

GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA DALAM STRUKTUR HUKUM INDONESIA¹

OLEH

NI KETUT SRI UTARI

1. PENDAHULUAN

PDIP akan menginisiasi sebuah gerakan nasional bersama untuk menetapkan Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. Para pendiri bangsa sudah pernah melaksanakannya melalui Pola Pembangunan Nasional Semesta dan Berencana (PNSB). Di era Orde Baru Soeharto, terminologi itu disebut Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Sekretaris Steering Committee Rakernas PDI-P, Ahmad Basarah menjelaskan perbedaan PNSB era Presiden Soekarno dengan GBHN era Presiden Soeharto terletak **pada ruang lingkup** haluan Negara sebagai berikut:

- Tahap pertama 1961-1969 disebut dengan istilah Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana sebagaimana diatur dalam TAP MPRS No II/MPRS/1960, aspek pembangunan yang diatur juga hal-hal yang menyangkut aspek-aspek fundamental. Bidang-Mental/Agama/Kerohanian/Penelitian; Bidang Kesejahteraan; Bidang Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan; Bidang Distribusi dan Perhubungan; Bidang Keuangan dan Pembiayaan serta Ketentuan Pelaksanaan; Termasuk mulai dari revolusi mental membangun karakter kebangsaan manusia Indonesia seutuhnya. Jadi bukan hanya aspek pembangunan fisik semata.

¹ Disajikan Dalam Seminar "Keberadaan GBHN dari Sudut Konteks dan Contents" Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unud, Hari Jumat 30 September 2016 di FH Unud Denpasar.

- Sementara GBHN era Presiden Soeharto, meskipun sama-sama ditetapkan oleh MPR seperti PNSB, ruang lingkupnya hanya berisi haluan pembangunan pemerintahan pusat yang dilaksanakan oleh eksekutif saja. Jadi yang GBHN era Soeharto tidak mengatur haluan lembaga-lembaga negara lainnya. Perbedaan selanjutnya, orientasi aspek pembangunan GBHN era Orde Baru pun terlalu menitikberatkan kepada aspek pembangunan fisik. Sementara aspek pembangunan karakter nasional bangsa banyak diabaikan.
- Bila dibandingkan lagi dengan sistem saat ini dengan sebutan Rancangan Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang dibuat masing-masing presiden, maka cenderung lebih eksklusif lagi, Karena selain hanya mengatur haluan pemerintahan selama lima tahun ke depan yang merupakan visi dan misi capres/cawapres, juga disusun dan diputuskan sendiri oleh pemerintah. Sehingga bersifat eksekutifsentris, setiap ganti Presiden akan bergantilah visi dan misi pemerintahan nasional. Padahal haluan negara harus mencerminkan kehendak rakyat bukan hanya kehendak pemerintah semata.

Oleh karena itulah maka PDIP berpandangan, bahwa di era reformasi saat ini, bangsa Indonesia telah kehilangan visi haluan negaranya. Oleh karenanya Rakernas I PDIP memandang perlu untuk mengingatkan dan mengajak segenap bangsa Indonesia memikirkan ulang dan melakukan rekonstruksi prinsip bernegara agar kembali memiliki haluan negara².

Pemikiran mengenai keberadaan GBHN dianggap urgen dalam system ketatanegaraan di Indonesia. Di sisi lain UUD NRI 1945 telah menghapus kewenangan MPR menetapkan GBHN dan MPR bukan lagi lembaga tertinggi Negara (dengan menganut *system check and balances*), tetapi di sisi lain UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan menetapkan Tap MPR sebagai sumber hukum setelah UUD NRI 1945. Faktanya masih ada Tap MPR yang masih berlaku dewasa ini. Apa landasan hukum dan bentuk aturan hukum yang

²Markus Junianto Sihalojo/JAS BeritaSatu.com Diunduh tgl 21 Mei 2016 dari Suara Pembaharuan.com. Berita Satu.

dijadikan dasar tentang keberadaan GBHN? Tujuan paper ini adalah untuk urun pendapat mengenai keberadaan GBHN dalam system ketatanegaraan Indonesia.

II. PEMBAHASAN

1. KEDUDUKAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Ketika pembahasan Rancangan UUD 1945 pada sidang BPUPKI, mengenai sistem pemerintahan negara mengalami perdebatan yang panjang, antara sistem parlementer dan sistem presidensial Amerika Serikat.³ Mohamad Yamin dan Hatta cenderung pada sistem pemerintahan parlementer, tetapi para anggota cenderung menolak sistem parlementer. Soepomo menegaskan, rancangan undang-undang dasar yang disusun memakai sistem sendiri, dimana kepala negara yang tidak tunduk kepada Badan Perwakilan Rakyat, tetapi sepenuhnya bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Menteri-menteri hanya tunduk kepada kepala negara. Gagasan membentuk sistem sendiri yang diajukan Supomo, menurut para ahli adalah menganut sistem presidensial. Menurut Aulia A. Rachman ada empat alasan pokok yang menjadi titik acuan bagi pendiri negara memilih sistem pemerintahan presidensial:

- 1) Indonesia memerlukan kepemimpinan yang kuat, stabil, dan efektif untuk menjamin keberlangsungan eksistensi negara Indonesia yang akan diproklamasikan. Para pendiri bangsa meyakini bahwa model kepemimpinan negara yang kuat dan efektif hanya dapat diciptakan dengan memilih sistem presidensial dimana presiden tidak hanya berfungsi sebagai kepala negara tetapi, sekaligus kepala pemerintahan.
- 2) Karena alasan teoritis yaitu alasan yang terkait dengan cita negara (*staatsidee*) terutama cita negara integralistik pada saat pembahasan UUD 1945 dalam sidang BPUPKI. Sistem pemerintahan presidensial diyakini amat kompatibel dengan paham negara integralistik.
- 3) Pada awal kemerdekaan presiden diberi kekuasaan penuh untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan DPR, MPR dan DPA. Pilihan pada sistem presidensial dianggap tepat dalam melaksanakan kewenangan yang sangat luar biasa itu. Tambah lagi, dengan sistem presidensial, presiden dapat

³Saldi Isra.2010. Pergeseran Fungsi Legislasi. Menguatnya Model Legislasi. Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia. Jakarta: Penerbit Rajawali Press; Ibid; h 48-52

bertindak lebih cepat dalam mengatasi masalah-masalah kenegaraan pada masa transisi

- 4) Merupakan simbol perlawanan atas segala bentuk penjajahan karena sistem parlementer dianggap sebagai produk penjajahan oleh para pendiri negara.

Undang Undang Dasar 1945, adalah Undang Undang Dasar yang oleh pendiri negara memang dimaksudkan bersifat sementara (Aturan Tambahan angka 2).

Ciri-ciri sistem presidensialnya tampak pada:

- 1) Kepala pemerintahan adalah kepala negara
- 2) Presiden adalah pimpinan eksekutif
- 3) Presiden menunjuk kepala departemen yang dibawahnya
- 4) Anggota DPR tidak dapat dipilih pada administrasi/ eksekutif demikian sebaliknya
- 5) Presiden dipilih dalam waktu lima tahun.
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan DPR.
- 7) DPR tidak dapat memberhentikan presiden.

Ciri parlementernya:

- 1) Presiden dipilih, diangkat dan diberhentikan oleh MPR;
- 2) Presiden bertanggungjawab pada MPR; dan
- 3) Dapat dijatuhkan dalam masa jabatan melalui sidang istimewa.
- 4) MPR adalah lembaga negara tertinggi (supremasi), yang menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, berwenang mengubah UUD.

Konstruksi ketatanegaraan ini dianggap paling ideal dan sesuai dengan asas kekeluargaan dalam permusyawaratan perwakilan yang diwujudkan dalam bentuk MPR sebagai pemegang Kedaulatan Rakyat dalam susunan negara kesatuan. Sayangnya, dalam praktek penyelenggaraan negara menimbulkan presiden seumur hidup, karena tidak ada pembatasan masa jabatan presiden dan cara-cara pengisian orang-orang yang duduk di DPR maupun MPR. Hal ini disebabkan karena undang-undang kepartaian, undang-undang pemilihan umum dan undang-undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD yang tidak demokratis.

Langkah besar telah dimulai dengan perubahan terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUDNRI 1945): dengan menegaskan sistem pemerintahan presidensial; memuat ketentuan tentang hak asasi manusia yang lebih banyak dan penataan lembaga lainnya, melalui empat (4) tahapan perubahan terhadap Batang Tubuh UUD 1945, dengan komitmen tetap mengacu pada Dasar Negara Pancasila, sebagai pedoman dalam hidup bernegaradan pedoman dalam memecahkan masalah bangsa. Panitia Ad Hoc I MPR 1999 pada waktu menyusun perubahan I UUD 1945, telah menetapkan kesepakatan dasar terdiri dari lima (5) butir:

- 1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial
- 4) Penjelasan UUD 1945 diadopsi serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal
- 5) Perubahan dilakukan dengan cara addendum.⁴

Salah satu tujuan amandemen UUD 1945 adalah mempertegas sistem presidensial, sehingga langkah yang telah diambil adalah menyesuaikan dengan sistem presidensial murni, yang ciri-cirinya adalah sebagai berikut:

Allan R Ball dan Guy Peters⁵: karakter pemerintahan sistem presidensial:

- 1) Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan(*The president is both nominal and political head of state*)
- 2) Presiden tidak dipilih oleh legislatif, tetapi dipilih secara langsung oleh pemilihan umum (Di AS ada badan pemilih, tetapi ia badan politik yang penting dalam pemungutan suara setiap negara (bagian) hanya sebagai satu unit suara dan karenanya sistem cenderung merugikan partai kecil.(*The President is not elected by the legislature, but is directly elected by the total election.(There is an electoral college in USA, but it is of political significance only in that each state votes as a unit and hence the system tends to disadvantage small parties*)
- 3) Presiden bukan bagian dari legislatif dan ia tidak dapat dikontrol oleh legislative kecuali melalui prosedur hukum impeachment(*The President is not part of legislature and he cannot be office by the legislature except through the legal process of impeachment*).

⁴ Atmadja,I Dewa Gede.2006. Hukum Konstitusi. Perubahan Konstitusi dari sudut Pandang Perbandingan. Denpasar. Lembaga Pers Mahasiswa FH Unud bekerjasama dengan Penerbit Bali Aga; h 73

⁵Saldi Isra.2010; Op-Cit; h38-39

- 4) Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif dan memanggil pemilihan umum. Biasanya presiden dan legislatif dipilih dalam waktu yang berbeda (*The President cannot be dissolve the legislature and call the general election. Usually the president and the legislature are elected for mixed terms*).

Menurut Jimly Asshiddiqie:

- 1) Terdapat pemisahan yang jelas antara cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif
- 2) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
- 3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara sekaligus kepala pemerintahan
- 4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian juga sebaliknya.
- 6) Presiden tidak bisa membubarkan atau memaksa parlemen.
- 7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu pemerintah eksekutif bertanggungjawab pada konstitusi.
- 8) Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.⁶

Lembaga legislatif Indonesia tidak persis sama dengan sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat di mana Congress terdiri dari *House of Representative* dan *Senat*⁷ (wakil negara-negara bagian karena Amerika Serikat adalah negara Federal yang dikenal dengan sistem Bicameral). Sistem pemisahan kekuasaan di Amerika Serikat, Congress memiliki wewenang sepenuhnya dalam menetapkan undang-undang, sedangkan presiden hanya menjalankan undang-undang. Jika Presiden berkeberatan menjalankan undang-undang maka: presiden dapat melakukan Veto (menolak menjalankan undang-undang) dan Veto Presiden gugur apabila undang-undang yang ditetapkan oleh Congress disetujui oleh dua pertiga dari kedua kamar di Congress Amerika Serikat.

Di Indonesia, keberadaan MPR sebagai lembaga tersendiri demikian juga DPR dan DPD, karena masing-masing memiliki fungsinya sendiri. Majelis Permusyawaratan

⁶ Saldi Isra.2010; Ibid; h38-39

⁷ Sri Soemantri. 1971. Perbandingan (antar) Hukum Tatanegara. Bandung : Penerbit Alumni; h.99.

Rakyat memiliki fungsi (Pasal 3 UUD NRI 1945: mengubah dan menetapkan UUD; melantik presiden dan wakil presiden; memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (prosedur *impeachment*).

DPD berfungsi sebagai badan pertimbangan dan membantu fungsi pengawasan DPR:

- 1) Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 D ayat(1)UUD NRI 1945)
- 2) Ikut membahas undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; tetapi, tidak ikut memutuskan sebuah undang-undang, karena pembentuk undang-undang adalah DPR (Pasal 22 D ayat (2) UUD NRI 1945).
- 3) Memberi pertimbangan pada DPR atas Rancangan APBN dan rancangan undang-undang yang berkait dengan pajak, pendidikan, dan agama.(Pasal 22 D ayat (2) UUD NRI 1945).
- 4) Sebagai pengawas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, APBN, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.(Pasal 22 D ayat (3)UUD NRI 1945).

DPR memiliki 3 fungsi yakni: fungsi legislasi, fungsi anggaran (APBN) dan fungsi pengawasan. Adanya tiga macam lembaga legislative ini, Jimly Assidique, memberi alternatif nama legislatif Indonesia pasca amandemen sebagai tri kameral.⁸

⁸Jimly Asshiddiqie.2002.Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945. Jakarta. Penerbit FH UI Press; h.14-16

Bila dikaji dari kewenangan yang dimiliki oleh MPR yakni (Pasal 3 UUD NRI 1945): mengubah dan menetapkan UUD; melantik presiden dan wakil presiden; memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (prosedur *impeachment*) maka ia tetap lembaga tertinggi Negara. Mahkamah Konstitusi hanya dapat menguji undang-undang dan tidak dapat menguji Ketetapan MPR atau tentang Perubahan UUD. Demikian juga putusan MK tentang *impeachment* bisa diterima atau ditolak oleh MPR. Dikaji dari aspek kekuasaan (politik) negara adalah organisasi kekuasaan yang bersifat hirarkhis dan MPR adalah pemegang kekuasaan / pembentuk hukum tertinggi.

Bila dikaji dari struktur hukum dalam Negara sesuai dengan pendapat Hans Kelsen⁹ bahwa hukum adalah suatu tatanan (*order*) tingkah laku manusia. Tatanan merupakan suatu sistem aturan; hukum tidak terdiri dari satu aturan tunggal yang terisolasi, dia adalah seperangkat aturan yang memiliki kesatuan yang disebut sistem. Kita tidak mungkin dapat memahami hukum bila kita membatasi perhatian pada aturan tunggal yang terisolasi. Garis hubungan bersama antara bagian-bagian aturan dari tata hukum adalah penting untuk memahami sifat dari hukum, hanya dengan dasar-dasar hubungan yang komprehensif yang membentuk tata hukum, sifat hukum dapat dipahami secara jelas.

” Law is an order of human behavior. An “order” is a system a set of rules. Law is not as it sometimes said a rule. It is a set of rules having the kind of unity we understand by a system. It is impossible to grasp the nature of law if we limit our attention to the single isolated rule. The relations with link together the particular rules of legal order are also essential to nature of law. Only on the basis of clear comprehension of those relations constituting the legal order can nature of law be fully understood.

Suatu sistem hukum adalah: rangkaian hubungan, baik bersifat horizontal maupun vertikal. Hans Kelsen melihat sistem hukum dalam negara berjenjang secara vertikal membentuk piramida. Makin tinggi jenjang norma hukum maka makin abstrak, makin rendah makin kongkrit. Disamping itu ada proses delegasi wewenang oleh aturan hukum yang lebih tinggi ke aturan yang lebih rendah, baik secara atributif,

⁹ Hans Kelsen 1973. Op-cit; h.3

atau dengan pendelegasian, hukum yang lebih rendah berpedoman atau tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Hans Kelsen hanya membagi norma hukum atas dua bagian besar yakni *Grund Norm* dan *Norm*.

Adolf Merkl melihat hirarkhi tatahukum dalam negara sebagai suatu proses abstraksi. Semakin tinggi jenjang aturan hukum itu, ia makin umum dan abstrak, sebaliknya makin ke bawah makin kongkrit;¹⁰ atau kalau dilihat terbalik dari atas kebawah dikenal teori kongkritisasi hukum yang telah diadopsi oleh Hans Kelsen yang melihat hukum sebagai struktur piramid. Hukum terungkap dalam proses bertahap dari norma hukum yang tertinggi yang merupakan norma hukum yang paling abstrak, umum, semata-mata menetapkan norma yang lebih rendah sampai ke norma hukum yang paling rendah yang sepenuhnya diindividualisasikan, kongkrit dan eksekutif/penerapan. Diantara dua kutub ini masing-masing norma tidak saja menetapkan hukum, tetapi juga menerapkan dan mengambil bagian dalam proses kongkritisasi hukum. Perubahan terhadap norma hukum yang lebih tinggi akan membawa dampak perubahan terhadap norma hukum yang lebih rendah. Apabila norma hukum yang lebih tinggi dicabut dan dihapus, maka norma hukum dibawahnya akan tercabut dan terhapus pula.¹¹

Hans Nawiasky, murid Hans Kelsen melengkapi pendapat gurunya dengan mengadakan pengelompokan jenjang norma hukum dalam negara atas 4 macam yaitu: *Staatsfundamental Norm* (Norma Dasar Negara); *Staatsgrundgesetz* (aturan Dasar Negara); *Formellegesetz* (undang-undang); *Verordnung & Autonomesatzung* (peraturan pelaksana dan peraturan otonomi).¹²

Hans Kelsen menyatakan hukum positif adalah hukum yang berlaku pada negara tertentu. (*Positive law is always the law of definite community; the law of USA, the*

¹⁰ Padmo Wahjono. Ilmu Negara. Jakarta. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 1966; h.26

¹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto. Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar Dan Pembentukannya . Yogyakarta: Penerbit Kanisius. 1998; h. 26

¹²Purnadi Purbacaraka dan M Chidir Ali. Disiplin Hukum. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bhakti. 1990. h. 68.

France....)¹³ Pendapat Hans Kelsen relevan untuk memahami tata hukum dalam negara didasarkan atas pertimbangan bahwa Indonesia adalah sebuah Negara Kesatuan yang merdeka/ berdaulat, stabil dan memiliki konstitusi yang pasti, yaitu UUD NRI 1945, sehingga seluruh tatanan hukum Indonesia akan mengacu atau bersumber pada UUD NRI 1945.

Gambaran sistem hukum dalam negara dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 1. Hirarkhi Tata Hukum Indonesia

Struktur hukum negara	Jenis Per-UU-an	Lembaga yang berwenang membentuk
Norma Dasar (GrundNorm)/Staatsfundamental Norm	Pembukaan UUD NRI 45	Pendiri Negara/BPUPKI/PPKI
Aturan Dasar (Grundgesetz)	BT.UUD NRI 1945 TAP MPR	MPR
UU Formal (Formellegesetz)	UU/ Perpu	Presiden +DPR/DPD Presiden/Pemerintah
Peraturan Pelaksana (Verordnung & Autonomesatzung)	Peraturan Pemerintah Peraturan Presiden Perda Provinsi Perda Kabupaten/ Kota	Presiden/Pemerintah Presiden Gubernur+DPRD Bupati/ Wali Kota+DPRD

Sumber: diolah dari Pasal 7 ayat (1)UU No. 12/ 2011 dan Maria Farida Indrati Soeprapto¹⁴

Norma Dasar menurut Hans Kelsen sesuatu yang sudah ditetapkan/*(presupposed)* oleh Pembentuk Negara Indonesia. Hans Kelsen menyatakan norma dasar tidak dapat ditelusuri lagi dasar berlakunya, sehingga kita menerimanya sebagai sesuatu yang tidak bisa diperdebatkan lagi, sebagai suatu hypothesis, sesuatu yang fiktif, atau sebagai suatu aksioma.

Aturan dasar merupakan aturan –aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan -aturan umum yang bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal (hanya mengatur perilaku), dan belum disertai norma sekunder (sanksi).

¹³ Hans Kelsen 1973.Op-cit, h.1

¹⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. Op-Cit; h. 25-37.

Fungsi-fungsi dari aturan umum ini tidak hanya untuk merumuskan fungsi-fungsi badan-badan dan menentukan prosedur untuk pembentukan aturan-aturan individual, tetapi juga ,diatas semua, untuk merumuskan isi dari norma-norma yang bersifat individual. Konstitusi berisi penekanan utama proses pemerintahan dengan mana undang-undang ditetapkan, dengan sedikit, bila ada, diberi beban untuk merumuskan isinya; adalah menjadi tugas dari badan legislasi untuk merumuskan dalam ukuran sama antara isi dan kreasi dari perbuatan-perbuatan pengadilan dan administrasi. Hukum yang dicerminkan dalam bentuk statutes (UU) adalah **hukum material** dan **prosedural**.¹⁵

Kedudukan undang undang dilihat dari Tabel 1 adalah hirarkhi berikutnya setelah Hukum Dasar/ konstitusi atau UUD, satu tahap melangkah dari konstitusi adalah norma-norma hukum umum yang dibentuk dalam proses legislative.¹⁶Undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih kongkrit dan terinci serta telah dapat langsung berlaku dalam masyarakat. Rumusan normanya adalah berpasangan (ada norma primer dan sekunder). Sudah diikuti sanksi/ pemaksa (norma sekunder) disamping norma primernya. Undang-undang merupakan norma hukum yang selalu dibentuk oleh lembaga legislatif. Hukum sering diidentikan dengan undang-undang, karena undang-undanglah hukum tertinggi setelah Konstitusi, yang paling lengkap dan langsung dapat mengikat umum.

Uraian di atas ingin menjelaskan bahwa Batang Tubuh UUD NRI, Tap MPR dan GBHN merupakan aturan Dasar yang kedudukannya lebih tinggi dari Undang-undang dan materi muatannya hanya mengatur perilaku (norma primer) sementara undang-undang di samping norma primer dan dilengkapi dengan norma sekunder prosedur dan sanksi untuk penegakkannya.

¹⁵Ibid; h;65

¹⁶LihatHans Kelsen. Introduction to the Problems of Legal Theory. A Translation of the First Edition of the Reine Rechtlehre or Pure Theory of Law. Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley Paulson. NewYork: Clarendon Press-Oxford.1934; h;65

Sistem *chek and balances* seperti di AS tidak bisa diterapkan di Indonesia, buktinya dalam pembentukan UU harus mendapat persetujuan bersama dari Presiden. MPR tetap merupakan lembaga tertinggi dalam Negara. Faktanya Tap MPR diakui keberadaannya dalam hirarkhi peraturan PerUUan di Indonesia. Kajian mengenai kewenangan membuat Ketetapan MPR yang letaknya sebagai *Staatfundamental Norm* khususnya dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan ketetapan MPR yang lain terhapus dalam Amandemen UUD 1945.

2. KEBERADAAN GBHN SEBAGAI HUKUM DASAR DALAM STUKTUR HUKUM DI INDONESIA.

Dari pembahasan point 1. Pembukaan UUD termasuk Dasar Negara Pancasila merupakan *grund norm* bagi Tata hukum Indonesia yang menurut Hans Kelsen sesuatu yang sudah diputuskan / *presupposed* oleh Pembentuk Negara Indonesia. . Hans Kelsen menyatakan norma dasar tidak dapat ditelusuri lagi dasar berlakunya, sehingga kita menerimanya sebagai sesuatu yang tidak bisa diperdebatkan lagi, sebagai suatu hypothesis, sesuatu yang fiktif, atau sebagai suatu aksioma. Pembukaan UUD berisi nilai-nilai dalam pendirian Negara Republik Indonesia baik mengenai Dasar Negara, prinsip konstitusionalisme, kedaulatan rakyat dan tujuan Negara. Norma Dasar inilah kemudian dijabarkan dalam aturan dasar (*staatfundamental Norm*).

Permasalahan utama dalam pengejawantahan Nilai-nilai dasar Pembukaan UUD apakah bisa semuanya dituangkan dalam UUD? Mengenai tata organisasi Negara mungkin bisa, tetapi mengenai arah kebijakan / haluan politik dan arah pembangunan sebagai pengejawantahan tujuan Negara dan landasan filsafat Negara tentu akan sulit. Maka MPR sebagai badan Permusyawaratan Rakyat oleh pendiri Negara diberi kewenangan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dalam Amandemen UUD 1945 khususnya dalam mempertegas sistem Pemerintahan Presidential murni meniru total sistem pemerintahan Presidential Amerika Serikat yang jelas secara dasar filosofis dan susunan negaranya berbeda dan sejarah

ketatanegaraannya bahwa konstitusinya menurut AV Dicey pada hakekatnya adalah **kontrak** antara Pemerintah Federal dengan Negara Bagian.

MPR susunannya hanya terdiri dari DPR (House of Representatif) dan DPD (Senate sebagai wakil Negara Bagian) dan semuanya adalah perwakilan politik yang dicalonkan oleh partai politik. Pada masa Orde Baru susunan MPR ada utusan dari para cendekiawan, tokoh agama, dan perwakilan fungsional lainnya yang mencerminkan permusyawaratan rakyat.

Dengan demikian ada dua persoalan yang harus dikaji ulang yakni **Susunan anggota MPR** dan soal **substansi GBHN** terkait dalam kedudukannya sebagai Aturan Dasar. Dari segi substansi GBHN haruslah berisi hal-hal yang pokok atau garis-garis besar pengejawantah nilai-nilai dalam pembukaan UUD NRI 1945. Contoh bisa dilihat dari isi Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana sebagaimana diatur dalam TAP MPRS No II/MPRS/1960 yang hanya mengandung nilai-nilai dasar yang harus diwujudkan dalam UU (legislative), eksekutif (Visi dan Misi Presiden) maupun Yudikatif (Mahkamah Konstitusi) dalam pengujian Undang-undang. Keberadaan Tap MPR tidak mengganggu *system check and balances* antara Legislatif (pembuat UU), dengan Eksekutif dan Yudicial.

Dari susunan keanggotaan MPR sebagai permusyawaratan Rakyat perlu dikaji ulang, sebaiknya ada utusan/perwakilan eksekutif (TNI/POLRI), Tokoh Agama dan kelompok cendekiawan lainnya yang mewakili kebhinekaan Indonesia. MPR hanya bersidang 5 tahun sekali atau dalam hal adanya perkara impeachment, sehingga utusan-utusan MPR di luar DPR dan DPD orang dan komposisinya disesuaikan. MPR harus diberi kewenangan menetapkan GBHN.

Generasi muda dewasa ini tidak perlu terjebak pada sentiment politik orde lama, orde baru dan asal tampil beda, kita pahami dan tarik pelajaran sejarah masa lalu dan sisi-sisi yang baik kita pertahankan. Sisi buruk harus dikoreksi dan sisi baiknya harus diadopsi.

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.

1. Kesimpulan

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa Keberadaan MPR tetap dipertahankan dan dapat diberi kewenangan menetapkan garis-garis besar haluan Negara dan menentukan arah dan pola pembangunan dalam rangka mencapai tujuan Negara. Tanpa mengganggu system pemerintahan Presidential. Ada dua hal yang harus dikaji ulang yakni:

- Susunan keanggotaan MPR serta kedudukan Lembaga ini adalah sebuah majelis istimewa atau bukan lembaga Negara biasa/ tetap (sudah diwakili oleh DPR dan DPD). Komposisi dan hak suara antara anggota MPR perlu diatur komposisinya.
- Dari segi substansi GBHN haruslah berisi hal-hal yang pokok atau garis-garis besar pengejawantah nilai-nilai dalam pembukaan UUD NRI 1945. Contoh bisa dilihat dari isi Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana sebagaimana diatur dalam TAP MPRS No II/MPRS/1960 tanpa lampiran detail; yang hanya mengandung nilai-nilai dasar yang harus diwujudkan dalam UU (legislative), eksekutif (Visi dan Misi Presiden) maupun Yudikatif (Mahkamah Konstitusi) dalam pengujian Undang-undang. Keberadaan Tap MPR tidak mengganggu *system check and balances* antara Legislatif (pembuat UU), dengan Eksekutif dan Yudicial.

2. Saran

Madsab Historis sudah mengajarkan bahwa suatu Negara tumbuh dan berkembang berdasarkan pengalaman-pengalaman hidupnya dan belajar dari pengalaman itu. Dalam kajian ketatanegaraan generasi muda dewasa ini tidak perlu terjebak pada

sentiment politik orde lama, orde baru atau asal tampil beda, kita pahami dan tarik pelajaran sejarah masa lalu dan sisi-sisi yang baik kita pertahankan. Sisi buruk harus dikoreksi dan sisi baiknya harus diadopsi.

GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA DALAM STRUKTUR HUKUM INDONESIA

OLEH

NI KETUT SRI UTARI

STAF PENGAJAR BAGIAN HUKUM TATANEGARA FH UNUD

PERMASALAHAN

Pemikiran mengenai keberadaan GBHN dianggap urgen dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

- Di sisi lain
 1. UUD NRI 1945 telah menghapus kewenangan MPR menetapkan GBHN
 2. MPR bukan lagi lembaga tertinggi Negara
 3. UU No. 12 Tahun 2011 Tap MPR sebagai sumber hukum setelah UUD NRI 1945.
 4. Faktanya masih ada Tap MPR yang masih berlaku dewasa ini

Apa landasan pemikiran dan bentuk aturan hukum yang dijadikan dasar tentang keberadaan GBHN?

Tujuan paper ini adalah untuk urun pendapat mengenai keberadaan GBHN dalam system ketatanegaraan Indonesia.

PEMBAHASAN

1. KEDUDUKAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA => MPR LEMBAGA TERTINGGI NEGARA
2. KEBERADAAN GBHN SEBAGAI HUKUM DASAR DALAM STRUKTUR HUKUM DI INDONESIA => ATURAN KEBIJAKAN NEGARA

KEDUDUKAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

STRUKTUR HUKUM	JENIS PERUUAN	LEMBAGA PEMBENTUK
NORMA DASAR	PEMBUKAAN UUDNRI 1945	PENDIRI NEGARA
ATURAN DASAR	BT UUD TAP MPR	MPR
FORMELLEGESETS	UU/ PERPU	PRESIDEN + DPR/DPD
Peraturan Pelaksana (Verordnung & Autonomesatzung)	Peraturan Pemerintah Peraturan Presiden Perda Provinsi Perda Kabupaten/ Kota	Presiden/Pemerintah Presiden Gubernur+DPRD Bupati/ Wali Kota+DPRD

- Batang Tubuh UUD NRI, Tap MPR / GBHN merupakan aturan Dasar yang kedudukannya lebih tinggi dari Undang-undang dan materi muatannya hanya mengatur perilaku (norma primer) sementara undang-undang di samping norma primer dilengkapi dengan norma sekunder (prosedur dan sanksi untuk penegakkannya).

- **Sistem presidential seperti di AS tidak bisa diterapkan di Indonesia, buktinya dalam pembentukan UU harus mendapat persetujuan bersama dari Presiden.**
- **MPR tetap merupakan lembaga tertinggi dalam Negara. Faktanya Tap MPR diakui keberadaannya dalam hirarkhi peraturan PerUUan di Indonesia, meskipun Kewenangan membuat Ketetapan MPR yang letaknya sebagai *Staatfundamental Norm* khususnya dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan ketetapan MPR yang lain terhapus dalam Amandemen UUD 1945.**

KEBERADAAN GBHN SEBAGAI HUKUM DASAR DALAM STUKTUR HUKUM DI INDONESIA

- ✘ Pembukaan UUD termasuk Dasar Negara Pancasila merupakan *grund norm* bagi Tata hukum Indonesia yang menurut Hans Kelsen sesuatu yang sudah diputuskan / *presupposed* oleh Pembentuk Negara Indonesia.
- ✘ Permasalahan utama dalam pengejawantahan Nilai-nilai dasar Pembukaan UUD apakah bisa semuanya dituangkan dalam UUD?
 - Mengenai tata organisasi Negara mungkin bisa dalam BT UUD,
 - Tetapi mengenai arah kebijakan / haluan politik dan arah pembangunan sebagai pengejawantahan tujuan Negara dan landasan filsafat Negara tentu akan sulit.

Maka oleh pendiri Negara diberi kewenangan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (aturan kebijakan/ policy)

Ada dua persoalan yang harus dikaji ulang yakni Substansi GBHN dan Susunan anggota MPR :

Dari segi substansi GBHN haruslah berisi hal-hal yang pokok atau garis-garis besar pengejawantah nilai-nilai dalam pembukaan UUD NRI 1945, yang hanya mengandung nilai-nilai dasar yang harus diwujudkan dalam UU (legislative), penyelenggaraan pemerintahan/ eksekutif (Visi dan Misi Presiden) maupun Yudikatif/ Mahkamah Konstitusi) dalam pengujian Undang-undang.

Keberadaan Tap MPR tidak mengganggu *system check and balances* antara Legislatif (pembuat UU), dengan Eksekutif dan Yudicial.

Dari sususunan keanggotaan MPR sebagai permusyawaratan Rakyat perlu dikaji ulang, sebaiknya ada UTUSAN (TNI/POLRI), Tokoh Agama dan kelompok cendikiawan lainnya yang mewakili kebhinekaan Indonesia.

MPR hanya bersidang 5 tahun sekali atau dalam hal adanya perkara impeachment, sehingga utusan-utusan MPR di luar DPR dan DPD orang dan komposisinya disesuaikan.

MPR harus diberi kewenangan menetapkan GBHN.

Terimakasih

dan mohon maaf bila ada salah kata

Semoga negaraku damai
dan sejahtera