

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)

PENEGASAN PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA, IDEOLOGI BANGSA DAN NEGARA DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA



KERJASAMA

**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

dengan



UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN

2017

PROSIDING *FOCUS GROUP DISCUSSION* (FGD)
PENEGASAN PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA, IDEOLOGI BANGSA DAN
NEGARA DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Copyright @ 2017

ISBN : 978-602-60950-1-5

Penyunting

Prof. Dr. Muhammad Fauzan, SH., M.Hum

Dr. Riris Adhanariswari, SH., MH

Dr. Tedi Sudrajat, SH., MH.

Diterbitkan oleh

Pusat Penelitian dan Pengembangan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan

Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

Alamat Penerbit

Jl. Dr. Soeparno Karangwangkal Purwokerto 53122

Email : p3wk.unsoed@gmail.co.id

Telp : (0281) 625739

Fax : (0281) 625739

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)

PENEGASAN PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA, IDEOLOGI BANGSA DAN NEGARA DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA



KERJASAMA

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dengan

UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN

2017

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr.wb.

Puji syukur saya panjatkan kehadiran ALLAH SWT karena hanya dengan rahmat dan pertolongan-Nya, Prosiding *Focus Group Discussion* dengan tema **Penegasan Pancasila Sebagai dasar Negara, Idiologi Bangsa dan Negara Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** yang merupakan kerjasama antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) dengan Pusat Penelitian dan Pengembangan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED) dapat diselesaikan.

Kegiatan kerjasama ini merupakan komitmen kebangsaan yang selalu ditumbuh kembangkan baik oleh MPR RI maupun UNSOED Purwokerto yang dimplementasikan dalam berbagai kegiatan baik dalam bentuk sosialisasi empat pilar kebangsaan, maupun pengkajian yang dimaksudkan untuk menghidupkan dan menggelorakan semangat kebangsaan di semua lapisan masyarakat, yang pada akhirnya akan menjamin keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Focus Group Discussion ini merupakan upaya untuk memperoleh masukan dan gambaran dari para akademisi dan penggiat wawasan kebangsaan mengenai implementasi Tap MPR No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Eka Prasetya Pancakarsa) dan Penetapan dan Penegasan Pancasila Pancasila Sebagai dasar Negara.

Kami mengucapkan terimakasih atas kepercayaan dari Badan Pengkajian MPR RI untuk melaksanakan kegiatan ini, dengan harapan semoga masukan, saran dan pendapat yang dituangkan dalam laporan ini dapat bermanfaat dan dikategorikan sebagai amal bagi kemajuan bangsa dan negara RI yang sama-sama kita cintai.

Wassalam

Ketua Pusat Penelitian dan Pengembangan
Pancasila dan wawasan Kebangsaan
LPPM Universitas Jenderal Soedirman

Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.Hum.
NIP. 19650520 199003 1 003

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	ii
1. PANCASILA SEBAGAI KAIDAH PEMANDU DALAM PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL Muhammad Fauzan	1
2. MEMANTAPKAN PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI NEGARA REPUBLIK INDONESIA Tukiran Taniredja	12
3. MENEGASKAN KEMBALI FUNGSI PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP SISTEM KONSTITUSI..... Nana Sutikna	21
4. MENINGTEGRASIKAN NILAI-NILAI PANCASILA DALAM SISTEM HALUAN NEGARA Kartono	28
5. MEREKONSTRUKSI SISTEM HUKUM INDONESIA YANG BERDASARKAN PANCASILA..... Kadar Pamuji	34
6. MENGUNGKAP KESALAH PEMAHAMAN PANCASILA SEBAGAI SUMBER HUKUM DALAM TEORI DAN PRAKTIK Pramono Suko Legowo	42
7. MENSINERGIKAN NILAI-NILAI PANCASILA DALAM HALUAN NEGARA Abdul Aziz Nasihuddin	50
8. EKSISTENSI PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA DEWASA INI Muhammad Taufiq	59
9. IMPLEMENTASI DAN PENGUATAN NILAI-NILAI PANCASILA DALAM PEMBANGUNAN KARAKTER BANGSA Iskatrinah	70
10. PANCASILA SEBAGAI NILAI DASAR FUNDAMENTAL BAGI HUKUM POSITIF DI INDONESIA Sri Hartini	77
11. STRATEGI IMPLEMENTASI IDEOLOGI PANCASILA SEBAGAI KEPRIBADIAN BANGSA DI ERA GLOBALISASI Sri Wahyu Handayani	85
12. URGENSI DAN KEBUTUHAN BANGSA INDONESIA DALAM UPAYA MENEGASKAN KEDUDUKAN PANCASILA DALAM UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945 Supriyanto	93
13. PEMBANGUNAN HUKUM INDONESIA BERLANDASKAN NILAI-NILAI PANCASILA DALAM HALUAN NEGARA Tedi Sudrajat	101
14. PANCASILA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA Rifki Ahda Sumantri	109

15. PEMANTAPAN KEDUDUKAN PANCASILA SEBAGAI DASAR DAN IDEOLOGI NEGARA REPUBLIK INDONESIA: PERLUKAH?	116
Manunggal Kusuma Wardaya	
16. LANGKAH STRATEGIS MEMBUMIKAN PANCASILA DALAM PENEGAKKAN HUKUM DI INDONESIA SEBAGAI UPAYA PENEGASAN PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	122
Siti Kunarti	
17. KEDUDUKAN PANCASILA DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945 BAGI KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA DI INDONESIA.....	131
Satrio Saptohadi	
18. IMPLEMENTASI NILAI-NILAI PANCASILA DALAM PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL.....	140
Riris Ardhanariswari	
19. KONSTRUKSI SISTEM HUKUM INDONESIA YANG BERLANDASKAN PANCASILA.....	147
Dody Nur Andriyan	
20. MEREKONSTRUKSI SISTEM HUKUM INDONESIA MELALUI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLANDASKAN PANCASILA.....	158
Weda Kupita	
21. PANCASILA DAN ANCAMAN DESINTEGRASI BANGSA INDONESIA.....	167
Sisno Sujana	

MENSINERGIKAN NILAI-NILAI PANCASILA DALAM HALUAN NEGARA

Abdul Aziz Nasihuddin

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

Email: ziz_lingk@yahoo.com

Abstrak

Nilai-nilai Pancasila terurai di dalam UUD NRI 1945. Ketiadaan haluan negara menjadikan nilai-nilai Pancasila yang telah terurai dalam UUD NRI 1945 mengalami kesenjangan ketika diimplementasikan ke dalam peraturan perundang-undangan. Persoalannya adalah apakah diperlukan adanya haluan negara. Bila diperlukan apakah bentuk payung hukumnya. Perumusan pancasila sebagaimana dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea 4 dinyatakan sebagai nilai dasar dan penjabarannya sebagai nilai instrumental. Nilai dasar tidak berubah dan tidak boleh diubah lagi. Betapapun pentingnya nilai dasar yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 itu, sifatnya belum operasional yang perlu dijabarkan ke dalam nilai instrumental. Nilai Instrumental harus tetap mengacu kepada nilai-nilai dasar yang dijabarkannya. Penjabaran itu jelas tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dasarnya. Dengan demikian mensinergikan nilai-nilai Pancasila ke dalam haluan negara berarti melakukan harmonisasi antara Pancasila dengan UUD NRI 1945 dan dimanifestasikan ke dalam Haluan Negara.

Kata Kunci : Pancasila, Hukum, Haluan Negara

Abstract

The values of Pancasila are unraveled in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The absence of the state's point of making the Pancasila values that have been decomposed in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia suffers a gap when it is implemented into legislation. The issue is whether the state is necessary. When necessary what is the legal umbrella form. The formulation of Pancasila as stated in the preamble of the 1945 Constitution of Paragraph 4 is expressed as the basic value and its expression as instrumental value. The base value has not changed and can not be changed anymore. However important the basic value contained in the preamble to the 1945 Constitution, its nature is not yet operational which needs to be suggested into instrumental value. Instrumental values should still refer to the basic values they describe. The description clearly should not conflict with its basic values. Thus synergizing the values of Pancasila into the state means to harmonize Pancasila with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and manifested in the State Policy.

Keywords: Pancasila, Law, State Policy

Pendahuluan

Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah menjadi diskursus publik yang sangat kuat, hal ini disebabkan karena semakin berkembangnya berbagai pemikiran dan koreksi atas dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara dalam upaya mewujudkan cita-cita nasional.

Lebih lanjut diuraikan dalam *Term of Reference* Majelis Permusyawaratan Rakyat bahwa Pancasila disamping sebagai ideologi, dasar dan falsafah negara, juga menjadi cita moral dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Pancasila telah menjadi sumber primer dalam memecahkan persoalan bangsa yang bersifat multidimensional. Pancasila mempunyai nilai historis yang kuat yang dapat meningkatkan spirit kebangsaan, dan mempunyai nilai spiritual-ideologis yang dapat dijadikan sebagai kekuatan untuk meneropong persoalan kekinian dan kemasadepanan.

UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, secara yuridis konstitusional sejak 18 Agustus 1945 UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya menjadi dasar pembentukan negara Indonesia, tetapi memuat landasan yuridis Pancasila sebagai norma fundamental Negara (*Staatfundamentalnorm*), yang merupakan cita hukum (*rechtheid*) Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terkait dengan cita hukum (*rechtheid*) negara Indonesia yang berdasar Pancasila, Pancasila ialah cita hukum rakyat Indonesia, dijabarkan atau dirinci oleh UUD NRI 1945 ke dalam pasal-pasal ke dalam ketentuan-ketentuan batang tubuhnya. Dengan perkataan lain norma-norma hukum yang ada dalam batang tubuh UUD NRI 1945 pada hakikatnya dibentuk oleh norma fundamental Negara Pancasila.

Mencermati makna yang terkandung dalam Pancasila sebagai norma fundamental negara, maka menjadi keniscayaan bahwa nilai-nilai Pancasila harus menjiwai seluruh pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945.

Berkenaan dengan itu, ditegaskan pula dalam Pasal 2 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan yang menyatakan bahwa:

“Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum Negara” kemudian dijelaskan bahwa “Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundangan-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.”

Nilai-nilai Pancasila terurai di dalam UUD NRI 1945. Ketiadaan haluan negara menjadikan nilai-nilai Pancasila yang telah terurai dalam UUD NRI 1945 mengalami kesenjangan ketika diimplementasikan ke dalam peraturan perundang-undangan.

Permasalahan

Persoalannya adalah apakah diperlukan adanya haluan negara. Bila diperlukan apakah bentuk payung hukumnya. Di dalam makalah ini penulis hanya akan membatasi pada permasalahan sinergitas nilai-nilai Pancasila ke dalam haluan negara.

Pembahasan

Nilai adalah sesuatu yang berharga, bermutu, menunjukkan kualitas, dan berguna bagi manusia. Sesuatu itu bernilai berarti sesuatu itu berharga atau berguna bagi kehidupan manusia. Adanya dua macam nilai tersebut sejalan dengan penegasan pancasila sebagai ideologi terbuka. Perumusan pancasila sebagaimana dalam pembukaan UUD 1945.¹ Alinea 4 dinyatakan sebagai nilai dasar dan penjabarannya sebagai nilai instrumental. Nilai dasar tidak berubah dan tidak boleh diubah lagi. Betapapun pentingnya nilai dasar yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 itu, sifatnya belum operasional yang perlu dijabarkan ke dalam nilai instrumental. Nilai Instrumental harus tetap mengacu kepada nilai-nilai dasar yang dijabarkannya. Penjabaran itu jelas tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dasarnya.

Dalam kehidupan bangsa Indonesia, Pancasila merupakan *filosofische grondslag* dan *common platform* atau kalimatun sawa.² Pancasila disebut sebagai norma fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*) dengan menggunakan teori dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.

Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*³, susunan norma menurut teori tersebut adalah :

- 1) Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
- 2) Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- 3) Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- 4) Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut⁴, tata hukum Indonesia adalah sebagai berikut :

- 1) *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
- 2) *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- 3) *Formell gesetz* : Undang-undang; dan
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Penetapan Pancasila sebagai suatu *Staatsfundamentalnorm* dikemukakan pertama kali oleh Notonagoro.⁵ Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dalam pidato Ir. Soekarno, disebutkan bahwa dasar negara sebagai *Philosofische Grondslag* sebagai fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan bangunan

¹ http://www.kompasiana.com/mat-nasir/nilai-nilai-Pancasila_58ad4ec70e93735510deeeef4, diakses 25 April 2017.

² Jimly Asshiddiqie, 2009, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 10

³ *Loc.cit*

⁴ *Loc.cit*

⁵ *Loc.cit*

negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup. Pancasila adalah lima dasar atau lima asas.⁶

Sebelum perubahan UUD 1945, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Penegasan posisi ini tak terlepas dari posisi MPR yang dianggap penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara.⁷

Melanjutkan posisi tersebut, Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama MPR, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*). Karena posisi sentral dalam desain bernegara, Pasal 3 UUD 1945 menyatakan, MPR menetapkan UUD dan GBHN. Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 dinyatakan, karena MPR memegang kedaulatan negara, kekuasaannya tidak terbatas.⁸

Konstitusi sebelum amandemen menunjukkan bahwa konstruksi yuridis Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 serta penjelasannya yang dikaitkan dengan Pasal 3 UUD 1945 serta penjelasannya, secara konstitusional pembentukan GBHN tak terlepas dari posisi MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara. Posisi sentral semakin tak terhindarkan karena bertemu dengan peran MPR dalam pemilihan presiden dan wakil presiden (Pasal 6 ayat 2 UUD 1945).

Dengan konstruksi hukum dalam UUD 1945 tersebut, sangat kuat alasan untuk membentuk GBHN sebagai pola pembangunan nasional dalam jangka waktu tertentu. Dalam posisi sebagai pemegang daulat rakyat, lembaga negara yang tertinggi, dan yang memilih presiden/wakil presiden, MPR memiliki wewenang sangat kuat untuk mengatur penyelenggaraan negara oleh presiden. Bahkan, jika presiden melanggar haluan negara, MPR melaksanakan sidang istimewa meminta pertanggungjawaban presiden.

Kini, setelah perubahan, Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 tak lagi meletakkan daulat rakyat di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut UUD NRI 1945.⁹ Karena perubahan ini, UUD NRI 1945 tak lagi menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga negara tertinggi. Dengan perubahan posisi MPR, bagaimana mungkin menghadirkan GBHN atau pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana ?

Ketika berlangsung tahap perubahan UUD NRI 1945 (1999-2002), salah satu kesepakatan yang diambil MPR adalah tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial dengan diikuti upaya melakukan pemurnian (purifikasi). Di antara bentuk purifikasi yang dilakukan adalah mengubah model pemilihan presiden dan wakil presiden dari dipilih lembaga perwakilan (MPR) menjadi pemilihan langsung oleh rakyat.

Pertanyaan mendasar yang harus dijelaskan: bagaimana menempatkan GBHN dalam proses pemilihan presiden secara langsung? Masalah lain yang tidak kalah serius,

⁶ *Loc.cit*

⁷ Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum dilakukan Amandemen.

⁸ *Ibid.*

⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Amandemen.

membayangkan GBHN dibuat MPR tentu saja menempatkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam posisi seperti ini, GBHN yang dibuat MPR tentu saja akan menghadirkan pola sistem pertanggungjawaban presiden kepada MPR.

Namun, di atas itu semua, meski dengan sesadar-sadarnya kita memerlukan arah pembangunan nasional, membayangkan GBHN dengan pola MPR sebelum perubahan UUD NRI 1945 tentu tidak begitu tepat lagi. Yang perlu dipertimbangkan, pola GBHN dengan meletakkan peran di MPR sangat mungkin berbenturan dengan sistem presidensial yang disepakati dipertahankan saat perubahan UUD NRI 1945.

Sebelum adanya perubahan UUD NRI 1945, MPR berwenang untuk menetapkan GBHN. Hal ini secara tersurat disebutkan dalam Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Perumusan mencakup dua pengertian, yaitu garis-garis besar haluan negara dalam arti sempit, dan dalam arti luas. Yang dipahami dalam arti sempit adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara, sebagaimana yang ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan bagi Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan, sedangkan yang dipahami dalam arti luas adalah segala arahan bagi haluan negara yang diperlukan selain naskah GBHN tersebut.¹⁰ Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa pemberlakuan kembali GBHN dalam konteks ini adalah pemberlakuan garis-garis besar haluan negara dalam arti sempit, untuk selanjutnya disebut GBHN.

Pemberlakuan kembali GBHN menguat ketika dilaksanakannya Kongres Kebangsaan Forum Pemred yang berlangsung di Hotel Bidakara Jakarta pada 10-11 Desember 2013. Kongres tersebut menghadirkan sejumlah pimpinan lembaga negara kala itu sebagai pembicara seperti Ketua DPR RI Marzuki Alie, Ketua DPD RI Irman Gusman, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Hadi Poernomo, Panglima TNI Jenderal TNI Moeldoko dan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Hamdan Zoelva.¹¹ Pemberlakuan kembali GBHN dilatarbelakangi oleh adanya anggapan bahwa GBHN lebih jelas dalam menentukan arah pembangunan bangsa dibandingkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).¹²

UUD NRI 1945 telah menghilangkan kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara melalui amandemen Pasal 3. Melalui Pasal 3, UUD NRI 1945 secara eksplisit menentukan bahwa MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Pada dasarnya, konsep dasar negara Indonesia yang berlandaskan Pancasila yang berintikan kekeluargaan dan kebersamaan adalah negara yang beraliran integralistik. Dalam kehidupan nasional bangsa Indonesia, kehidupan integralistik ini menitikberatkan pada

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 266

¹¹ <http://www.pusakaIndonesia.org/perluakah-gbhn-diberlakukan-kembali/>, diakses Jumat, 29 Mei 2015 pukul 14.45 wib.

¹² <http://tangerangekspres.com/mpr-untirta-sosialisasikan-pentingnya-gbhn/>, diakses Jumat, 29 Mei 2015 pukul 14.48 wib.

kebersamaan dan kekeluargaan menuntut keseimbangan yang dinamik dan serasi antara inisiatif pemerintah dan partisipasi masyarakat.¹³

Dalam paradigma otonomi daerah, partisipasi daerah haruslah diperhatikan. Pola pembangunan nasional saat ini tidak berkonsepsikan negara integralistik yang dianut oleh Indonesia. Hal ini dapat ditunjukkan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, untuk selanjutnya disebut UU SPPN, yang merupakan dasar hukum pembangunan nasional Indonesia, yang hanya menitikberatkan pada partisipasi masyarakat melalui DPR.¹⁴

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar menjamin perubahan tersebut terjadi dengan cara teratur. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, implementasi dari fungsi hukum hanya dapat diwujudkan apabila hukum dijalankan oleh sesuatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum tersebut.¹⁵ Berdasarkan pendapat Mochtar tersebut, terdapat dua fungsi hukum yang penting dalam upaya melakukan pembangunan nasional, yaitu sebagai dasar hukum dan kendali atas kekuasaan. Undang-Undang Dasar 1945 adalah suatu konstitusi yang merupakan hukum dasar dan sumber hukum sebagai kendali yuridis setiap hukum, undang-undang, peraturan-peraturan yang lebih rendah tingkatnya, tetapi saat ini Indonesia tidak memiliki rambu-rambu kendali politis yang ditentukan oleh hukum. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan langkah yang penting, karena GBHN merupakan garis kendali politis dan hukum bagi pengelola Negara dalam membuat perencanaan, kebijakan dan pelaksanaan pembangunan Indonesia.

Semenjak perubahan UUD NRI 1945, Indonesia telah berkomitmen untuk memperkuat sistem presidensial. Hal ini dapat ditunjukkan dengan adanya perubahan posisi antara presiden dan MPR yang semula "*untergeordnet*" menjadi "*neben*" mengakibatkan presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR, tetapi mandataris rakyat. Pemberlakuan kembali GBHN akan mengakibatkan pemerintah harus mengikuti kembali pedoman pembangunan yang ditetapkan oleh MPR. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan bentuk inkonsistensi bangsa Indonesia terhadap komitmen awalnya untuk memperkuat sistem presidensial.

Jimly Asshiddiqie berpendapat terdapat 28 subjek hukum kelembagaan atau subjek hukum tata negara atau subjek hukum tata usaha negara yang disebutkan keberadaannya dalam UUD 1945. Namun, hanya 24 organ yang keberadaan dan kewenangannya ditentukan secara tegas oleh UUD NRI 1945, salah satunya MPR.¹⁶ Pasal 3 UUD NRI 1945 secara limitatif menentukan kewenangan apa saja yang dimiliki oleh MPR dalam susunan ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan rumusan kewenangan MPR yang ditentukan secara limitatif oleh UUD

¹³ Noor Ms. Bakry, 2001, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 79-85

¹⁴ Hal ini dapat dilihat dalam Konsiderans Mengingat terlihat bahwa undang-undang tersebut merupakan prakarsa DPR, tanpa melibatkan DPD dan Presiden, walaupun dibahas secara bersama-sama oleh Presiden dan DPR.

¹⁵ Romli Atmasasmita, 2012, *Teori Hukum Integratif*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 65-66

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Op.cit*, hlm. 15-16

NRI 1945 dan diperkuat dengan dihapusnya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN dapat dikatakan bahwa keberadaan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN tidak lagi memiliki *constitutional importance* dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan hal yang inkonstitusional mengingat tidak dilindunginya kepentingan konstitusional GBHN oleh UUD NRI 1945.

Saldi Isra berpendapat bahwa perubahan UUD NRI 1945 yang tidak lagi menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi menyebabkan pergeseran kewenangan MPR. MPR tidak lagi dapat melahirkan produk hukum berupa Ketetapan yang bersifat *regeling*, tetapi MPR hanya dapat mengeluarkan Ketetapan yang bersifat menetapkan atau *beschikking* saja.¹⁷ GBHN yang ditetapkan setiap lima tahunan yang dijadikan acuan bagi Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan tidaklah mungkin dibuat dalam bentuk *beschikking*. Oleh karena itu, UUD NRI 1945 tidak memberikan kemungkinan terhadap adanya pemberlakuan kembali GBHN.

Dalam konsep negara hukum demokratik, setiap pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat. Dalam hal secara materiil ditemukan adanya materi muatan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rakyat berhak menggugat atau mengajukan keberatan atas keabsahan berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut kepada badan-badan yang berwenang.

Badan-badan tersebut selanjutnya melakukan pengujian atas keabsahan (validitas) peraturan perundang-undangan itu.¹⁸ Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan Ketetapan MPR berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Ketika materi muatan GBHN (yang sudah semestinya ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak ada lembaga negara yang berhak menguji ketetapan MPR tersebut. Hal ini dikarenakan Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan Pasal 24 A ayat (1) menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. GBHN, yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR, menjadi peraturan perundang-undangan yang "kebal" terhadap pengujian atasnya. Oleh karena itu, UU SPPN sebagai pengganti GBHN merupakan skema yang lebih demokratis. Hal ini dikarenakan ketika materi muatan UU SPPN bertentangan dengan UUD NRI, materi muatan UU SPPN tersebut dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Setelah terjadinya perubahan UUD NRI 1945, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut mengakibatkan perubahan pertanggungjawaban

¹⁷ <http://www.indopos.co.id/2012/08/pemberlakuan-kembali-gbhn-perlu-kajian-lagi.html>, diakses Jumat, 29 Maret 2016 pukul 14.53 wib.

¹⁸ Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, 2001, *Sumber Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, hlm. 3

presiden yang semula bertanggungjawab kepada MPR selaku pemberi mandat, kini beralih kepada rakyat Indonesia. Peralihan kekuasaan Presiden yang dapat berlangsung setiap lima tahunan sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945 mengakibatkan masing-masing calon presiden yang dalam proses demokratisasi pengisian jabatan kepresidenan memiliki program-program pembangunan sendiri yang harus ditawarkan kepada para pemilih untuk meyakinkan mereka dalam menentukan pilihannya masing-masing.¹⁹ Pengelolaan pembangunan nasional yang telah menjadi wewenang Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat mengakibatkan tidak diperlukan lagi adanya bimbingan MPR melalui GBHN yang menjadi adanya tolok ukur pembangunan nasional.²⁰ Dengan demikian, tidak ada urgensi untuk memberlakukan kembali GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional.

Sejatinya, Pembentukan GBHN ini dimaksudkan untuk memberikan arah bagi perjalanan bangsa yang sedang menjalani proses pembangunan dengan tujuan mewujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu 5 (lima) tahun ke depan. GBHN telah digantikan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana sudah diatur dalam UU SPPN sudah cukup ideal. Oleh karena itu, UU SPPN akan memberikan arah bagi penyelenggara negara untuk melaksanakan pembangunan nasional dalam mewujudkan tujuan negara.

Penutup

Simpulan

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa mensinergikan nilai-nilai Pancasila ke dalam haluan negara adalah sebagai berikut :

1. Nilai-nilai Pancasila terimplementasikan ke dalam UUD NRI 1945 baru kemudian disinergikan ke dalam haluan negara.
2. Pro dan kontra kembali menggunakan Garis-Garis Besar Haluan Negara menjadi perdebatan akademik dan politik tetapi yang pasti adalah bahwa haluan negara sangat dibutuhkan dan dengan payung hukum UU SPPN cukup tepat.

Saran

Penulis berpendapat bahwa mensinergikan nilai-nilai Pancasila ke dalam haluan negara berarti melakukan harmonisasi antara Pancasila dengan UUD NRI Tahun 1945 dan dimanifestasikan ke dalam Haluan Negara.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hlm. 267

²⁰ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 326.

DAFTAR PUSTAKA

Literature

- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia;
- , 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada;
- , 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika;
- Atmasasmita, Romli, 2012, *Teori Hukum Integratif*, Yogyakarta: Genta Publishing;
- Bakry, Noor Ms., 2001, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Yogyakarta: Liberty;
- Ekatjahjana, Widodo dan Sudaryanto, Totok, 2001, *Sumber Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bakti;
- Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, Yogyakarta:Liberty;
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana, 2008, *UUD sebagai Sumber Utama hukum Tata Negara*, Surabaya: Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Sumber Lain

- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Nasional*, disampaikan dalam Pembukaan Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2005 yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia di Jakarta tertanggal 21 November 2005.
- Nasution, Mirza, 2004, *Negara dan Konstitusi*. (diakses melalui internet)
<http://www.wikipedia.com>



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SERTIFIKAT

Menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

Dr. Abdul Aziz Nashuddln, SH, MM, MH.

SEBAGAI PEMBAHAS DALAM KEGIATAN :

WORKSHOP PANCASILA, KONSTITUSI DAN KETATANEGARAAN

Yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
Bekerjasama dengan Universitas Jenderal Soedirman, Provinsi Jawa Tengah
Pada hari Jum'at dan Sabtu, tanggal Enam Belas dan Tujuh Belas Desember tahun Dua Ribu Enam Belas

T E M A :

"PENATAAN KEWENANGAN MPR DAN PENEGASAN SISTEM PRESIDENSIIL"

Semoga Tuhan Yang Maha Esa melimpahkan taufiq dan hidayah-Nya kepada kita semua.

Desember 2016

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Ketua,



Zulkifli Hasan, SE., MM.

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

H. Mahyudin, ST., MM.

E.E. Mangindaan, S.I.P.

Dr. H. M. Hidayat Nur Wahid, MA.

Dr. (H.C.) Oesman Sapta