-Press. Halaman 50.

¹²Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan Keenam. Jakarta: RadaGrafindo Persada. Halaman 14.

pendekatan filsafat; dan (g) pendekatan kasus.¹³ Penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, berarti fokus penelitiannya adalah terhadap berbagai aturan hukum sebagai tema sentralnya,¹⁴ dan berhubung penelitian ini difokuskan untuk mengkaji (menganalisis) aturan-aturan hukum (peraturan perundang-undangan) yang berhubungan dengan kewenangan MPR dalam penetapan kebijakan rencana pembangunan nasional sebagai tema sentral, maka pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, dan selain itu juga dengan pendekatan sejarah, karena yang diteliti juga terkait dengan sejarah kewenangan MPR dalam penyusunan GBHN.

7. Sifat penelitian

Menurut Soerjono Soekanto dikatakan bahwa dari sudut sifatnya, maka penelitian dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu: (a) penelitian eksploratoris; (b) penelitian deskriptif; dan (c) penelitian eksplanatoris.¹⁵ Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya,¹⁶ dan bertujuan untuk mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan

¹³Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan Kedua. Malang: Bayumedia Publishing. Halaman 300.

¹⁴*Ibid.* Halaman 302.

¹⁵Soerjono Soekanto. *Op. Cit.* Halaman 50.

¹⁶*Ibid.* Halaman 10, sedangkan Bambang Sunggono, mengatakan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang analisis datanya bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya. Lihat dalam Bambang Sunggono. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman 38. Dalam pandangan lain dijelaskan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang hal di daerah dan saat tertentu. Lihat Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman 9.

dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.¹⁷ Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang aturan-aturan hukum yang terkait dengan kewenangan MPR dalam penetapan kebijakan rencana pembangunan nasional, maka sifat penelitian ini adalah deskriptif.

8. Sumber data

Dalam penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tertier.¹⁸ Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, bahan hukum sekunder bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, sedangkan bahan hukum tertier adalah bahan yang menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,¹⁹ oleh sebab itu, sumber data dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, seperti buku-buku, jurnal, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya, yang terkait dengan pokok permasalahan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus dan bahan lain yang diperoleh dari internet.

¹⁷Zainuddin Ali. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika. Halaman 105-106.

¹⁸Soerjono Soekanto. *Op. Cit.* Halaman 52.

¹⁹*Ibid.*

9. Alat pengumpul data

Alat pengumpul data dalam penelitian hukum lazimnya menggunakan studi dokumen, pengamatan atau observasi, dan wawancara. Ketiga jenis alat pengumpul data ini dapat dipergunakan masing-masing, maupun secara bergabung untuk mendapatkan hasil semaksimal mungkin,²⁰ tetapi penelitian ini hanya menggunakan metode studi dokumen.

10. Analisis data

Berdasarkan jenis dan sifat penelitian yang ditentukan, maka analisis data yang dipergunakan adalah analisis kualitatif. Penelitian kualitatif yaitu penelitian yang tidak membutuhkan populasi dan sampel,²¹ sehingga analisis kualitatif dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang mengacu pada penelaahan atau pengujian yang sistematis mengenai suatu hal dalam rangka menentukan bagian-bagian, hubungan di antara bagian dan hubungan bagian dalam keseluruhan,²² dan berhubung yang diteliti dan dianalisis adalah aturan hukum, maka lebih tepat disebut dengan analisis yuridis kualitatif.²³

²⁰*Ibid.* Halaman 66.

²¹Zainuddin Ali. *Loc. Cit.*

²²Farouk Muhammad dan H. Djaali. *Op. Cit.* Halaman 93.

²³Analisis kualitatif lebih tepat disebut analisis yuridis kualitatif, karena yang dianalisis adalah informasi yang didapat dari peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah dalam bidang hukum. Lihat Tengku Erwinsyahbana. 2017. "Pertanggungjawaban Yuridis Direksi terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah". *Jurnal Ilmu Hukum De Lega Lata*. Vol. 2 No. 1. Januari-Juni. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Halaman. 188.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Demokrasi

Demokrasi memiliki pengertian yang ambigu serta tidak tunggal,²⁴ bahkan pengertian demokrasi dimanipulasi untuk kepentingan elit-elit penguasa. Hanya dengan alasan untuk melindungi sebagian besar rakyat, para penguasa tidak jarang menindas dan/atau mengurangi hak-hak rakyat, guna mempertahankan status *quo*. Istilah demokrasi pertama kali dikenal pada masa Yunani kuno (di Athena pada abad ke-5 S.M),²⁵ yang berasal dari 2 (dua) kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* (*cratein*) yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat atau di Indonesia lebih dikenal dengan istilah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, sehingga istilah demokrasi mengandung suatu makna bahwa dalam sistem ketatanegaraan rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi.

Secara etimologi, demokrasi (*democratie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan negara yang tertinggi, yang sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan kerakyatan yang terhimpun melalui majelis yang dinamakan Majelis

²⁴Saifullah Yusuf dan Fachruddin Salim. 2000. *Pergulatan Indonesia Membangun Demokrasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Gerakan Pemuda Ansor. Halaman 17.

²⁵Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi moderen, tetapi arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu dan defenisi moderen yang telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi di banyak negara.

Pemusyawaratan Rakyat (*die gesamte staatsgewalt liegt allein bei der majelis*).²⁶ Sementara Sri Soemantri mendefinisikan demokrasi dalam arti formal (*indirect democracy*) sebagai suatu pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat seperti DPR dan MPR, sedangkan demokrasi dalam arti pandangan hidup menurut Sri Soemantri adalah demokrasi sebagai falsafah hidup (*democracy in philosophy*).²⁷ Alfian mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus.²⁸ Menurut Alfian, demokrasi memberikan toleransi adanya perbedaan pendapat atau pertikaian pendapat. Perbedaan atau pertikaian itu dapat diartikan sebagai sebuah konflik, dan konflik tidak mengarah kepada kerancuan demokrasi.²⁹

Masing-masing negara memiliki karakteristik berbeda dalam penerapan demokrasi. Ada negara penganut demokrasi liberal, monarki konstitusional, demokrasi Pancasila dan demokrasi sosial.³⁰ Perbedaan ini tentunya tidak terlepas dari perjalanan sejarah dan falsafah hidup dari masing-masing negara yang bersangkutan, tetapi menurut Amien Rais bahwa secara umum sebuah negara

²⁶Yan Pranadya Puspa. 1977. *Kamus Hukum*. Cetakan Pertama. Semarang: Aneka Ilmu. Halaman 295.

²⁷Sri Soemantri. 1971. *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni. Halaman 26.

²⁸Menurut Gabriele A. Almond, dikatakan bahwa "...the political system is that system of interaction of be found in all independent societies. which performs the function of intergration and adaptattion (both internally and vis a vis other societies) by means of employment or threat of employment. of more or less legitimate physical compulsion". Lihat dalam Rusandi Sumintapura. 1988. *Sistem Politik di Indonesia*. Jakarta: Sinar Baru. Halaman 8.

²⁹Alfian. 1986. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia. Halaman 39.

³⁰Indonesia termasuk negara yang memiliki pengalaman unik dalam berdemokrasi. Mulai dari demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan demokrasi Pancasila masa Orde Baru hingga demokrasi pasca Orde Baru. Masing-masing terdapat kelebihan dan kekurangan yang lebih menjadi pengalaman berharga dalam kerangka menetapkan landasan kehidupan demokrasi yang dapat diterima oleh semua rakyat.

disebut sebagai negara demokrasi yang ideal jika memenuhi beberapa kriteria, yaitu: (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan; (2) persamaan di depan hukum; (3) distribusi pendapat secara adil; (4) kesempatan pendidikan yang sama; (5) kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan persuratkabaran, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama; (6) ketersediaan dan keterbukaan informasi; (7) mengindahkan *fatsoen* atau tata krama politik; (8) kebebasan individu; (9) semangat kerja sama; dan (10) hak untuk protes.³¹

Afan Gaffar merumuskan demokrasi dengan menggunakan 5 (lima) indikator tertentu, yaitu:³²

1. Akuntabilitas, bahwa dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggung jawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Tidak hanya itu, ia juga harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-katanya. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang, bahkan yang akan dijalankan. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya menyangkut dirinya, tetapi juga menyangkut keluarganya dalam arti luas. Yaitu perilaku anak istrinya, juga sanak keluarganya, terutama yang berkait dengan jabatannya, dan si pemegang jabatan harus bersedia menghadapi apa yang disebut *public scrutiny*, terutama yang dilakukan oleh media massa yang telah ada.
2. Rotasi kekuasaan, bahwa dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai. Tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang orang lain tertutup sama sekali. Biasanya, partai politik yang menang pada suatu pemilu akan diberi kesempatan untuk membentuk eksekutif yang mengendalikan pemerintahan sampai pada pemilihan berikutnya. Dalam suatu negara yang tingkat demokrasinya masih rendah, rotasi kekuasaan biasanya walaupun ada, hal itu hanya akan dilakukan dalam lingkungan yang terbatas di kalangan elit politik.
3. Rekrutmen politik yang terbuka, bahwa untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan suatu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Dalam negara yang tidak demokratis,

³¹Amien Rais. 1986. *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta: Seri Prisma-LP3ES. Halaman 28.

³²Afan Gaffar. 1996. *Politik Indonesia Menuju Transisi Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar. Halaman 8.

rekrutmen politik biasanya dilakukan secara tertutup. Artinya, peluang untuk mengisi jabatan politik hanya dimiliki oleh beberapa orang saja.

4. Pemilihan umum, bahwa dalam suatu negara demokrasi, pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih serta bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Dia bebas untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktifitas pemilihan, termasuk di dalamnya kegiatan kampanye dan menyaksikan penghitungan suara.
5. Menikmati hak-hak dasar, bahwa dalam suatu negara yang demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menyatakan pendapat dan digunakan untuk menentukan preferensi politiknya, tentang suatu masalah, terutama yang menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya. Hak untuk berkumpul dan berserikat ditandainya dengan kebebasan untuk menentukan lembaga, atau organisasi mana yang ingin dia bentuk atau dia pilih.

Demokrasi tidak mungkin diwujudkan dalam sistem politik demokrasi tanpa adanya *rule of law*. Demokrasi yang mengisyaratkan adanya pelaksanaan hak-hak dasar, seperti hak menyatakan pendapat baik lisan maupun tulisan, berkumpul dan berserikat, sudah barang tentu memerlukan adanya aturan main yang jelas dan dipatuhi secara bersama. Tanpa adanya sebuah aturan main yang demikian, maka proses pelaksanaan hak-hak tersebut akan mengalami berbagai hambatan, karena adanya perbedaan-perbedaan dalam hal akses, kemampuan, status, gender dan kelas sosial dan sebagainya. Dengan menggunakan aturan main yang tidak bias terhadap individu maupun kelompok tertentu, maka akan dapat dicapai semacam kondisi kesetaraan, yakni kesetaraan di muka umum, sehingga masing-masing pihak dapat berpartisipasi secara penuh, terbuka dan adil. Guna menjamin tercapainya partisipasi tersebut, tentunya harus dituangkan dalam sebuah ketentuan hukum yang mendasar.

Beberapa studi yang pernah dilakukan Mahfud, menghasilkan kesimpulan bahwa di sepanjang sejarah Indonesia telah terjadi tarik menarik antar politik yang demokrasi dan politik yang otoriter. Politik demokrasi dan otoriter selalu muncul secara bergantian melalui pergulatan politik yang kadangkala keras. Mahfud menguraikan bahwa dalam teks otentiknya semua konstitusi yang pernah atau sedang berlaku di Indonesia menetapkan demokrasi sebagai salah satu prinsip bernegara yang fundamental, tetapi tidak semua pemerintahan dan sistem politik yang lahir di Indonesia adalah demokrasi, malahan ada kecenderungan bahwa langgam demokrasi hanya terjadi pada awal kehadiran sebuah rezim. Hal yang tampak menentukan implementasi prinsip demokrasi dalam kehidupan bernegara adalah bagaimana demokrasi itu tidak hanya disebutkan sebagai prinsip di dalam konstitusi melainkan dielaborasi secara ketat di dalam konstitusi itu sendiri.³³

Tujuan utama konstitusi ialah membatasi secara efektif kekuasaan, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Tujuan penting dari konstitusi adalah untuk melindungi hak-hak dasar warga negara dari penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggaraan kekuasaan. Kedua tujuan tersebut hanya dapat dicapai jika pengorganisasian kekuasaan negara tidak menumpuk pada satu badan atau satu orang saja. Kekuasaan harus didistribusikan, dan pendistribusian kekuasaan ke beberapa orang atau lembaga dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Sehubungan hal ini, maka istilah konstitusionalisme muncul untuk menandakan suatu sistem asas-asas pokok yang menetapkan dan membatasi kekuasaan, serta hak bagi pemerintah (pemegang kekuasaan) maupun

³³Moh. Mahfud M.D. 2010. *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan Ke-3. Edisi Revisi. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman55.

bagi yang diperintah, dan dapat dikatakan bahwa demokratisasi berarti melawan monopoli kaum politisi, pejabat dan teknokrat untuk begitu saja menentukan apa yang baik bagi masyarakat.³⁴

Pembahasan konstitusi erat kaitannya dengan sistem demokrasi yang dianut oleh suatu negara. Kebanyakan negara moderen (termasuk negara-negara yang baru mencapai kemerdekaan setelah perang dunia II), telah menganut sistem demokrasi konstitusional. Adapun ciri khas demokrasi konstitusional ialah adanya pemerintahan yang kekuasaannya terbatas dan tidak diperkenankan bertindak sewenang-wenang kepada rakyat, dan pembatasan ini tercantum dalam konstitusi. Dalam sistem demokrasi konstitusional, kekuasaan negara berada di tangan rakyat. Pemegang kekuasaan dibatasi wewenangnya oleh konstitusi sehingga tidak melanggar hak-hak asasi rakyat. Antara kekuasaan eksekutif dan cabang-cabang kekuasaan lainnya terdapat *check and balance*. Lembaga legislatif mengontrol kekuasaan eksekutif, sehingga tidak keluar dari rel konstitusi.

Prinsip semacam *trias politica* menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintah seringkali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia. Demikian pula kekuasaan berlebihan di lembaga negara yang lain, misalnya kekuasaan berlebihan dari lembaga legislatif menentukan sendiri anggaran untuk gaji dan tunjangan anggota-anggotanya tanpa mempedulikan aspirasi rakyat dan hal ini tidak akan membawa manfaat atau

³⁴Frans Magnis Suseno.2001. *Kuasa dan Moral*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Halaman 47.

kebaikan untuk rakyat. Intinya, setiap lembaga negara bukan saja harus akuntabel (*accountable*), tetapi harus ada mekanisme formal yang mewujudkan akuntabilitas dari setiap lembaga negara dan mekanisme ini mampu secara operasional (bukan hanya secara teori) membatasi kekuasaan lembaga negara tersebut.

Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip *trias politica*) dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Demokrasi telah menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam sejarah pemikiran manusia dalam tatanan sosio-politik yang ideal.³⁵ Bahkan pada zaman modern sekarang, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Sebagaimana hasil penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, bahwa dari 83 UUD negara-negara yang dibandingkan, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%).³⁶

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politic* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling independen dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

³⁵Hendra Nurtjahjo. 2005. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: PSHTN FH UI. Halaman 1.

³⁶Jimly Asshiddiqie. *Op. Cit.* Halaman 140.

Ketiga jenis lembaga-lembaga negara tersebut yaitu: lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan yudikatif dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif. Dalam sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai aspirasi masyarakat yang diwakilinya (konstituen) dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umumlegislatif, selain sesuai hukum dan peraturan.

Selain pemilihan umum legislatif, banyak keputusan atau hasil-hasil penting, misalnya pemilihan presiden suatu negara, diperoleh melalui pemilihan umum. Pemilihan umum tidak wajib atau tidak mesti diikuti oleh seluruh warga negara, tetapi oleh sebagian warga yang berhak dan secara sukarela mengikuti pemilihan umum, dan tidak semua warga negara berhak memilih (mempunyai hak pilih).

B. Kedudukan MPR dalam Sistem Demokrasi di Indonesia

MPR merupakan penjelmaan rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Negara yang memegang dan melaksanakan kedaulatan rakyat.³⁷ Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) dan Penjelasan UUD NRI Tahun 1945, disebutkan bahwa kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan MPR. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan representasi dari rakyat

³⁷MPR-RI. 2015. *Panduan Masyarakat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Cetakan Keempatbelas. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI. Halaman 215.

yang memegang aspirasi untuk mewujudkan kedaulatan Negara. MPR adalah Lembaga Negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan enumeratif yang bersumber dari Pasal 1 ayat (2) itu sendiri.

Dalam perspektif sistem demokrasi di Indonesia sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung 2 (dua) prinsip, yaitu:³⁸

1. Sebagai badan yang berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD NRI Tahun 1945, yang disebut sebagai “*legal power*”.
2. Tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan MPR, yang disebut dengan istilah “*no rival authority*”.

Sebagai lembaga negara tertinggi pada masa itu, MPR adalah sebagai pemegang kedaulatan rakyat, dan sebagai pemegang kedaulatan rakyat, MPR mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, sehingga MPR juga mempunyai wewenang untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir apabila Presiden dan Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara.

Berdasarkan struktur ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen), MPR sebagai lembaga negara tertinggi menetapkan kebijakan tentang garis-garis besar daripada haluan negara, dan

³⁸R. Nazriyah. 2017. “Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 47 No. 134. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Halaman 40.

melalui garis-garis besar daripada haluan negara ini pemerintahan dijalankan. Garis-garis besar daripada haluan negara merupakan pedoman pemerintah (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan, dan oleh sebab itu, Presiden dalam menjalankan pemerintahan berpedoman pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Apabila Presiden melanggar garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR. MPR sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, berarti tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi. Keputusan-keputusan MPR tidak dapat dibatalkan atau diubah oleh kekuasaan lembaga tinggi negara yang lain.

MPR sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat secara limitatif mempunyai tugas pokok yang sangat mendasar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, ada pendapat bahwa walaupun UUD telah menetapkan tugas MPR secara limitatif, tidak berarti kekuasaannya terbatas hanya mengenai yang telah dirumuskan dalam Pasal 3, Pasal 6 dan Pasal 37 saja, sebab dengan adanya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, maka MPR masih mempunyai kekuasaan lain, sehingga dapat menentukan hal yang dikendaki dalam rangka melaksanakan kehendak rakyat, sehingga MPR masih mempunyai wewenang lain yang tidak terbatas. Kata “sepenuhnya” dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) dapat berarti bahwa “MPR memegang kekuasaan tertinggi dan bulat sepenuhnya”.³⁹

Melalui amandemen (perubahan) UUD NRI Tahun 1945, MPR tetap dipertahankan keberadaannya dan diposisikan sebagai lembaga negara, tetapi

³⁹Rozikin Daman. 1993. *Hukum Tata Negara dalam Suatu Pengantar*. Cetakan Pertama. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman 188.

kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi (*supreme body*), melainkan hanya sebagai lembaga negara yang sejajar kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Predikat MPR yang selama ini berposisi sebagai lembaga tertinggi negara telah dihapuskan.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah menyebabkan terjadinya pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Menurut UUD NRI Tahun 1945, semua lembaga negara kedudukannya sejajar. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara mempunyai konsekuensi pula pada tugas dan wewenang, serta cara pengisian keanggotaan masing-masing lembaga negara. UUD NRI Tahun 1945 tidak menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi sejajar atau sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. MPR juga tidak lagi sebagai pelaku penuh kedaulatan rakyat, dan kewenangannya sangat terbatas.

Sebelum UUD NRI Tahun 1945 diamandemen, anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Komposisi MPR yang demikian itu menurut Penjelasan Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945 dimaksudkan agar seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam majelis, sehingga majelis dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen, anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Tidak ada lagi anggota MPR yang berasal dari utusan golongan. Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena walaupun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya belum mewakili daerah, bahkan belum semua

golongan masyarakat yang terwakili dalam keanggotaan MPR, misalnya unsur tokoh keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan golongan masyarakat lainnya.

C. Urgensi Kewenangan MPR dalam Penetapan GBHN sebagai Dasar Pelaksanaan Pembangunan Nasional

Runtuhnya rezim Orde Baru membawa banyak perubahan dalam berbagai aspek dan dimensi politik dan pemerintahan di Indonesia. Salah satu di antara aspek yang mengalami perubahan signifikan adalah sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk di dalamnya perubahan struktur, fungsi, dan peran lembaga-lembaga negara. Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara, sehingga MPR memiliki wewenang lebih jika dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, antara lain menetapkan GBHN.

GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap 5 (lima) tahun. Maksud dari adanya penetapan GBHN yaitu untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaan yang bertujuan untuk mewujudkan kondisi yang diinginkan oleh rakyat Indonesia, baik dalam jangka sedang 5 (lima) tahun, maupun dalam jangka panjang 25 (dua puluh lima) tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa Indonesia seperti apa yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat tercapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

Penyusunan GBHN yang menyangkut keadaan masa depan pembangunan nasional Indonesia dilandaskan oleh Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 pada saat itu, sedangkan yang dimaksud dengan pembangunan nasional Indonesia adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 merupakan tonggak sejarah kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), untuk dapat melepaskan diri dari belenggu penjajahan. Pernyataan kemerdekaan ini secara tegas dituangkan dalam alinea ketiga Pembukaan Undang Undang Dasar (UUD) 1945 yang isinya: “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”. Pernyataan kemerdekaan ini sesungguhnya mengandung amanat dan bermakna bahwa Indonesia dalam melaksanakan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat adalah sebagai suatu bangsa yang bebas dan merdeka. Hal ini tidak terlepas dari tujuan politik hukum Indonesia yang memuat cita-cita Negara Indonesia, sebagaimana yang dinyatakan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu: (1) untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah

Indonesia; (2) untuk memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut memelihara ketertiban dunia. Didasarkan pada amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka Negara Indonesia membentuk pemerintahan dengan menyelenggarakan pembangunan, guna menuju pada perubahan yang positif. Perubahan ini direncanakan dan digerakan oleh suatu pandangan yang optimis dan berorientasi ke masa depan, serta mempunyai tujuan ke arah kemajuan yang dapat meningkatkan taraf kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik.

Tujuan nasional yang disebutkan di atas dapat diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia yang dilandaskan oleh Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Pelaksanaan penyelenggaraan negara tersebut dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam berbagai macam aspek kehidupan bangsa oleh lembaga-lembaga tinggi negara yang bertugas sebagai penyelenggara negara, bersama dengan seluruh rakyat Indonesia di wilayah Negara Republik Indonesia. Pembangunan nasional yang dimaksud adalah berupa peningkatan kualitas masyarakat Indonesia yang berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memperhatikan perkembangan global. Pelaksanaan pembangunan nasional harus turut memperhatikan kepribadian bangsa Indonesia agar terwujud kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, dan sejahtera.

Alasan dilakukannya penghapusan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN karena MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara yang

merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia. Dahulu memang kedudukan semua lembaga negara berada di bawah MPR, tetapi sekarang MPR memiliki kedudukan yang sama, sejajar, dan seimbang dengan lembaga negara lain. MPR sekarang hanya berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara, sehingga MPR dikatakan sudah tidak memiliki kewenangan membentuk dan menetapkan GBHN.

GBHN merupakan haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. Sebagai haluan negara, maka dapat diketahui bahwa keberadaan GBHN dalam pelaksanaan roda pemerintahan sangat dibutuhkan. Arah dan tujuan perjalanan roda pemerintahan akan dapat lebih mudah dipahami sehingga cukup memudahkan dalam mengoreksi tingkat keberhasilan dan pencapaian yang dilakukan oleh pemerintahan yang sedang berkuasa.⁴⁰ Ironisnya UUD NRI Tahun 1945 telah menghilangkan kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara melalui amandemen Pasal 3, padahal ketika GBHN dihapuskan Indonesia membangun tanpa arah dan mengalami kemunduran. GBHN diarahkan tidak sekedar menunjang pembangunan nasional tetapi juga perbaikan kehidupan berbangsa.

Pola pembangunan jangka panjang yang diatur melalui TAP MPR, pada dasarnya adalah norma yang bersifat umum, tetapi kebijakan pengaturan tersebut dikeluarkan melalui ketetapan yang secara hakikat adalah sama dengan keputusan. Ketetapan hanya merupakan tindakan hukum yang mempunyai akibat menciptakan, mengubah, membatalkan suatu hubungan hukum. Produk hukum yang bersifat

⁴⁰Janpatar Simamora. 2016. "Urgensi Keberadaan GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Litigasi*. Vol. 17 No 2. Halaman 3431-3432.

penetapan dan digunakan penyebutan “Ketetapan” tidak dapat mengandung materi normatif yang bersifat pengaturan.

Saat masih berlakunya GBHN masa orde baru, berlaku 7 (tujuh) asas pembangunan nasional, yaitu:⁴¹

1. Asas manfaat, bahwa segala usaha dan kegiatan harus dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan bagi pembangunan pribadi warga negara.
2. Asas usaha bersama dan kekeluargaan, bahwa usaha mencapai cita-cita dan aspirasi-aspirasi bangsa harus merupakan usaha bersama bangsa dari bangsa dan seluruh rakyat yang dilakukan secara gotong royong dan dijiwai oleh semangat kekeluargaan.
3. Asas demokrasi, bahwa demokrasi berdasarkan Pancasila yang meliputi bidang-bidang politik, sosial dan ekonomi, serta yang dalam penyelesaian masalah-masalah nasional berusaha sejauh mungkin menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat.
4. Asas adil dan merata, bahwa hasil-hasil materil dan spiritual yang dicapai dalam pembangunan harus dapat dinikmati merata oleh seluruh bangsa dan bahwa tiap-tiap warga negara berhak menikmati hasil-hasil pembangunan yang layak diperlukan bagi kemanusiaan dan sesuai dengan nilai darma-baktinya yang diberikannya kepada bangsa dan negara.
5. Asas perikehidupan dalam keseimbangan, bahwa keseimbangan antara kepentingan-kepentingan, yaitu antara kepentingan dunia dan akhirat, antara kepentingan materil dan spiritual, antara kepentingan jiwa dan raga, antara kepentingan individu dan masyarakat, antara perikehidupan daratan, laut dan udara, serta antara kepentingan nasional dan internasional.
6. Asas kesadaran hukum, ialah bahwa tiap Warga Negara Indonesia harus selalu sadar dan taat kepada hukum, dan mewajibkan negara untuk menegakkan dan menjamin kepastian hukum.
7. Asas kepercayaan pada diri sendiri, yaitu bahwa pembangunan nasional harus berlandaskan pada kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri, serta bersendikan kepada keperibadian bangsa.

Dihapuskannya pembentukan GBHN dinilai akan kembali menciptakan pembangunan nasional yang tidak terarah, oleh sebab itu guna terlaksananya penyelenggaraan pembangunan nasional Indonesia yang terarah, DPR telah menetapkan UU No. 17 Tahun 2007 untuk menggantikan peranan GBHN di masa

⁴¹Arnicun Aziz. *Op. Cit.* Halaman 10-11.

lalu. UU No. 17 Tahun 2007 mengatur arah dan strategi pembangunan jangka panjang selama 25 (dua puluh lima) tahun. Berdasarkan pada pola dasar pembangunan nasional, disusunlah Pola Umum Pembangunan Jangka sebagai usaha pengarahan dalam melaksanakan pembinaan dan pembangunan bangsa pada umumnya demi tercapainya cita-cita nasional.⁴² Ada beberapa arah pembangunan jangka panjang, yaitu:⁴³

1. Pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini, berarti bahwa pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah, seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan sebagainya, atau kepuasan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, bebas mengeluarkan pendapat yang bertanggungjawab rasa keadilan dan sebagainya.
2. Pembangunan jangka panjang dilaksanakan secara bertahap, adapun tujuan setiap tahap pembangunan adalah untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat, serta meletakkan landasan yang kuat untuk pembangunan tahap berikutnya.
3. Sasaran utama pembangunan jangka panjang adalah terciptanya landasan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatannya itu sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
4. Pelaksanaan pembangunan nasional harus berjalan bersama-sama dengan pembinaan dan pemeliharaan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, baik dibidang politik maupun dalam bidang ekonomi, karena kegoncangan-kegoncangan dalam masyarakat dan kegoncangan-kegoncangan ekonomi akan menghambat pembangunan, sehingga dapat ditegaskan bahwa stabilitas nasional memperlancar pembangunan nasional dan pembangunan nasional memperkuat stabilitas nasional.
5. Pelaksanaan pembangunan nasional selain meningkatkan pendapatan nasional, sekaligus harus menjamin pembagian pendapatan yang merata bagi seluruh rakyat sesuai dengan rasa keadilan, dalam rangka diwujudkannya asas keadilan sosial sehingga disatu pihak pembangunan itu tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan produksi, melainkan sekaligus mencegah melebarnya jurang pemisah antara yang kaya dan yang miskin dengan menumbuhkan asas hidup sederhana dan wajar.
6. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional segenap kemampuan modal dan potensi dalam negeri harus dimanfaatkan dengan disertai kebijaksanaan serta langkah-langkah guna membantu, membimbing pertumbuhan dan meningkatkan kemampuan yang lebih besar bagi golongan ekonomi lemah untuk

⁴²Arnicun Aziz. *Op. Cit.* Halaman 15

⁴³*Ibid.*

berpartisipasi dalam proses pembangunan sehingga dapat berdiri sendiri antara lain dengan peningkatan kegiatan koperasi.

Peraturan mengenai pola pembangunan nasional setelah amandemen UUD Tahun 1945 diformulasikan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan (UU No. 25 Tahun 2004), yang dibuat oleh lembaga legislatif berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat. UU No. 25 Tahun 2004 tersebut dirancang oleh DPR sebagai badan dengan prinsip keterwakilan rakyat dan disahkan bersama dengan Presiden.

Tuntutan demokratisasi di segala bidang sebagai amanat reformasi berdampak pada diperluasnya arena partisipasi masyarakat dalam penentuan agenda-agenda publik, termasuk dalam hal perencanaan pembangunan. Gagasan penguatan dan perluasan partisipasi masyarakat telah menjadi isu penting dalam proses pembangunan di Indonesia. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan salah satu konsekuensi dari perluasan partisipasi masyarakat tersebut. Secara konseptual Sistem Perencanaan Pembangunan yang diatur dalam UU No 25 Tahun 2004 sudah cukup ideal. Sistem perencanaan tersebut telah mengadopsi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, serta perpaduan pendekatan *top down* dan *bottom up* yang semuanya berupaya menjadikan sistem perencanaan pembangunan yang integratif, yang berupaya mewujudkan keterpaduan proses pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah, dengan melibatkan multi-stakeholder di dalam prosesnya.⁴⁴

⁴⁴Tunjung Sulaksono. 2016. "Relevansi dan Revitalisasi GBHN dalam Perencanaan Pembangunan". *Makalah*. Disampaikan dalam FGD Kerjasama Antara CEPP UMY dan MPR RI: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN. Yogyakarta. Halaman 3.

Secara substansial sebenarnya rencana pembangunan sebagaimana UU No. 17 Tahun 2007 memiliki fungsi yang mirip dengan GBHN pada masa Orde Baru, tetapi nilai lebih yang dimiliki sistem dan dokumen perencanaan pembangunan pada era reformasi adalah adanya kesempatan kepada daerah untuk bisa menggali berbagai potensi dan keunggulan daerah masing-masing, untuk bersinergi dengan “rencana induk” yang tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2007 dalam rangka mencapai tujuan yang diamanatkan oleh konstitusi. Dengan demikian, urgensi untuk menghidupkan kembali GBHN menjadi tidak *justified*, karena keberadaannya telah terwujud dalam RPJPN. Perbaikan seharusnya lebih diutamakan pada persoalan berbagai permasalahan pembangunan selama ini, salah satu faktornya adalah lebih karena inkonsistensi dan ketiadaan sinergi antara UU No. 17 Tahun 2007 dengan dokumen perencanaan “turunannya”. Kondisi tersebut merupakan implikasi karakter proses perencanaan pembangunan yang tidak sekedar persoalan teknis manajerial, tetapi merupakan persoalan yang bersifat sangat politis, dan Sistem Perencanaan Pembangunan sebagaimana yang diatur dalam UU No 25 Tahun 2004 berusaha mewedahi konteks-konteks tersebut.⁴⁵

GBHN dulu diamanatkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 (urutan pertama) dan diwadahi dalam sebuah ketetapan MPR (urutan kedua). Dalam konteks dan perspektif seperti inilah, pemikiran dan keputusan untuk menghidupkan kembali GBHN menemukan alurnya. Negara ini memerlukan GBHN dengan konsensus yang lebih kuat, sehingga lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang

⁴⁵*Ibid.* Halaman 5.

tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. GBHN dan RPJP serta produk turunannya masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Mendudukan RPJP atau GBHN, dengan demikian tidaklah menjadi persoalan selagi ada beberapa prasyarat untuk mengakomodasi kelebihan keduanya, yaitu: (1) ada jaminan bahwa proses pembangunan akan memperkuat dan memperluas partisipasi masyarakat; (2) posisi hierarkis pedoman pembangunan nasional, apapun namanya, harus memiliki posisi mengikat bagi siapapun kepala eksekutif yang terpilih, baik yang terpilih; dan (3) pertimbangan efisiensi dan efektivitas yang bersifat teknokratik tetap perlu menjadi rujukan selagi tidak menyisakan persoalan dalam partisipasi masyarakat.⁴⁶

Pembangunan dapat dikatakan sebagai suatu proses perubahan secara terus menerus dan berkesinambungan guna meningkatkan taraf kehidupan masyarakat. Perkembangan atau perubahan ini baik secara langsung maupun tidak langsung, harus berpengaruh terhadap kehidupan manusia, masyarakat, serta lingkungan, dengan demikian hakekat pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam lampiran Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 (UU No. 17 Tahun 2007), dijelaskan bahwa dengan didasarkan pada kondisi bangsa Indonesia saat ini, tantangan yang dihadapi dalam duapuluh tahunan mendatang dengan

⁴⁶*Ibid.* Halaman 5.

memperhitungkan modal dasar yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dan amanat pembangunan yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka telah ditetapkan visi pembangunan nasional tahun 2005-2025, yaitu:⁴⁷ “Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur”. Visi pembangunan nasional tahun 2005-2025 ini diarahkan pada pencapaian tujuan nasional, seperti tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Visi pembangunan nasional ini harus dapat diukur sehingga dapat diketahui tingkat kemandirian, kemajuan, keadilan dan kemakmuran yang ingin dicapai.

Keadilan dan kemakmuran tersebut harus tercermin pada semua aspek kehidupan, dalam pengertian bahwa semua rakyat mempunyai kesempatan yang sama dalam meningkatkan taraf kehidupan; memperoleh lapangan pekerjaan; mendapatkan pelayanan sosial, pendidikan dan kesehatan; mengemukakan pendapat; melaksanakan hak politik; mengamankan dan mempertahankan negara; serta mendapatkan perlindungan dan kesamaan di depan hukum. Dengan demikian, bangsa adil berarti tidak ada diskriminasi dalam bentuk apapun, baik antar individu, gender, maupun wilayah.⁴⁸

Visi pembangunan nasional sebagaimana yang tertuang dalam RPJPN Tahun 2005-2025, ditempuh melalui 8 (delapan) misi pembangunan nasional, sebagai berikut:⁴⁹

1. mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila;
2. mewujudkan bangsa yang berdaya saing;
3. mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum;

⁴⁷Lampiran Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJPN).

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹*Ibid.*

4. mewujudkan Indonesia aman, damai, dan bersatu;
5. mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan;
6. mewujudkan Indonesia asri dan lestari;
7. mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional; dan
8. mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia internasional.

Harus diakui bahwa pembangunan nasional yang selama ini dilaksanakan telah menunjukkan kemajuan dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat. Kemajuan tersebut meliputi bidang sosial budaya dan kehidupan beragama, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, politik, pertahanan dan keamanan, hukum dan aparatur, pembangunan wilayah dan tata ruang, penyediaan sarana dan prasarana, serta pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, tetapi selain kemajuan yang telah dicapai, ternyata masih banyak masalah dan tantangan yang belum sepenuhnya terselesaikan, termasuk kondisi karakter bangsa yang akhir-akhir ini mengalami pergeseran.

Memperhatikan situasi dan kondisi karakter bangsa yang memprihatinkan tersebut, maka pemerintah telah mengambil inisiatif untuk memprioritaskan pembangunan karakter bangsa. Pembangunan karakter bangsa seharusnya menjadi arus utama pembangunan nasional. Maksudnya bahwa setiap upaya pembangunan harus selalu dipikirkan keterkaitan dan dampaknya terhadap pengembangan karakter bangsa. Hal itu terlihat dari arah pencapaian sasaran-sasaran pembangunan nasional yang memposisikan pendidikan karakter bangsa sebagai arah pertama pencapaian sasaran-sasaran pembangunan nasional yaitu “terwujudnya masyarakat Indonesia yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab” yang ditandai oleh: (1) terwujudnya karakter bangsa yang tangguh,

kompetitif, berakhlak mulia, dan bermoral berdasarkan falsafah Pancasila yang dicirikan dengan watak dan perilaku manusia dan masyarakat Indonesia yang beragam, beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berbudi luhur, bertoleran, bergotong royong, berjiwa patriotik, berkembang dinamis, dan berorientasi iptek; dan (2) makin mantapnya budaya bangsa yang tercermin dalam meningkatnya peradaban, harkat, dan martabat manusia Indonesia, dan menguatnya jati diri dan kepribadian bangsa.⁵⁰

Terjadinya pergeseran karakter bangsa ini, menunjukkan ketidakpastian jati diri bangsa yang bermuara pada disorientasi dan belum dihayatinya nilai-nilai Pancasila sebagai pandangan hidup, falsafah hidup dan ideologi bangsa, serta adanya keterbatasan perangkat kebijakan terpadu dalam mewujudkan nilai-nilai esensial Pancasila. Bahkan orientasi pembangunan hukum yang seharusnya dapat dijadikan nilai (pedoman dan arahan) pembentukan karakter bangsa, yang sekaligus juga sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat,⁵¹ ternyata belum sepenuhnya mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, padahal sejak berlakunya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPRS/2000, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004), dan terakhir dicabut dengan berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹Hukum sebagai sarana pembaharuan dan sarana pembangunan masyarakat merupakan pendapat yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yang sudah diterima bahkan telah menjadi pendirian resmi pemerintah sebagaimana tercantum dalam Repelita II Bab 27 yang memuat pokok-pokok kebijaksanaan serta garis besar program pembinaan hukum nasional sebagai penjabaran (*uitwerking*) dari konsepsi hukum. Lihat lebih lanjut dalam Mochtar Kusumaatmadja. 2006. *Konsep-konsep dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis*. Editor: R. Otje Salman S. dan Edi Damian. Cetakan Kedua. Bandung: Alumni. Halaman. 85-88.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011), telah ditegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara.

Dalam penjelasan Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka setiap pembaharuan dan pembangunan hukum di Indonesia harus mampu mencerminkan nilai-nilai dalam Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa, yang akhirnya diharapkan dapat bermuara pada terbentuknya karakter bangsa sesuai nilai-nilai Pancasila.

Setiap perangkat (produk) hukum di Indonesia yang telah ada sebelum Indonesia merdeka (merupakan warisan kolonial) ataupun produk hukum yang dihasilkan oleh Pemerintah Indonesia, hendaknya harus tetap dibenahi dengan memperhatikan kemajemukan dan kesadaran hukum masyarakat Indonesia. Perlunya memperhatikan kemajemukan masyarakat dalam pembenahan hukum ini, karena masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang pluralistik (terdiri dari berbagai macam suku, bahasa, budaya ataupun agama), dan masing-

masingnya tentu memiliki karakter yang berbeda. Kesadaran hukum masyarakat juga merupakan persoalan yang tidak kalah pentingnya untuk diperhatikan, karena sesuai pendapat yang dikemukakan para penganut mazhab *Sociological Jurisprudence*,⁵² bahwa: “hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.”

Pembangunan bidang hukum yang didasarkan pada pertimbangan untuk tetap memperhatikan kemajemukan masyarakat Indonesia, juga telah ditegaskan dalam RPJPN dan Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 (Perpres No. 5 Tahun 2010).⁵³ Selain itu, disebutkan pula bahwa pembangunan materi hukum diarahkan untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia, serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yang mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pengembangan hukum.⁵⁴ Atas dasar ini dan mengingat bahwa sampai sekarang banyak aturan hukum merupakan warisan kolonial masih berlaku di Indonesia, yang secara umum tentunya tidak selaras

⁵²Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2007. *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Cetakan Kesepuluh. Bandung: Citra Aditya Bakti. Halaman 66.

⁵³Dalam lampiran UU No. 17 Tahun 2007 dan Perpres No. 5 Tahun 2010, disebutkan bahwa pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia, kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.

⁵⁴Lihat lampiran UU No. 17 Tahun 2007 dalam sub-bab IV.1.3 angka 7.

dengan dasar dan falsafah negara, maka perlu adanya pembaruan hukum yang memang benar-benar didasarkan pada Pancasila.

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum dan hal ini yang membedakan konsep negara hukum Indonesia dengan konsep negara hukum yang dianut atau berkembang di negara lain, walaupun sebenarnya pemikiran tentang negara hukum telah mengalami perkembangan dalam berbagai situasi sejarah peradaban manusia. Konsep negara hukum memang dianggap sebagai konsep universal yang diakui bangsa-bangsa beradab, tetapi pada tataran implementasinya memiliki ciri-ciri dan karakter beragam. Hal ini terjadi karena pengaruh situasi kesejarahan dan falsafah bangsa, faham filsafat dan ideologi politik suatu negara.

Unsur-unsur negara hukum Indonesia merupakan nilai yang dipetik dari seluruh proses lahirnya negara Indonesia, dasar falsafah serta cita hukum negara Indonesia, dan oleh sebab itu kedudukan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang juga memuat rumusan Pancasila, menjadi sumber hukum tertinggi bagi negara hukum Indonesia. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan nilai abstraksi tertinggi dan nilai yang terkandung dalam pembukaan merupakan kaedah penuntun penyusunan pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 agar tidak menyimpang dari nilai-nilai yang menjadi dasar falsafah dan cita negara.⁵⁵

⁵⁵Tengku Erwinsyahbana. 2012. "Perspektif Hukum Perkawinan Antar Agama yang Berkeadilan Dikaitkan dengan Politik Hukum Perkawinan Indonesia Dalam Rangka Pembangunan Hukum Keluarga Nasional". *Disertasi*. Bandung: Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Halaman 28.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Perumusan Kebijakan Arah Pembangunan Nasional Sebelum Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Istilah kewenangan (*authority*) dan tanggung jawab (*responsibility*) sering disebut ketika berbicara tugas seseorang dalam pelaksanaan jabatannya, karena wewenang diperoleh dari jabatannya. Wewenang dan tanggung jawab dipadankan kedudukannya, karena setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang dapat bersifat mengikat (*mandatory*) dan pada pemilik kewenangan sekaligus dalam waktu bersamaan melekat sebuah tanggung jawab bahwa hal yang telah diputuskan dapat dijamin keabsahannya secara hukum formal. Pada sisi yang lain dapat pula menjadi acuan bagi pengambilan keputusan lebih lanjut oleh pejabat pada *level* bawah atau sebagai dasar untuk pelaksanaan eksekusi di lapangan.⁵⁶

Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaidah-kaidah formal, sehingga kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kedudukan kewenangan sangat penting, dan oleh sebab itu kewenangan dapat disebut sebagai konsep inti dalam

⁵⁶Tengku Erwinsyahbana dan Melinda. 2018. "Kewenangan dan Tanggung Jawab Notaris Pengganti setelah Pelaksanaan Tugas dan Jabatan Berakhir". *Jurnal Lentera Hukum*. Volume 5 Issue 2. Jember: Universitas Jember. Halaman 310.

Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.⁵⁷ Kewenangan harus dilandasi oleh konstitusi, sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah, oleh sebab itu, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut.

Sumber kewenangan dapat diperoleh pejabat atau institusi pemerintahan dengan cara atribusi,⁵⁸ delegasi,⁵⁹ dan mandat.⁶⁰ Kewenangan institusi pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁶¹ Salah satu jenis kewenangan yang diatur dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia adalah kewenangan MPR, dan pada masa orde lama MPR memiliki kewenangan untuk memilih, mengangkat, melantik, serta memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, MPR juga berwenang menetapkan dan mengubah UUD dan serta GBHN.⁶²

⁵⁷Ridwan H.R. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Halaman 99.

⁵⁸Atribusi atau *attributie* mengandung arti pembagian, yang digambarkan sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain yang menjalankan kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri tanpa ditunjuk untuk menjalankan kewenangannya itu. Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu pasal untuk diatur lebih lanjut. Lihat Agussalim. 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia. Halaman. 102.

⁵⁹Kewenangan dalam bentuk delegasi mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan ini tidak dapat dilakukan tanpa adanya kekuatan hukum seperti undang-undang atau peraturan hukum lainnya. Delegasi adalah penyerahan kewenangan oleh organ yang hingga saat itu ditunjuk untuk menjalankannya kepada satu organ lain yang sejak saat itu menjalankan kewenangan yang didelegasikan atas namanya dan menurut pendapatnya sendiri. *Ibid.* Halaman 106.

⁶⁰Kewenangan dalam bentuk mandat dapat berupa suruhan (*opdracht*) pada suatu organ untuk melaksanakan kompetensinya sendiri maupun tindakan hukum oleh pemegang suatu wewenang memberikan kuasa penuh (*volmacht*) kepada subjek lain untuk melaksanakan kompetensi nama si pemberi mandat, sehingga penerima mandat bertindak atas nama orang lain. *Ibid.*

⁶¹Abdul Rasyid Thalib. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Halaman 219.

⁶²Inu Kencana Syafii. 1997. *Ilmu Politik*. Jakarta: Rineka Cipta. Halaman 117.

Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR memiliki kewenangan yang bersifat fundamental, yaitu: (1) mengubah Undang-Undang Dasar; (2) meminta pertanggungjawaban Presiden/Mandaris MPR mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut; serta (3) mencabut mandat dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandaris MPR sungguh-sungguh melanggar hukum negara dan atau undang-undang.⁶³

Memperhatikan ketentuan yang terdapat pada UUD NRI Tahun 1945, dapat dikatakan bahwa Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945⁶⁴ mengatur mengenai organ atau lembaganya, sedangkan dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945⁶⁵ mengatur tentang kewenangan lembaga MPR. Selain itu, ada beberapa ketentuan lain dalam UUD NRI Tahun 1945 yang juga mengatur tentang MPR, termasuk mengenai kewenangannya, tetapi yang dititikberatkan hanya penegasan bahwa dalam UUD NRI Tahun 1945, status MPR itu sebagai lembaga atau organ negara yang diatur secara eksplisit.⁶⁶ Kewenangan MPR lainnya diatur pula dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang terkait dengan pengisian lowongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama atau jika Wakil Presiden berhalangan tetap, dan dengan demikian, menurut Deddy

⁶³Zainal Amaluddin. 2018. "Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Mengubah dan Menetapkan UUD 1945 Pasca Amandemen Perspektif Masalah". *Tesis*. Surabaya: Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel. Halaman 35.

⁶⁴Ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut menurut Undang-Undang; Ayat (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota Negara; Ayat (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.

⁶⁵Ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; Ayat (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau wakil presiden; Ayat (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

⁶⁶Jimly Asshidiqie. 2012. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika. Halaman 122.

Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani, dikatakan bahwa kewenangan lain MPR ada 5 (lima), yaitu:⁶⁷

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden;
3. Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
4. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
5. Memilih dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan Calon Presiden dan Pasangan Calon Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan pelaksana dari kedaulatan rakyat. MPR memilih dan mengangkat Presiden/ Mandataris dan Wakil Presiden untuk membantu Presiden. MPR memberikan mandat kepada presiden untuk melaksanakan GBHN dan putusan-putusan MPR lainnya.⁶⁸ Semua putusan MPR pada hakikatnya GBHN, tetapi hanya satu yang mempunyai tujuan untuk jangka waktu panjang, sedangkan yang lainnya untuk jangka waktu pendek, atau yang satu mempunyai sifat lebih permanen daripada yang lainnya.

GBHN yang ditetapkan MPR merupakan ketentuan-ketentuan pokok yang mencerminkan keinginan pernyataan rakyat seluruhnya sebagai tujuan yang dicita-citakan dan yang harus dicapai dalam waktu tertentu. GBHN biasa diartikan

⁶⁷H. Deddy Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani. 2018. *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*. Cetakan Kedua. Bandung: Pustaka Setia. Halaman 123-124.

⁶⁸Christine S.T. Kansil. 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Bumi Aksara. Halaman 58.

sebagai dasar untuk mewujudkan tujuan (cita-cita) jangka waktu pendek, karena tergantung pada masa kedudukan (jabatan) MPR, sehingga haluan negara yang tertuang dalam GBHN, tidak senantiasa harus dilanjutkan oleh MPR yang menggantikannya, dan untuk melanjutkan GBHN, memerlukan persetujuan Majelis yang baru terpilih melalui pemilihan umum.⁶⁹

Pembangunan nasional harus secara konstitusional, berarti pembangunan nasional harus dilaksanakan sesuai UUD NRI Tahun 1945 dan dalam rangka mencapai tujuan proklamasi kemerdekaan seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pencapaian tujuan itu haruslah mengikuti petunjuk-petunjuk yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945, dalam hal ini perlulah dirumuskan dalam GBHN, yang merupakan salah satu tugas dan wewenang MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan pemegang kedaulatan rakyat masa itu. Atas dasar ini dapat dikatakan bahwa kewenangan MPR dalam merumuskan atau menetapkan GBHN merupakan kewenangan “atribusi”, karena kewenangan ini terjadi melalui pendelegasian kekuasaan yang didasarkan pada amanat konstitusi (Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945).

Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan hukum dari GBHN, mengandung arti bahwa rakyat sendiri yang menentukan masa depan yang diinginkannya. Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa “mengingat dinamika dalam masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan yang hendak dipakai untuk dikemudian hari”. Setiap

⁶⁹Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih. 1994. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Gramedia Pustaka. Halaman 44.

tahap 5 tahun terakhir, diadakan penilaian atas perkembangan yang terjadi selama itu, dan ditentukan hal yang dapat dan ingin dicapai dalam 5 tahun berikutnya.⁷⁰

Berhubung MPR merupakan pemegang kedaulatan atas nama rakyat yang konsekuensi tugas dan wewenangnya tidak terbatas, maka tugas-tugas dan kewenangannya (seperti yang disebutkan di atas) tidak merupakan ketentuan maksimal (limitatif), karena masih banyak tugas-tugas dan wewenang MPR untuk dapat ditambahkan, tergantung pada kebutuhan dan masalah yang dihadapi Bangsa dan Negara Indonesia pada masa itu.⁷¹

GBHN merupakan pernyataan keinginan rakyat yang menjadi acuan utama atas segala kiprah penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa bernegara yang secara eksplisit tersurat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Upaya mewujudkan cita-cita bangsa secara sederhana diartikan sebagai upaya pembangunan bangsa, pembangunan dapat diartikan sebagai peningkatan kualitas dan derajat kehidupan seutuhnya dari seluruh rakyat Indonesia.

Kaidah penuntun yang terdapat dalam GBHN merupakan pedoman bagi penentuan kebijaksanaan pembangunan nasional agar sesuai dengan landasan, makna dan hakikat, asas, wawasan dan tujuan yang kesemuanya merupakan pengamalan semua Sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh. Landasan pembangunan yang tertuang dalam GBHN, wajib diimplementasikan secara nyata dalam kehidupan sehari-hari, serta melandasi dan menjiwai setiap keputusan kebijaksanaan dan wajib menjadi kaidah hukum yang diharapkan

⁷⁰Christine S.T. Kansil. 1982. *Haluan Politik Negara Indonesia, Pembahasan Ketetapan MPR 1968-1983*. Cetakan Keempat. Jakarta: Erlangga. Halaman 150.

⁷¹Moh. Mahfud M.D. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Cetakan Kedua. Edisi Revisi. Jakarta: Rineka Cipta. Halaman 107-108.

mampu memberikan arah yang lebih jelas dalam pelaksanaan pembangunan, sehingga berbagai bentuk peraturan perundang-undangan dan atau garis-garis kebijaksanaan yang ditetapkan tidak menyimpang dari kaidah penuntun tersebut.

B. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dikaitkan dengan Perumusan Arah Kebijakan Nasional

UUD NRI Tahun 1945 (setelah perubahan) tidak lagi menempatkan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara dan pelaku yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat, karena redaksi kalimat Pasal 1 ayat (2) yang menentukan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”, telah diubah menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Perubahan ini berimplikasi pada komposisi dan wewenang MPR.

Komposisi MPR terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan golongan, diubah menjadi terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dimaklumi bahwa keanggotaan MPR merupakan unsur dari DPR dan DPD, karena komposisi MPR terdiri dari “anggota” bukan institusi. MPR baru dikatakan ada apabila selesai dilaksanakan pemilu DPR dan DPD, karena MPR tidak lagi lembaga yang berdiri sendiri, tetapi terbentuknya berdasarkan terpilihnya anggota DPR dan anggota DPD melalui pemilu.

Perubahan lain juga tampak pada kewenangan MPR, yaitu: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik presiden dan/atau wakil presiden; dan (3)

memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden. MPR tidak lagi berwenang menetapkan garis-garis besar (daripada) haluan negara (GBHN) dan memilih presiden dan wakil seperti yang direncanakan oleh *the founding fathers*, melainkan hanya kewenangan untuk memilih presiden dan/atau wakil presiden dalam keadaan darurat untuk mengisi lowongan jabatan.

Terkait dengan kewenangan untuk ikut mengatur dan menjamin terselenggaranya kehidupan berbangsa dan bernegara melalui produk kebijakan hukum ketetapan yang dibuat oleh MPR, yang berdasarkan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, ditegaskan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah satu-satunya produk hukum dari MPR yang diakui dan mempunyai kedudukan berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan di atas Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Dalam hal perumusan rencana pembangunan nasional, maka ruang lingkup kewenangan produk hukum ketetapan MPR pada masa sekarang tidak sama dengan MPR pada Orde Baru. Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR mempunyai kewenangan dalam mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai landasan haluan pengaturan pembangunan secara periodik dalam waktu lima tahunan atau disebut dengan GBHN, dan berdasarkan GBHN maka perencanaan pembangunan secara menyeluruh untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Presiden. Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sebagai arah pembangunan nasional sudah tidak ada lagi, karena kewenangan untuk menetapkan sistem penyusunan perencanaan pem-

bangunan menjadi kewenangan Presiden sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004, sedangkan kewenangan MPR hanya untuk:

1. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna; dan
3. memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan presiden dan atau/wakil presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan langsung untuk menyampaikan penjelasan di dalam sidang paripurna.

Setelah amandemen (perubahan) keempat UUD NRI Tahun 1945, organ MPR tidak dapat lagi dipahami sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya dari lembaga negara yang lain atau yang biasa dikenal dengan sebutan Lembaga Tertinggi Negara. MPR sebagai lembaga negara sederajat kedudukannya dengan lembaga-lembaga lain, seperti DPR, Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan, bahkan dalam hubungan dengan fungsinya, MPR dapat dikatakan tidak merupakan organ yang pekerjaannya bersifat rutin. MPR sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi dalam arti aktual atau nyata, organ MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan sedang dilaksanakan.

Memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011, sebenarnya MPR tetap saja menjadi lembaga tertinggi atau dapat dikatakan lebih istimewa dari lembaga negara lainnya. Kewenangan MPR yang sangat besar dalam menentukan sistem hukum yang akan berlaku sesuai dengan yang terdapat

dalam UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan MPR dalam menetapkan dan mengubah UUD NRI Tahun 1945 adalah kewenangan yang sangat tinggi dalam struktur kelembagaan negara, karena secara hirarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, kedudukan UUD NRI Tahun 1945 adalah tertinggi dibandingkan dengan produk peraturan perundang-undangan lainnya.⁷²

Dapat pula dilihat fungsi MPR yang juga tidak kalah penting dan relevan dalam dinamika ketatanegaraan, yakni: fungsi “motor” dan “dinamisator” bagi semua lembaga negara (suprastruktur politik) dan masyarakat sipil (infrastruktur politik) dalam implementasi realisasi “konsepsi” Demokrasi Pancasila. Salah satu agenda besar yang seyogyanya juga mengaktualisasikan kewenangan MPR yakni memantapkan konsep Demokrasi Pancasila baik perspektif politik, ekonomi, dan sosial-budaya yang diharapkan dapat mendinamisasi penyelenggaraan negara untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil makmur dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila.⁷³

Sebelum amandemen (perubahan) UUD NRI Tahun 1945, MPR mempunyai kedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara, kepada lembaga ini Presiden sebagai Kepala Negara dan sekaligus Kepala Pemerintahan, tunduk dan bertanggungjawab. Dalam Lembaga ini kedaulatan rakyat Indonesia dianggap

⁷²Ni Wayan Merda Surya Dewi. 2017. “Kewenangan MPR sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat Pasca Amandemen Ke-4 UUD NRI 1945”. *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 7 No. 1. Halaman 9.

⁷³Suko Wiyono. 2016. “Kedaulatan Rakyat dan Wewenang MPR dalam Dinamisasi Penyelenggaraan Negara Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. *Makalah*. Disampaikan dalam Acara Focus Group Discussion (FGD) Pusat Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pancasila dan Laboratorium Pancasila Universitas Negeri Malang pada Tanggal 3 Mei. Halaman 9.

terjelma seluruhnya, dan lembaga ini pula dianggap sebagai pelaku kedaulatan rakyat itu. Dari Lembaga Tertinggi Negara (MPR), mandat kekuasaan kenegaraan dibagikan kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya, yang kedudukannya berada di bawahnya sesuai prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertical (*distribution of power*).

Pasca amandemen (perubahan) UUD NRI Tahun 1945, tidak dikenal lagi adanya Lembaga Tertinggi Negara. Sesuai dengan doktrin pemisahan kekuasaan (*seperation of power*) berdasarkan prinsip *cheks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, maka MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 *juncto* Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945, MPR mempunyai kewenangan untuk; (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar; (3) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Keempat kewenangan ini sama sekali tidak tercakup dan terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga sidang MPR untuk mengambil keputusan mengenai keempat kewenangan ini sama sekali tidak merupakan sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga dapat dinamakan sebagai sistem tiga kamar (*trikameralisme*).

Pola hubungan yang terjadi antara MPR dan Lembaga Negara yang lainnya (selain DPR dan DPD) berada dalam hubungannya dengan Presiden dan Wakil presiden, yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD NRI Tahun 1945, serta memilih Wakil Presiden dalam hal kekosongan jabatan Wakil Presiden. Selain itu punya kaitan yang cukup erat dengan Mahkamah Konstitusi atas dugaan DPR bahwa Presiden/Wakil Presiden telah melanggar hukum atau lebih tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden seperti yang dimaksud oleh UUD NRI Tahun 1945.⁷⁴ Satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden setiap lima tahun sekali, tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, sidang MPR itu sendiri bersifat fakultatif.

Terkait dengan perumusan arah kebijakan nasional, maka pasca amandemen (perubahan) UUD NRI Tahun 1945, GBHN yang selama ini dijadikan panduan utama dalam merumuskan rencana pembangunan negara dihapus. Ini merupakan konsekuensi dari amandemen konstitusi khususnya dalam Pasal 3 yang dulu mencantumkan secara eksplisit adanya GBHN. Sebagai gantinya, negara membuat sistem perencanaan pembangunan nasional yang menjadi panduan dalam merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana

⁷⁴Arifin Firmansyah (dkk). 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan AntarLembaga Negara*. Edisi Ke-1. Cetakan Ke-1, Jakarta: Konsorium Reformasi Hukum Nasional (KRHN). Halaman 73.

Pembangunan Tahunan atau sering dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Adanya perubahan landasan perencanaan pembangunan nasional pada haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional, menyebabkan timbulnya ambiguitas perencanaan pembangunan nasional sesudah amandemen UUD NRI Tahun 1945. Penyusunan rencana pembangunan diprioritaskan untuk mengakomodir kepentingan dan kebutuhan rakyat, tetapi terdapat beberapa perbedaan antara landasan UUD NRI Tahun 1945. Alur penyusunan rencana pembangunan pada era reformasi ditetapkan sedemikian rupa guna menghasilkan susunan perencanaan yang bersifat sistematis, berkesinambungan, dan aplikatif sesuai dengan aspirasi dengan partisipasi berbagai elemen bangsa di dalamnya. Sesuai dengan amanat dari UU No. 25 Tahun 2004, perencanaan pembangunan terdiri dari empat tahapan yakni: penyusunan rencana; penetapan rencana; pengendalian pelaksanaan rencana; dan evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan ini diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.⁷⁵

Mekanisme atau alur penyusunan rencana pembangunan nasional pada dasarnya memiliki tujuan yang sama, yakni berkomitmen melibatkan partisipasi masyarakat yang luas dan kekuatan-kekuatan politik di Parlemen untuk mewujudkan pembangunan nasional yang dapat menciptakan kesejahteraan umum, dan mencapai cita-cita kemerdekaan bangsa, tetapi setelah dilakukan analisis

⁷⁵Yessi Anggraini. 2015. "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945". *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justisia*. Vol. 9 No. 1. Januari-Maret. Halaman 78.

perbandingan, terlihat bahwa penyusunan rencana pembangunan di era reformasi telah diupayakan untuk lebih melengkapi perencanaan pada masa sebelumnya. Hal ini terlihat dari rincian sistematika penyusunan yang lebih teratur dan terarah sebagaimana yang diamanatkan dalam UU No. 25 Tahun 2004.

Ditemukan sejumlah program lain seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang dibentuk dan ditawarkan guna menggantikan posisi GBHN, tetapi harus diakui bahwa hal ini belum mampu dibangun sebagai konsepsi yang lebih operasional, sehingga tujuan dan proses pembangunan tidak terombang-ambing oleh tarik menarik kepentingan dari berbagai pihak. Disinilah keberadaan RPJPN belum mampu mengimbangi atau menggantikan keberadaan GBHN sebagai penunjuk arah maupun kompas bagi perjalanan Bangsa Indonesia ke depan. Bahkan salah satu alasan sejumlah pihak yang pro terhadap upaya menghidupkan kembali GBHN didasarkan fakta yang diperoleh di lapangan yang menunjukkan bahwa baik RPJM maupun RPJP tidak mampu memberikan solusi untuk menyatukan visi pembangunan di seluruh tingkatan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat.⁷⁶

C. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Perumusan Kebijakan Arah Pembangunan Nasional Demi Mewujudkan Kedaulatan Tertinggi Berada di Tangan Rakyat

Kebijakan hukum yang berkaitan dengan arah dan perkembangan dan perkembangan sistem hukum atau tata hukum yang akan datang (hukum yang dicita-citakan) dituangkan secara tertulis dalam bagian lampiran suatu figur

⁷⁶Janpatar Simamora. *Op.Cit.* Halaman 3432.

yuridis Ketetapan MPR, undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagai *ius constituendum*, kebijakan hukum tersebut memiliki kekuatan mengikat contoh kebijakan hukum tentang sistem hukum atau tata hukum yang akan datang terdapat dalam lampiran Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Selain itu tidak dipungkiri juga bahwa RPJPN yang ada saat ini merupakan salah satu implementasi dari asas *iusconstituendum*. Konsep ini merupakan bentuk upaya untuk menjalankan kedaulatan rakyat dalam melaksanakan pembangunan nasional terhadap masyarakat. Oleh karena itu kebijakan tersebut harus sesuai berdasarkan asas kemanfaatan kehidupan bernegara, sehingga dalam merealisasikan kebijakan itu harus diadakannya suatu produk hukum. Produk hukum *responsive/populistik* adalah suatu bentuk produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan mampu memenuhi harapan masyarakat.⁷⁷

Dalam perspektif teori kedaulatan Rakyat, rakyat lahir sebagai reaksi atas kedaulatan raja. Tokoh yang menjadi bapak dari ajaran ini adalah J.J Rousseau dan pada akhirnya lahir menjadi inspirasi Revolusi Perancis. Lebih lanjut, teori ini juga menjadi inspirasi banyak Negara, termasuk Amerika Serikat dan Indonesia. Dapat dikatakan bahwa *trend* simbol pada abad XX adalah kedaulatan rakyat. Menurut teori ini, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada Negara. Kemudian, Negara, memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah ataupun lembaga perwakilan.⁷⁸

⁷⁷Moh. Mahfud M.D. *Op. Cit.* Halaman 31.

⁷⁸Jazim Hazimidi (dkk). 2012. *Teori Hukum Tata Negara*. Jakarta: Salemba Humanika. Halaman 5.

Asas kedaulatan rakyat yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan secara tegas baik dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh. Alinea Ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan: "... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat". Pada umumnya telah diterima suatu pengertian bahwa kedaulatan berarti kekuasaan yang tertinggi dalam suatu Negara. Ajaran tentang kedaulatan dalam arti kekuasaan yang tertinggi sudah dikenal sejak Aristoteles. Asas ini menghendaki agar setiap tindakan dari pemerintah harus berdasarkan kemauan rakyat dan pada akhirnya semua tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui wakil-wakilnya. Persetujuan dari rakyat atas tindakan pemerintahan itu dapat ditunjukkan bahwa Presiden tidak dapat menetapkan peraturan pemerintah tanpa terlebih dahulu adanya undang-undang, artinya tanpa persetujuan rakyat Presiden tidak dapat menetapkan suatu peraturan pemerintah, dan akhirnya Presiden harus memberikan pertanggungjawaban kepada MPR dan DPR dan diharapkan tidak bersifat seremonial atau tradisi ketatanegaraan saja. Oleh sebab itu, kontrol dari DPR kepada Presiden adalah dalam rangka perwujudan dari asas kedaulatan rakyat.⁷⁹

Prioritas pembangunan nasional disusun untuk melaksanakan berbagai visi yang telah ditetapkan. Prioritas tersebut disusun dengan mempertimbangkan pengalaman membangun pada masa lalu dan berbagai kemungkinan per-

⁷⁹Nomensen Sinamo. 2012. *Hukum Tata Negara, Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*. Cetakan Kedua. Jakarta: Permata Aksara. Halaman 38.

kembangan pada masa depan. Keadaan yang menunjukkan bahwa berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan selama ini muncul kepermukaan secara serentak meliputi segala aspek kehidupan masyarakat disebabkan ketidakjelasan proses pembangunan nasional. Dalam sistem ekonomi kerakyatan misalnya, semua lapisan masyarakat mendapatkan hak untuk memajukan kemampuannya, kesempatan dan perlindungan dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan partisipasi dalam berbagai kegiatan ekonomi. Dalam proses globalisasi hal yang utama adalah mengurangi berbagai macam hambatan perdagangan pembangunan yang mengedepankan prakarsa masyarakat secara luas sehingga menjadi penting terhadap peningkatan daya saing bangsa, tetapi RPJP saat ini belum berhasil menghadapi dan mengatasi segala permasalahan yang ada saat ini, masih banyak proyek-proyek infrastruktur strategis yang pernah di targetkan akhirnya terbengkalai, dan masih banyak proyek yang masih menjadi target atau rencana dalam RKP 2015-2019 belum optimal. Hal ini menjadi hambatan program pembangunan nasional untuk menjalankan kedaulatan kepentingan rakyat. Dalam membentuk kebijakan tentu haruslah menghadirkan aspek kemanfaatan, tetapi RPJMN belum mampu mencapai pembangunan nasional, sehingga masih jauh dari salah satu tujuan hukum yakni “kemanfaatan”.

Melihat RPJMN yang kurang optimal dalam pelaksanaan pembangunan, maka GBHN masih memiliki kelebihan terhadap arah pembangunan nasional untuk menjalankan kedaulatan rakyat, karena GBHN memiliki haluan yang fokus pada satu titik pada aspek pembangunan, sehingga pembangunan akan lebih terarah dan konsisten dibandingkan RPJPN dan RPJMN yang tidak beraturan,

karena terlalu banyak program yang di rencanakan, dan itu membuat realisasi program tersebut terhambat pada pembangunan.

Salah satu hal yang paling penting pada pembangunan nasional ialah ketersediaan pangan dan pendidikan. Melihat RPJPN dan RPJMN terlalu banyak mengkonsep program untuk pembangunan hal itu membuat hal yang paling pokok dalam pembangunan belum mampu terealisasikan secara utuh dan merata. Kemudian persoalan klasik yang dihadapi saat ini adalah tidak adanya jaminan kepastian bahwa program yang telah dikonstruksi secara ideal dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan SPPN maupun RPJPN itu dilaksanakan secara konsisten oleh pemangku kepentingan terkait.⁸⁰ Sampai saat ini, tidak ada mekanisme yang cukup jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN, seperti di level nasional, RPJMN, Renstra Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian, dan di level daerah, RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, Renja SKPD, memang sudah merujuk kepada RPJP.

RPJM Nasional sebagai perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan dalam praktiknya memungkinkan terjadinya ketidaksinambungan antara periode satu dengan periode berikutnya. Hal ini dapat terjadi jika Presiden yang terpilih berikutnya berbeda dengan Presiden sebelumnya. Dapat saja antara strategi pembangunan nasional dari Presiden sebelumnya berbeda dengan Presiden yang terpilih berikutnya. Ini masalah pertama yang timbul dari model

⁸⁰Mudiyati Rahmatunnisa. 2013. "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)", *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Bandung: Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran.

RPJM Nasional, dan dengan ditetapkannya RPJM Nasional dengan Peraturan Presiden, maka dalam proses penyusunan dan penetapannya tidak ada kontrol dari DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. RPJM Nasional akan ditentukan sendiri oleh Presiden. Dengan demikian, dalam model pembuatan RPJM Nasional tidak terdapat mekanisme *checks and balances* di antara lembaga pemegang cabang kekuasaan yang ada (dalam hal ini antara Presiden dan DPR). Terjadinya ketidaksinambungan juga memungkinkan pada hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun di antara pemerintah daerah. Sebagai turunan dari RPJM Nasional, maka RPJM Daerah juga ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. RPJM Daerah seperti halnya RPJM Nasional, tidak terdapat kontrol dari lembaga perwakilan rakyat di daerah, yaitu DPRD. RPJM Daerah ditentukan sendiri oleh Kepala Daerah.⁸¹

Persoalan lain terkait dengan ketidakadilan sosial, masih merupakan sebuah keperihatinan masyarakat di tengah banyaknya rencana pembangunan nasional yang cenderung hanya dilihat dari pertumbuhannya saja. Tidak beraturannya sistem ketatanegaraan dan terjadinya kegaduhan politik, membuka cahaya kesadaran untuk menata ulang dan terbersit menjadikan MPR sebagai “wasit” manakala terjadi hubungan kurang harmonis di antara lembaga lembaga tinggi negara, atau ada lembaga negara yang bermain di luar lapangan sehingga mengganggu ketenangan masyarakat dan mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

⁸¹Tohadi. 2015. “Memperkuat Legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN): Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional atau Revitalisasi GBHN”. *Jurnal Dinamika Masalah Hukum & Keadilan*. Vol. 2 No. 2. Halaman 6-7.

Dalam sistem politik Indonesia sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, pemegang kedaulatan rakyat adalah rakyat itu sendiri. Hanya saja dalam pelaksanaannya kedaulatan ini dilakukan menurut undang-undang yang berlaku. Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat jelas bahwa yang mempunyai kedaulatan dalam negara Indonesia adalah rakyat. Keterlibatan rakyat sebagai pelaksana kedaulatan dalam UUD NRI Tahun 1945 diwujudkan dalam hal:

1. Mengisi keanggotaan MPR, dimana keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah), melalui pemilihan umum;
2. Mengisi keanggotaan DPR melalui pemilihan umum;
3. Mengisi keanggotaan DPD; dan
4. Memilih pasangan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dikatakan bahwa konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrument-instrument hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintah sebagai institusi hukum yang tertib. Oleh karena itu produk hukum yang dihasilkan haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat. Pemerintahan Indonesia secara formal mengakui bahwa: “kekuasaan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.⁸²

Pemahaman tentang rakyat dalam kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, dan menempatkan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Ajaran kedaulatan rakyat sebagai ajaran yang terakhir dipraktikkan pada negara-negara moderen mendapatkan tempat yang baik, karena ajaran kedaulatan rakyat

⁸²Jimly Asshiddiqie. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam Pembentukan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UI Press. Halaman 14.

dapat dianggap sebagai ajaran yang terbaik selain ajaran kedaulatan yang lainnya. Oleh karena rakyat berdaulat atau berkuasa, maka segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Negara yang berkedaulatan rakyat, sudah menjadi konsep yang diterima oleh kebanyakan negara. Negara dengan kekuasaan mutlak dianggap sebagai usaha yang tidak realistis karena negara tidak akan mendapat dukungan luas dari rakyat.

Dewasa ini, hampir semua negara moderen menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dimodifikasi berdasarkan sistem perwakilan. Hal itu, diartikan suatu negara harus bertindak atas dasar keinginan dan kekuasaan rakyat, yang penyelenggaraannya diwakilkan kepada kelompok orang atau lembaga tertentu. Rakyat yang berdaulat mewakilkan kepada wakil-wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan, dan wakil-wakil rakyat menjalankan kekuasaannya harus sesuai dengan kehendak rakyat, tetapi kehendak rakyat yang baik bukan kehendak yang tidak baik. Kedaulatan rakyat yang berarti rakyat yang berkuasa, oleh karena rakyat pada suatu negara yakni kumpulan manusia yang mempunyai persamaan antara lain persamaan asal usul, persamaan kehormatan/perasaan, persamaan daerah tempat tinggal atau pencarian rezeki, persamaan kepentingan atau kebutuhan, persamaan pikiran atau maksud. Rakyat yang berkumpul dan hidup bersama merasa perlu memilih pemimpin atau wakilnya mereka secara bersama untuk menentukan kehidupan mereka bersama, sehingga dilaksanakanlah pemilihan.⁸³

⁸³Kasman Singodimedjo. 1978. *Masalah Kedaulatan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Bulan Bintang. Halaman 39.

Konsep kedaulatan rakyat yang berarti rakyat yang mempunyai kedaulatan atau kekuasaan, tetapi tidak berarti konsep kekuasaan rakyat atau kedaulatan yang demikian tidak bersifat mutlak. Menurut Masdar F. Mas'udi, bahwa kedaulatan sebagai konsep kekuasaan (*sovereignty*) untuk mengatur kehidupan ada yang bersifat terbatas (*muqayyad*), relatif (*nisby*) dan ada yang tidak terbatas (*ghair muqayyad*) atau mutlak (*absolut*). Kedaulatan absolut adalah kedaulatan atas semua kedaulatan yang tidak dibatasi oleh kedaulatan pihak lain. Kedaulatan absolut hanya milik Allah SWT, untuk mengatur alam semesta melalui hukum alam-Nya dan mengatur kehidupan manusia melalui sinyal-sinyal hukum moral yang diilhamkan kepada setiap nurani (*qalb*) manusia atau diwahyukan melalui para nabi dan rasul-Nya, sedangkan dalam negara sebagai bangunan sosial dan proyek peradaban yang direkayasa oleh manusia dalam wilayah tertentu yang berdaulat adalah manusia secara kolektif sebagai khalifah-Nya.⁸⁴

Dalam perspektif demokrasi Pancasila dengan mengutamakan kepentingan bersama dengan asas perwakilan, musyawarah dan kekeluargaan, merupakan hal yang harus diadopsi dalam membangun bangsa ini, sehingga nilai-nilai Pancasila masih tetap bertahan, walaupun arus globalisasi dengan membawa liberalisasi yang begitu kuat masuk dan meresap dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Oleh sebab itu, berhubung salah satu fungsi MPR adalah melakukan legislasi, maka suatu kebijakan yang memuat dasar pembangunan nasional tentu memerlukan kebijakan dalam bentuk hukum melalui peran MPR untuk hadir

⁸⁴Masdar Farid Mas'udi. 2010. *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Alfabeta. Halaman 47.

dalam penyampaian aspirasi rakyat yang terkait dengan Kebijakan Rencana Pembangunan Nasional, yang tertuang dalam GBHN.

Penetapan GBHN perlu direformulasikan, hal ini yang membuat GBHN lebih jelas dibandingkan RPJPN, RPJMN dan RKP yang tidak jelas *output* dan *outcome* serta manfaatnya. GBHN dinilai lebih terstruktur dalam membentuk program pembangunan nasional, dan walaupun MPR tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, tetapi Ketetapan MPR masih menempati hierarki yang lebih tinggi dari pada undang-undang maupun peraturan presiden. Arah, strategi dan program pembangunan nasional (baik jangka panjang maupun jangka menengah) perlu dikembalikan lagi pengaturannya melalui GBHN, dan hal ini sebenarnya merupakan langkah yang sah-sah saja menurut hukum. Dari sisi kekuatan hukum, maka pengaturan ke dalam 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. Apabila pilihan gagasan melalui revitalisasi GBHN yang akan diambil, maka perlu dilakukan perubahan atau amandemen UUD NRI Tahun 1945, terutama terkait dengan wewenang dan tugas MPR.

Hal yang perlu dipertahankan dari model RPJP Nasional dan RPJM Nasional adalah pendekatan dalam proses penyusunan dan penetapannya. Selain itu, jika pilihan melalui revitalisasi GBHN, maka pendekatan yang ada dalam RPJP Nasional dan RPJM Nasional, terutama dengan melalui kerangka berfikir

ilmiah, dan melibatkan unsur-unsur penyelenggara negara dan masyarakat harus diadopsi dalam proses penyusunan dan penetapan GBHN, dan hal ini dilakukan untuk menghindari proses penyusunan dan penetapan GBHN yang sarat politis dan melulu *top-down* seperti ketika zaman Orde Baru. Pendekatan GBHN yang lebih aspiratif dan demokratis nanti akan lebih menghasilkan materi atau isi GBHN yang bernuansa kepentingan rakyat.⁸⁵

Terkait penekanan ruang lingkup serta fungsi GBHN dan RPJPN sebagaimana dimaksud di atas agar tidak menimbulkan preferensi negatif terhadap kemungkinan dipakainya GBHN sebagai instrument politik untuk menilai penyelenggaraan pemerintahan, maka GBHN perlu digarisbawahi adalah sebagai ideologi secara garis besar dari perencanaan pembangunan nasional secara utuh menyeluruh sedangkan, RPJPM merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari GBHN sebagai teknis penyelenggaraan pembangunan nasional, sehingga dalam penyusunan RPJPM oleh Presiden, harus tetap memperhatikan ideologi perencanaan pembangunan sebagai garis besar haluan negara.⁸⁶

Pembangunan nasional merupakan tanggung jawab bersama, tidak hanya tanggung jawab lembaga eksekutif semata sehingga pemberlakuan kembali GBHN sangat diperlukan sebagai sebuah kesepakatan bersama antara pemerintah dan MPR sebagai pengejawantahan rakyat dalam melaksanakan visi, misi, tujuan dan program pemerintahan sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Bahkan pemberlakuan kembali GBHN dapat mengoptimalkan penggunaan

⁸⁵Tohadi. *Op.Cit.* Halaman 10-11.

⁸⁶*Ibid.*

keuangan negara sehingga keuangan negara dapat dipergunakan secara efektif dan efisien.⁸⁷

Sebagai contoh dalam pembangunan bidang ekonomi telah digariskan bahwa penyelenggaraannya harus selalu mengarah pada mantapnya Sistem Ekonomi Nasional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 untuk mewujudkan demokrasi ekonomi sebagai dasar pelaksanaan pembangunan, berarti prinsip dasar pembangunan ekonomi harus mampu untuk mewujudkan/mengaktualisasikan demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sistem ekonomi yang digunakan di Indonesia disebut demokrasi ekonomi atau ekonomi Pancasila. Dalam demokrasi ekonomi, produksi dilakukan sebagai usaha bersama untuk kepentingan bersama. Demokrasi ekonomi mengutamakan peranan aktif masyarakat dalam kaitannya dengan kegiatan pembangunan. Pemerintah berkewajiban memberikan pengarahan dan bimbingan terhadap pertumbuhan ekonomi, dan menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha, sedangkan dunia usaha berkewajiban memberi tanggapan yang positif terhadap pengarahan, bimbingan, dan berusaha menciptakan iklim yang sehat dalam kegiatan yang dilakukan.

Sesuai dengan prinsip demokrasi ekonomi Pancasila, maka Pancasila harus dijadikan dasar untuk merumuskan dan menetapkan pola pembangunan nasional yang akan dituangkan dalam GBHN, karena Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, dan hal ini adalah konsekuensi bahwa Indonesia adalah negara hukum. Padmo Wahjono, mengatakan ada 5 (lima) unsur formal

⁸⁷Putu Sekarwangi Saraswati. 2017. "Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam Undang-Undang Dasar". *Prosiding Seminar Nasional*. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati. Halaman 242.

negara hukum Indonesia, yaitu: (1) bersumber pada Pancasila; (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga tertinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, Presiden mandataris MPR bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan bagian dari MPR merupakan lembaga pembentuk undang-undang; (3) Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, tidak bersifat absolut; (4) segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan; dan (5) kekuasaan kehakiman yang merdeka.⁸⁸ Pandangan lain menurut Philipus M. Hadjon, dijelaskan bahwa ciri negara hukum Pancasila, yaitu: (1) keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; (2) hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan negara; (3) prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan perdilan merupakan sarana terakhir; dan (4) keseimbangan antara hak dan kewajiban.⁸⁹

Susunan Pancasila adalah hirarkis dan mempunyai bentuk piramidal, dan kalau dilihat dari inti isinya, maka urutan-urutan lima sila menunjukkan suatu rangkaian tingkat dalam dan luas isinya. Setiap sila yang di belakang sila lainnya merupakan pengkhususan dari sila yang di depannya, dan jika urutan masing-masing sila dianggap mempunyai maksud demikian, maka di antara lima sila ada hubungan yang mengikat satu kepada yang lain, sehingga Pancasila merupakan satu kesatuan yang bulat. Dalam susunan hirarkis dan piramidal ini, maka Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi basis dari kemanusiaan (perikemanusiaan),

⁸⁸Padmo Wahjono. 1989. *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Jakarta: In-Hill Co. Halaman 32.

⁸⁹Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. Halaman 90.

persatuan Indonesia (kebangsaan), kerakyatan dan keadilan sosial. Sebaliknya Ketuhanan Yang Maha Esa adalah Ketuhanan Yang Maha Esa adalah yang berkemanusiaan, berpersatuan (berkebangsaan), berkerakyatan dan berkeadilan sosial.⁹⁰

Dalam hal demokrasi ekonomi didasarkan pada UUD NRI Tahun 1945, maka Pasal 33 merupakan pesan moral dan pesan budaya dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia di bidang kehidupan ekonomi. Ketentuan ini tidak sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang negara mengatur kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita, suatu keyakinan yang dipegang teguh, serta diperjuangkan secara konsisten oleh para pimpinan pemerintahan.⁹¹ Pesan konstitusional tersebut tampak jelas, bahwa yang dituju adalah suatu sistem ekonomi tertentu, tidak ekonomi kapitalistik (berdasar paham individualisme), tetapi suatu sistem ekonomi berdasarkan kebersamaan dan berdasarkan atas asas kekeluargaan.⁹² Berdasarkan atas asas kekeluargaan berarti semangat kekeluargaan yang menjadi landasan filosofis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 harus diterjemahkan dalam setiap pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945,⁹³ dan dengan demikian ciri-ciri sistem ekonomi Indonesia, yaitu:⁹⁴

⁹⁰Notonagoro. 1988. *Pancasila Dasar Falsafah Negara*. Cetakan Keempat. Jakarta: Rineka Cipta. Halaman 90.

⁹¹Bagir Manan. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju. Halaman 45.

⁹²Herman Soewardi. 1989. *Koperasi: Suatu Kumpulan Makalah*. Bandung: Ikopin. Halaman 413.

⁹³*Ibid.*

⁹⁴Faisal. "Sistem Ekonomi di Indonesia Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945". <https://jagadedukasi.blogspot.com/2015/12/sistem-ekonomi-di-indonesia-berdasarkan.html>. Diakses pada Pukul 14.00, Tanggal 21 Pebruari 2019.

1. Peranan negara penting, tetapi tidak dominan. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah tumbuhnya sistem ekonomi komando. Demikian juga peranan swasta juga penting, tetapi tidak dominan. Dalam hal ini, untuk mencegah berkembangnya sistem pasar/liberal. Dalam sistem ekonomi Pancasila usaha negara dan swasta tumbuh berdampingan secara seimbang.
2. Sistem ini tidak didominasi oleh modal, tetapi juga tidak didominasi oleh buruh. Sistem ekonomi ini berdasarkan atas asas kekeluargaan.
3. Masyarakat memegang peranan penting, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, dan di bawah pimpinan atau pengawasan anggota-anggota masyarakat.
4. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara. Selanjutnya, dalam demokrasi ekonomi yang berdasarkan Pancasila harus dihindarkan hal-hal berikut.
5. Sistem *free fight liberalism* (sistem ekonomi liberal yang bebas), yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain, yang dalam sejarah di Indonesia telah menimbulkan kelemahan struktural ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam perekonomian dunia.
6. Sistem etatisme (sistem ekonomi komando), bahwa negara beserta aparatur ekonomi bersifat dominan, mendesak, dan mematikan potensi, serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara.
7. Persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni, yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.

Pembangunan ekonomi nasional selayaknya mengamalkan semua sila Pancasila secara serasi, yakni mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan mengembangkan pertumbuhan ekonomi yang merata untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan ekonomi nasional harus sesuai dengan sistem ekonomi berdasarkan atas asas kekeluargaan sesuai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Pembangunan ekonomi nasional dilaksanakan secara berencana, terpadu, dan mewujudkan kehidupan yang sejajar dengan bangsa lain. Dengan demikian, pembangunan ekonomi nasional harus selalu mewujudkan demokrasi ekonomi yang mendasarkan terhadap sistem ekonomi nasional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Secara eksplisit, pengertian demokrasi ekonomi tertuang dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi di Negara Republik Indonesia, dan UUD NRI Tahun 1945 mengandung gagasan demokrasi politik dan sekaligus demokrasi ekonomi, artinya, dalam pemegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat, baik di bidang politik maupun ekonomi. Seluruh sumber daya politik dan ekonomi dikuasai oleh rakyat yang berdaulat, tetapi dalam sistem demokrasi yang dibangun tentu tidak semuanya secara langsung dikuasai oleh rakyat. Ada beberapa bagian yang pokok diwakilkan pengurusannya kepada negara, dalam hal ini diwakilkan kepada: (1) MPR, DPR, DPR, dan Presiden dalam urusan penyusunan haluan-haluan dan perumusan kebijakan-kebijakan resmi bernegara; (2) Presiden dan lembaga-lembaga eksekutif pemerintahan lainnya dalam urusan-urusan melaksanakan haluan-haluan dan kebijakan-kebijakan negara itu; dan (3) secara tidak langsung kepada lembaga peradilan dalam urusan mengadili pelanggaran terhadap haluan dan kebijakan negara tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa 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. Selain GBHN, maka hal penting yang diperlukan dalam membangun Indonesia adalah pengamalan Pancasila yang terbebas dari dogma dan simbol yang didoktrin selama Orde Baru.⁹⁵ GBHN dibutuhkan, karena saat ini tidak ada arah yang jelas dalam membangun Indonesia, oleh sebab itu

⁹⁵Suara Pembaharuan. "Dibutuhkan GBHN untuk Bangun Indonesia Sesuai Pancasila" <https://sp.beritasatu.com/home/dibutuhkan-gbhn-untuk-bangun-indonesia-sesuai-pancasila/42668>. Diakses pada Pukul 14.15, Tanggal 21 Februari 2019.

kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN perlu dikembalikan, demi mewujudkan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Salah satu argumentasi utama atau alasan perlunya menghidupkan GBHN didasarkan pada pandangan bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia pasca reformasi mengalami kekacauan, tidak ada arah dan adanya benturan kebijakan atau kepentingan antara pusat dan daerah,⁹⁶ dan sebagaimana yang diuraikan pada bab sebelumnya, maka GBHN yang dulu diamanatkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 (urutan pertama) dan diwadahi dalam sebuah ketetapan MPR (urutan kedua), sehingga dalam konteks dan perspektif seperti ini, pemikiran dan keputusan untuk menghidupkan kembali GBHN menemukan alurnya.

⁹⁶Imam Subkhan. 2014. "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia". *Jurnal Aspirasi*. Vol. 5 No. 2, Desember 2014. Halaman 132.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap rumusan masalah yang ditetapkan, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Sebelumnya amandemen UUD NRI Tahun 1945, maka MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan pelaksana dari kedaulatan rakyat. Semua putusan MPR pada hakikatnya GBHN, tetapi hanya satu yang mempunyai tujuan untuk jangka waktu panjang, sedangkan yang lainnya untuk jangka waktu pendek, atau yang satu mempunyai sifat lebih permanen dari pada yang lainnya. GBHN yang ditetapkan MPR merupakan ketentuan pokok yang mencerminkan keinginan pernyataan rakyat seluruhnya sebagai tujuan yang dicita-citakan dan yang harus dicapai dalam waktu tertentu. GBHN biasa diartikan sebagai dasar untuk mewujudkan tujuan (cita-cita) jangka waktu pendek, karena tergantung pada masa kedudukan (jabatan) MPR.
2. UUD NRI Tahun 1945 (setelah perubahan) tidak lagi menempatkan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara dan pelaku yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat, karena redaksi kalimat Pasal 1 ayat (2) yang menentukan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”, telah diubah menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Perubahan ini berimplikasi pada

komposisi dan wewenang MPR. Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sebagai arah pembangunan nasional sudah tidak ada lagi, karena kewenangan untuk menetapkan sistem penyusunan perencanaan pembangunan menjadi kewenangan Presiden.

3. 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 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.

E. Saran

Mengingat arti penting GBHN sebagai *platform* atau *blueprint* dalam pelaksanaan pembangunan, dan guna menghindari tumpang tindih kebijakan antar kementerian atau kelembagaan pemerintahan, maka:

1. Kewenangan menetapkan GBHN yang merupakan pernyataan keinginan rakyat sebagai acuan utama penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-

cita bangsa, harus dikembalikan kepada MPR, karena MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

2. Pilihan gagasan melalui revitalisasi GBHN harus dilakukan melalui perubahan atau amandemen UUD NRI Tahun 1945, terutama terkait dengan wewenang dan tugas MPR, sedangkan pendekatan yang ada dalam RPJP Nasional dan RPJM Nasional, terutama melalui kerangka berfikir ilmiah, dengan melibatkan unsur-unsur penyelenggara negara dan masyarakat harus diadopsi dalam proses penyusunan dan penetapan GBHN, dan hal ini dilakukan untuk menghindari proses penyusunan dan penetapan GBHN yang sarat politis dan melulu *top-down* seperti ketika zaman Orde Baru.
3. Selain mengembalikan kewenangan menetapkan GBHN kepada MPR, maka hal penting yang diperlukan dalam membangun Indonesia adalah pengamalan Pancasila yang terbebas dari dogma dan simbol yang didoktrin selama Orde Baru.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdul Rasyid Thalib. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Afan Gaffar. 1996. *Politik Indonesia Menuju Transisi Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Agussalim. 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Alfian. 1986. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Amien Rais. 1986. *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta: Seri Prisma-LP3ES.
- Arifin Firmansyah (dkk). 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan AntarLembaga Negara*. Edisi Ke-1. Cetakan Ke-1, Jakarta: Konsorium Reformasi Hukum Nasional (KRHN).
- Arnicon Aziz. 1990. *Empat GBHN 1973, 1978, 1983, 1998*. Edisi Satu. Cetakan Pertama. Jakarta: Bumi Aksara.
- Bagir Manan. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju.
- Bambang Sunggono. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Christine S.T. Kansil. 1982. *Haluan Politik Negara Indonesia, Pembahasan Ketetapan MPR 1968-1983*. Cetakan Keempat. Jakarta: Erlangga.
- . 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Bumi Aksara.
- Deddy Ismatullah, H. dan Beni Ahmad Saebani. 2018. *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*. Cetakan Kedua. Bandung: Pustaka Setia.
- Farouk Muhammad dan H. Djaali. 2005. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Restu Agung.
- Frans Magnis Suseno. 2001. *Kuasa dan Moral*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hendra Nurtjahjo. 2005. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: PSHTN FH UI.
- Herman Soewardi. 1989. *Koperasi: Suatu Kumpulan Makalah*. Bandung: Ikopin.
- Inu Kencana Syafii dan Azhari. 2012. *Sistem Politik Indonesia*. Cetakan Ketujuh. Bandung: Refika Aditama.
- . 1997. *Ilmu Politik*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Janpatar Simamora. 2016. "Urgensi Keberadaan GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Litigasi*. Vol. 17 No 2.
- Jazim Hazimidi (dkk). 2012. *Teori Hukum Tata Negara*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Jimly Asshiddiqie. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam Pembentukan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UI Press.
- , 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi 1. Cetakan Pertama: Sinar Grafika: Jakarta.
- , 2012. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan Kedua. Malang: Bayumedia Publishing.
- Kasman Singodimedjo. 1978. *Masalah Kedaulatan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Bulan Bintang.
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2007. *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Cetakan Kesepuluh. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Marwan Mas. 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Cetakan Kesatu. Depok: RajaGrafindo Persada.
- Masdar Farid Mas'udi. 2010. *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Alvabeta.
- Mochtar Kusumaatmadja. 2006. *Konsep-konsep dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis*. Editor: R. Otje Salman S. dan Edi Damian. Cetakan Kedua. Bandung: Alumni.
- Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih. 1994. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Moh. Mahfud M.D. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Cetakan Kedua. Edisi Revisi. Jakarta: Rineka Cipta.
- , 2010. *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan Ke-3. Edisi Revisi. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- MPR-RI. 2015. *Panduan Masyarakat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Cetakan Keempatbelas. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI.
- Muhammad Erwin. 2012. *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis terhadap Hukum*. Cetakan Ke-2. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Nomensen Sinamo. 2012. *Hukum Tata Negara, Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*. Cetakan Kedua. Jakarta: Permata Aksara.

- Notonagoro. 1988. *Pancasila Dasar Falsafah Negara*. Cetakan Keempat. Jakarta: Rineka Cipta.
- Padmo Wahjono. 1989. *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Jakarta: In-Hill Co.
- Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Ridwan H.R. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Rozikin Daman. 1993. *Hukum Tata Negara dalam Suatu Pengantar*. Cetakan Pertama. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Rusandi Sumintapura. 1988. *Sistem Politik di Indonesia*. Jakarta: Sinar Baru.
- Saifullah Yusuf dan Fachruddin Salim. 2000. *Pergulatan Indonesia Membangun Demokrasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Gerakan Pemuda Ansor.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan Keenam. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soerjono Soekanto. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: UI-Press.
- Sri Soemantri. 1971. *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni.
- Yan Pranadya Puspa. 1977. *Kamus Hukum*. Cetakan Pertama. Semarang: Aneka Ilmu.
- Zainuddin Ali. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Jurnal/Laporan Penelitian/Makalah:

- Imam Subkhan. 2014. "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia (GBHN and the Change of Indonesia Development Planning)", *Jurnal Aspirasi*. Vol. 5 No. 2, Desember.
- Mei Susanto. 2017. "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia". *Jurnal De Jure*. Vol. 17 No. 3. Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.
- Mudiyati Rahmatunnisa. 2013. "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)", *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Bandung: Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran.

- Nazriyah, R. 2017. "Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 47 No. 134. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Ni Wayan Merda Surya Dewi. 2017. "Kewenangan MPR sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat Pasca Amandemen Ke-4 UUD NRI 1945". *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 7 No. 1.
- Putu Sekarwangi Saraswati. 2017. "Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam Undang-Undang Dasar". *Prosiding Seminar Nasional*. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati.
- Suko Wiyono. 2016. "Kedaulatan Rakyat dan Wewenang MPR dalam Dinamisasi Penyelenggaraan Negara Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Makalah*. Disampaikan dalam Acara Focus Group Discussion (FGD) Pusat Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pancasila dan Laboratorium Pancasila Universitas Negeri Malang pada Tanggal 3 Mei.
- Tengku Erwinsyahbana. 2012. "Perspektif Hukum Perkawinan Antar Agama yang Berkeadilan Dikaitkan dengan Politik Hukum Perkawinan Indonesia Dalam Rangka Pembangunan Hukum Keluarga Nasional". *Disertasi*. Bandung: Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.
- , 2017. "Pertanggungjawaban Yuridis Direksi terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah". *Jurnal Ilmu Hukum De Lega Lata*. Vol. 2 No. 1. Januari-Juni. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Tengku Erwinsyahbana dan Melinda. 2018. "Kewenangan dan Tanggung Jawab Notaris Pengganti setelah Pelaksanaan Tugas dan Jabatan Berakhir". *Jurnal Lentera Hukum*. Volume 5 Issue 2. Jember: Universitas Jember.
- Tohadi. 2015. "Memperkuat Legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN): Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional atau Revitalisasi GBHN". *Jurnal Dinamika Masalah Hukum & Keadilan*. Vol. 2 No. 2.
- Tunjung Sulaksono. 2016. "Relevansi dan Revitalisasi GBHN dalam Perencanaan Pembangunan". *Makalah*. Disampaikan dalam FGD Kerjasama Antara CEPP UMY dan MPR RI: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN. Yogyakarta.
- Yessi Anggraini. 2015. "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945". *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justisia*. Vol. 9 No. 1. Januari-Maret.
- Zainal Amaluddin. 2018. "Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Mengubah dan Menetapkan UUD 1945 Pasca Amandemen Perspektif Masalah". *Tesis*. Surabaya: Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel.

Internet:

Faisal. "Sistem Ekonomi di Indonesia Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945". <https://jagadedukasi.blogspot.com/2015/12/sistem-ekonomi-di-indonesia-berdasarkan.html>. Diakses pada Pukul 14.00, Tanggal 21 Pebruari 2019.

Suara Pembaharuan. "Dibutuhkan GBHN untuk Bangun Indonesia Sesuai Pancasila" <https://sp.beritasatu.com/home/dibutuhkan-gbhn-untuk-bangun-indonesia-sesuai-pancasila/42668>. Diakses pada Pukul 14.15, Tanggal 21 Pebruari 2019.

Peraturan Perundang-undangan:

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJPN).