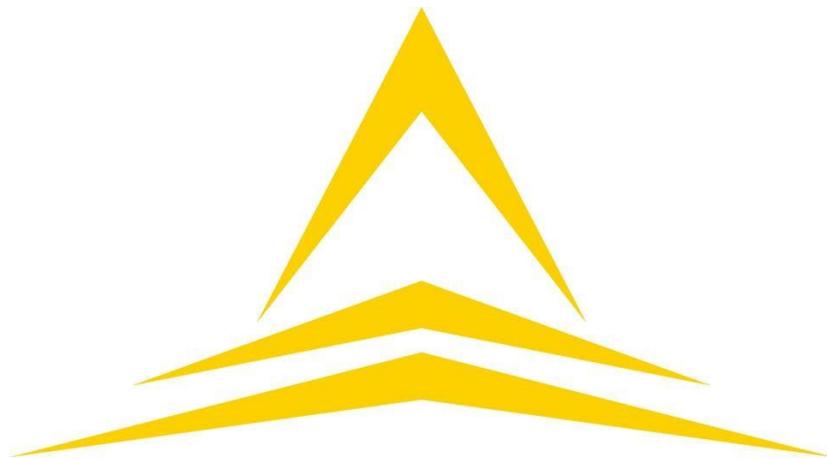


**REKONSEPTUALISASI GARIS – GARIS BESAR HALUAN  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA DI ERA REFORMASI  
(Relevansi Kewenangan *Ahlu al-Halli Wa al-'Aqdi*)**



**IAIN PURWOKERTO**

**SKRIPSI**

**Diajukan kepada Fakultas Syariah IAIN Purwokerto untuk Memenuhi Salah  
Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)**

**IAIN PURWOKERTO**

**Oleh:  
AYUB RIZKI SAPUTRA  
NIM. 1617303005**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
JURUSAN HUKUM PIDANA DAN POLITIK ISLAM  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI  
PURWOKERTO  
2021**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini, saya :

Nama : Ayub Rizki Saputra  
NIM : 1617303005  
Jenjang : S-1  
Jurusan : Hukum Pidana dan Politik Islam  
Semester / Program Studi : IX/ Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syari'ah

Menyatakan bahwa Naskah Skripsi berjudul **“REKONSEPTUALISASI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DI ERA REFORMASI (Relevansi Kewenangan *Ahlu al-Halli Wa al-'Aqdi*)”** ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, bukan dibuatkan orang lain, bukan saduran, juga bukan terjemahan. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila kemudian hari terbukti pernyataan saya ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang telah saya peroleh.

Purwokerto, 03 Februari 2021

Saya yang menyatakan,



Ayub Rizki Saputra  
NIM. 1617303005

## PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

**REKONSEPTUALISASI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA DI ERA REFORMASI (Relevansi Kewenangan  
*Ahlu al-Halli Wa al-'Aqdi*)**

Yang disusun oleh Ayub Rizki Saputra (NIM. 1617303005) Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto, telah diujikan pada tanggal 15 Februari 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar **Sarjana Hukum (S.H.)** oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

Ketua Sidang/ Penguji I



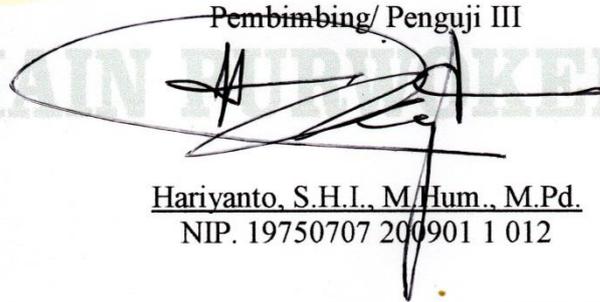
Dr. Supani, S.Ag., M.A.  
NIP. 19700705 200312 1 001

Sekretaris Sidang/ Penguji II



H. Khoirul Amru Harahap, Lc., M.H.I.  
NIP. 19760405 200501 1 015

Pembimbing/ Penguji III



Hariyanto, S.H.I., M/Hum., M.Pd.  
NIP. 19750707 200901 1 012

Purwokerto, ..... 20 Februari 2021

Dekan Fakultas Syari'ah



Dr. Supani, S.Ag., M.A.  
NIP. 19700705 200312 1 001

## NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 03 Februari 2021

Hal : Pengajuan Munaqasyah Skripsi Sdr. Ayub Rizki Saputra  
Lamp. : 3 Eksemplar  
Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syariah IAIN Purwokerto  
di Purwokerto

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi, maka melalui surat ini, saya sampaikan bahwa :

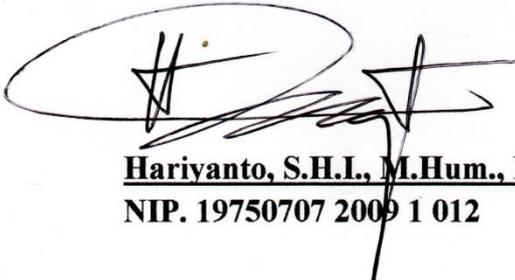
Nama : Ayub Rizki Saputra  
NIM : 1617303005  
Jurusan : Hukum Pidana dan Politik Islam  
Semester / Program Studi : IX/ Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syari'ah  
Judul Skripsi : REKONSEPTUALISASI GARIS-GARIS  
BESAR HAUAN NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA DI ERA REFORMASI (Relevansi  
Kewenangan *Ahlu al-HALLi Wa al-'Aqdi.*)

sudah dapat diajukan kepada Dekan Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri Purwokerto untuk dimunaqosyahkan dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S. H).

Demikian, atas perhatian Bapak, saya mengucapkan terimakasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Pembimbing,



**Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd.**  
NIP. 19750707 2009 1 012

## PERSEMBAHAN

*Alḥamdulillahirabbil'ālamīn.* Segala puji bagi Allah *ta'ala* yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada kita semua sebagai insan ciptaan-Nya dalam kehidupan di dunia ini, dan semoga dalam kehidupan akherat nanti. Serta atas takdir-Mu ini juga Engkau telah jadikan diri ini menjadi insan yang senantiasa beriman, berilmu, dan berfikir dalam kehidupan ini. Semoga keberhasilan ini menjadi langkah awal untuk meraih cita-cita diri. *Amīn.*

Skripsi ini adalah persembahan kecil saya untuk kedua orangtuaku. Ketika dunia menutup pintunya padaku, ayah dan ibu membuka lengannya untukku. Ketika orang-orang menutup telinga mereka untukku, mereka berdua membuka hati untukku. Terima kasih Timbul. dan Ibu Yuniarti karena selalu ada untukku. Saudara kandung peneliti, Elbi Anggraeni (Adik). Semoga dengan ini, dapat memotivasi dan inovasi untuk terus meraih cita-cita terutama dalam hal pendidikan.

Untuk keluarga besar Bapak Nawiredja al-Setoen dan Ibu Tuminah, terima kasih untuk bantuan dan semangat dari kalian. Semoga ini menjadi satu langkah awal bagi penulis dalam meraih cita-cita di masa depan.

Terima kasih banyak kepada Ketua Jurusan Hukum Tata Negara sekaligus pembimbing skripsi penulis, yaitu Bapak Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd., yang telah memberikan banyak ilmu kepada penulis selama menempuh pendidikan di IAIN Purwokerto, yang sangat berjasa bagi penulis untuk menyelesaikan tugas akhir skripsi ini. Terima kasih atas waktu, bimbingan, arahan, dan ilmu yang telah diberikan. Semoga kebaikan selau terlimpahkan kepada beliau. Aamiin.

Terimakasih juga kepada sekretaris jurusan Hukum Tata Negara Bapak Dody Nur Andriyan, S.H.,M.H.,(Alm) yang telah memberikan banyak ilmu serta pengalaman berharga kepada penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Syariah IAIN Purwokerto hingga akhir hayatnya. Semoga ilmu yang diberikan barokah dan menjadi amal jariyah yang tidak akan terputus sampai kapanpun.

## PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI. Nomor 158 tahun 1987 Nomor 0543 b/u/1987 tanggal 10 September 1987 tentang pedoman transliterasi Arab-Latin dengan beberapa penyesuaian menjadi berikut:

### 1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	ša	š	Es(dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ḥa	ḥ	Ha(dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Ža	Ž	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Za	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	syin	Sy	Es dan ye
ص	šad	š	Es(dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	De(dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	Te(dengan titik di bawah)
ظ	ẓa	ẓ	Zet(dengan titik di bawah)
ع	‘ain	...’...	Koma terbalik keatas

غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wawu	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

## 2. Vokal

### a. Vokal tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
َ	fathah	A	A
ِ	Kasrah	I	I
ُ	damah	U	U

Contoh : السياسة – *al-siyāsah*

### b. Vokal rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
ـَـيْ	fathah dan ya	Ai	A dan i
ـَـوْ	fathah dan wawu	Au	A dan u

Contoh :

شَيْءٍ - *syai'n*                      حَوْلِكَ - *haulik*

### 3. Maddah

Maddah atau vocal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Tanda	Nama	Gabungan Huruf	Nama
ـَـا	fathah dan alif	$\bar{A}$	A dan garis di atas
ـَـيْـ	Kasrah dan ya	$\bar{I}$	I dengan garis di atas
ـَـوْـ	damah dan wawu	$\bar{U}$	U dengan garis di atas

Contoh : السياسة - *al-siyāsah*

### 4. Ta Marbūṭah

Transliterasi untuk ta marbūṭah:

#### a. Ta marbūṭah mati

Ta marbūṭah yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah /h/.

#### b. Kalau pada suatu kata yang akhir katanya ta marbūṭah diikuti oleh katayang menggunakan kata sandang *al*, serta bacaan kedua kata itu terpisahmaka ta marbūṭah itu ditransliterasikan dengan *ha* (h).

Contoh : السياسة - *al-siyāsah*

### 5. Syaddah (tasydid)

Syaddah atau tasydid yang dalam system tulisan Arab dilambangkandengan sebuah tanda syaddah atau tanda tasydid. Dalam

transliterasi ini tandasyaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama denganhuruf yang diberi tanda syaddah itu.

Contoh : فَظًّا - *fazzan*

## 6. Kata Sandang

Kata sandang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال , namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyyah dengan kata sandang yang diikuti huruf qamariyyah.

- a. Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyyah, kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiyyah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.
- b. Kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariyyah, ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya. Baik diikuti huruf syamsiyyah maupun huruf qamariyyah, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sambung atau hubung.

Contoh : لِمُتَوَكِّلِينَ - *al-mutawakkilīn*

## 7. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il, isim maupun huruf, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dua cara bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan. Namun penulis memilih penulisan kata ini dengan perkata.

Contoh: اهل الحلى والعقد - *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*

## 8. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan arab huruf kapital tidak dikenal, transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandang.

Contoh : اهل الحلى والعقد - *Ahlu al-ḤAlli Wa al-‘Aqdi*



## KATA PENGANTAR

*Alḥamdulillahirabbil'ālamīn.* Segala puji bagi Allah *ta'āla* yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada kita semua sebagai insan ciptaan-Nya dalam kehidupan di dunia ini, dan semoga dalam kehidupan akherat nanti. Selanjutnya, sholawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membawa kita menjadi umat Islam yang berkeadaban dan berperadaban. Atas rahmat dan karunia-Nya serta figur teladan seorang Rasulullah SAW, yang telah memberikan peneliti inspirasi dan motivasi untuk meneliti dan menyelesaikan penelitian ini.

Dengan penuh rasa syukur dan rasa hormat atas segala karunia dan anugerah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “REKONSEPTUALISASI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA (Relevansi Kewenangan *Ahlu al-Halli Wa al-'Aqdi*)”. sebagai salah satu syarat kelulusan di Fakultas Syariah, IAIN Purwokerto.

Terlepas dari hal tersebut, peneliti berterima-kasih kepada orang-orang yang telah berjasa baik secara langsung maupun tidak langsung bagi peneliti dalam menyelesaikan penelitian hukum ini. Jasa orang-orang terpenting yang telah membantu peneliti dalam menyelesaikan penelitian ini, yang secara khusus dan mendalam peneliti mengucapkan terima kasih banyak kepada:

1. Dr. Supani, S.Ag., M.A. selaku Dekan Fakultas Syariah IAIN Purwokerto yang telah memberikan kesempatan bagi peneliti untuk berproses dan menggali ilmu pengetahuan mengenai ilmu hukum dan syariah di Fakultas Syariah IAIN Purwokerto;

2. Dr. H. Ahmad Sidiqq, M. H. I., M. H., sebagai Wakil Dekan I Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto;
3. Dr. Hj. Nita Triana, M. Si., sebagai Wakil Dekan II Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto;
4. Dr. Bani Syarif Maula, M. Ag., L. L. M., sebagai Wakil Dekan III Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto;
5. Bapak. Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd. selaku pembimbing penelitian dan ketua jurusan dan ketua program studi HTN yang telah sabar membimbing dan selalu menjadi panutan berfikir peneliti dalam menyelesaikan penelitian ini;
6. Bapak. Dody Nur Andriyan, S.H., M.H. (Alm), selaku sekretaris jurusan HTN yang telah selalu memberikan motivasi dan inovasi untuk peneliti dalam menyelesaikan penelitian ini;
7. Seluruh dosen Fakultas Syari'ah IAIN Purwokerto yang tidak bisa peneliti sebutkan satu per satu, yang juga merupakan panutan peneliti dalam dan selama peneliti menempuh perkuliahan;
8. Bapak Timbul dan Ibu Yuniarti sebagai orang tua kandung dan Elbi Anggraeni selaku adik kandung yang peneliti selalu banggakan dan cintai, yang telah memberikan banyak dukungan baik secara moril maupun materiil serta doa-doa sehingga peneliti dapat menyelesaikan studi tingkat strata satu (S1);

9. Keluarga Besar Bapak Nawiredja al-Setoen dan Ibu Tuminah yang telah memberikan dukungan secara moril maupun materiil, sehingga penulis dapat menyelesaikan jenjang pendidikan strata satu (S1);
10. Keluarga Besar Bapak Sunadi dan Ibu Tuji Warsini yang telah memberikan dukungan secara moril maupun materiil, sehingga penulis dapat menyelesaikan jenjang pendidikan strata satu (S1);
11. Sahabat-Sahabat peneliti baik dalam organisasi seperti PMII Rayon Syari'ah dan Komisariat Walisanga, HMJ HPPI, DEMA Fakultas Syari'ah dan DEMA IAIN Purwokerto, AM-HTN Indonesia, KM-HTN IAIN Purwokerto, Hukum Tata Negara angkatan 2016;
12. Sahabat penulis (Shaufi, Khoerotunnisa, Aldi, Luqman, Khusnul), yang telah memberikan semangat dan dukungan pada penulis;
13. Tri Yuli lestari, sebagai penyemangat dalam menyelesaikan skripsi;
14. Dan semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi.

IAIN PURWOKERTO

Purwokerto, 03 Februari 2021

Penulis,



Ayub Rizki Saputra  
NIM. 1617303005

**REKONSEPTUALISASI GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA DI ERA REFORMASI  
(Relevansi Kewenangan *Ahlu al-Ḥalli Wa al-‘Aqdi*)**

**ABSTRAK**

**Ayub Rizki Saputra  
NIM : 1617303005**

**Jurusan Hukum Tata Negara, Program Studi Hukum Tata Negara Institut  
Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto**

Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis, spesifik, terencana yang telah tergantikan oleh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Namun setelah berlakunya SPPN menghilangkan norma dasar yang terdapat pada UUD 1945. Sehingga dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kontekstualisasi penerapan GBHN kemudian merekonseptualisasikannya sebagai pedoman pembangunan negara serta merelevansikannya dengan kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*.

Jenis penelitian ini adalah penelitian *library research* dengan menggunakan pendekatan normatif-filosofis-sosilogis. Dalam penelitian ini penulis menggunakan Analisis data adalah sebuah kegiatan untuk mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, mengategorikan sehingga diperoleh suatu temuan berdasarkan fokus atau masalah yang ingin dijawab. Data yang penulis dapatkan akan dianalisis dengan merelevansikan kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa GBHN yang tertulis pada UUD 1945 merupakan turunan dari nilai-nilai Pancasila sebagai norma dasar yang menjadi pedoman kehidupan bangsa dan negara berbeda dengan UU SPPN yang lebih condong kepada kepentingan politik yang pragmatis. Internalisasi nilai-nilai Pancasila yang dituangkan pada GBHN menjadi sarana pedoman pembangunan negara yang berkelanjutan memuat rencana jangka panjang, rencana jangka menengah, dan rencana jangka pendek, serta memuat pertanggungjawaban Presiden dalam bentuk moral. Prinsip musyawarah yang terdapat pada *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* untuk merumuskan kebijakan negara yang berpedoman pada syara' sejalan dengan MPR dalam merumuskan dan menetapkan GBHN sebagai pedoman pembangunan negara menggunakan prinsip musyawarah yang terkandung pada nilai-nilai Pancasila.

**Kata Kunci :** *perencanaan pembangunan nasional, ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*

**MOTTO**

خَيْرُ النَّاسِ أَنْفَعُهُمْ لِلنَّاسِ

*“SEBAIK-BAIK MANUSIA ADALAH ORANG YANG PALING BERMANFAAT  
BAGI MANUSIA”*



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAM NOTA DINAS PEMBIMBING .....</b>	<b>iii</b>
<b>PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERSEMBAHAN.....</b>	<b>v</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>xi</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xiv</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xvi</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xx</b>
<b>DAFTAR BAGAN.....</b>	<b>xxi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xxii</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN .....</b>	<b>xxiii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>xxiv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Definisi Operasional.....	14
C. Rumusan Masalah .....	16
D. Tujuan Dan Manfaat Penelitian.....	17
E. Kajian Pustaka.....	18

F. Metode Penelitian.....	21
G. Sistematika Pembahasan .....	24

## **BAB II KELEMBAGAAN NEGARA DALAM STRUKTUR**

<b>KEATATANEGARAAN INDONESIA DAN KETATANEGARAAN ISLAM .....</b>	<b>26</b>
A. Definisi Lembaga Negara.....	26
B. Landasan Teori Lembaga Negara .....	29
1. Konstitusi dan Konstitusionalisme.....	29
2. Negara Hukum .....	35
3. Pemisahan Kekuasaan ( <i>Separation of Power</i> ) .....	39
4. <i>Rule of Law</i> .....	41
5. Sistem Pemerintahan .....	44
a. Sistem Pemerintahan Parlementer .....	45
b. Sistem Pemerintahan Presidensial .....	46
c. Sistem Pemerintahan Semi Presidensial .....	47
C. Lembaga Legislatif Dalam KetataNegaraan Indonesia.....	48
1. Lembaga Legislatif Sebelum Amandemen UUD 1945 .....	48
a. Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	48
b. Dewan Perwakilan Rakyat.....	49
2. Lembaga Legislatif Sesudah Amandemen UUD 1945 .....	49
a. Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	49
b. Dewan Perwakilan Rakyat.....	50
c. Dewan Perwakilan Daerah.....	50

D. Lembaga Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Islam .....	51
1. <i>Ahlu al-ḤAlli Wa al-‘Aqdi</i> .....	51
a. Pengertian <i>Ahlu al-ḤAlli Wa al-‘Aqdi</i> .....	51
b. Sejarah Perkembangan <i>Ahlu al-ḤAlli Wa al-‘Aqdi</i> .....	53
c. Keanggotaan <i>Ahlu al-ḤAlli Wa al-‘Aqdi</i> .....	58
d. Tugas, Fungsi dan Wewenang <i>Ahlu al-ḤAlli Wa al-‘Aqdi</i> .....	59
2. <i>Sulthah al-Thanfidiyah</i> .....	60
3. <i>Sulthah al-Qadha’iyyah</i> .....	62
4. Hubungan Lembaga Negara Dalam Ketatanegaraan Islam .....	63
a. Hubungan Eksekutif Dengan Legislatif.....	64
b. Hubungan Eksekutif dengan Yudikatif.....	65
c. Hubungan Yudikatif dengan Legislatif.....	66

### **BAB III DINAMIKA PENERAPAN SISTEM PEMBANGUNAN**

<b>REPUBLIK INDONESIA</b> .....	67
A. Definisi Sistem Perencanaan Pembangunan .....	67
B. Sejarah Perencanaan Pembangunan .....	69
C. Penerapan Sistem Perencanaan Pembangunan Di Era Orde Baru.....	71
D. Penerapan Sistem Perencanaan Pembangunan Di Era Reformasi.....	77

<b>BAB IV RELEVANSI KEWENANGAN <i>AHLU AL-ḤALLI WA</i></b>	
<b><i>AL-‘AQDI</i> TERHADAP PENERAPAN GBHN DI ERA</b>	
<b>REFORMASI.....</b>	<b>86</b>
A. Kontekstualisasi Penerapan GBHN di Era Reformasi .....	86
B. Rekonseptualisasi GBHN Sebagai Pedoman	
Pembangunan Negara.....	96
C. Relevansi Kewenangan <i>Ahlu al-ḤAlli Wa al-‘Aqdi</i>	
Terhadap Penerapan GBHN di Indonesia .....	102
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>108</b>
A. Kesimpulan.....	108
B. Saran.....	109
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b>	
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b>	

**IAIN PURWOKERTO**

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Alur Pembuatan RPJM Oleh Calon Presiden .....	79
---	----



## DAFTAR BAGAN

Bagan 1 Skema Pelaksanaan GBHN.....	74
Bagan 2 Skema Perencanaan Pembangunan dengan GBHN.....	75



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Skema Perencanaan Pembangunan Nasional dengan UU RPJP.....	82
--	----



## DAFTAR SINGKATAN

DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
MA	: Mahkamah Konstitusi
MK	: Mahkamah Agung
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
PERDA	: Peraturan Daerah
R.A	: Radiallahu ‘Anhu/ha
RPJM	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJP	: Rencana Pembangunan Jangka Pendek
SAW	: Shalallahu ‘Alaihi Wasallam
SPPN	: Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
SWT	: Subhanallahu Wa Ta’ala
TAP MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar

IAIN PURWOKERTO

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1 Surat Keterangan Lulus Seminar Proposal

Lampiran 2 Surat Keterangan Lulus Ujian Komprehensif

Lampiran 3 Surat Keterangan Lulus KKN

Lampiran 4 Surat Keterangan Lulus PPL

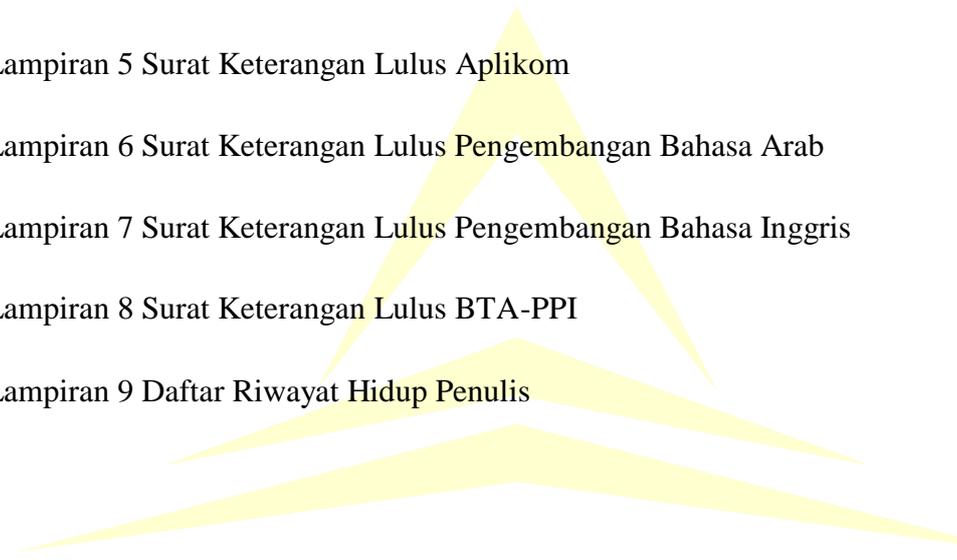
Lampiran 5 Surat Keterangan Lulus Aplikom

Lampiran 6 Surat Keterangan Lulus Pengembangan Bahasa Arab

Lampiran 7 Surat Keterangan Lulus Pengembangan Bahasa Inggris

Lampiran 8 Surat Keterangan Lulus BTA-PPI

Lampiran 9 Daftar Riwayat Hidup Penulis



**IAIN PURWOKERTO**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah.**

Dalam sistem UUD 1945 sebelum amandemen menghendaki suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis, spesifik dan terencana dari waktu ke waktu yang ditunjukkan dengan adanya Garis-Garis besar Haluan Negara (GBHN). Haluan negara sebagai pedoman bagi Indonesia yang sedang membangun. Bentuk hukum haluan negara sebagai wujud perencanaan pembangunan dengan model GBHN yang berisikan panduan program kerja yang bersifat konkrit dan dapat dievaluasi sesuai dengan kebutuhan perkembangan pembangunan.<sup>1</sup> Model GBHN tersebut ditetapkan oleh MPR dalam bentuk ketetapan dan dilaksanakan oleh lembaga negara lainnya dibawah MPR.

Sejarah adanya GBHN sudah ada sejak Orde Lama yakni saat Pemerintahan Presiden Soekarno. Pada tahun 1945 Komite Nasional Pusat (KNIP), yang disertai membantu tugas Presiden sebelum terbentuknya MPR dan DPR, mengusulkan kepada pemerintah agar komite itu disertai kekuasaan legislatif guna menetapkan GBHN. Usulan tersebut disetujui pemerintah yang diwakili oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta yang

---

<sup>1</sup> Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia", *Jurnal De Jure*, Vol.17, No. 3, 2017, hlm. 432

didampingi Sekretaris Negara AG. Pringgodigdo dengan menerbitkan Maklumat Presiden No.X tahun 1945.<sup>1</sup>

Dimasa Demokrasi Terpimpin, program pembangunan nasional dirumuskan oleh Dewan Perancang Nasional (DEPERNAS) yang merupakan cikal bakal dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). DEPERNAS sendiri saat itu bekerja selama dua tahun, yang diketuai Muhammad Yamin menyusun rencana pembangunan nasional yang menghasilkan pola pembangunan nasional atau disebut Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). Setelah runtuhnya Orde Lama berganti menjadi Orde Baru, Kebijakan politik hukum Orde Baru menjadikan GBHN sebagai pijakan dalam Pembangunan Nasional. Selama 32 tahun berkuasa, ide dan sasaran pembangunan dirumuskan oleh MPR dan dijalankan oleh Presiden. Model pembangunan juga dibagi-bagi dalam beberapa tahapan, mulai dari jangka pendek, menengah sampai panjang.<sup>2</sup>

Pembentukan GBHN tersebut dimaksudkan untuk memberikan arah pembangunan bagi bangsa yang sedang mencapai cita-citanya yang tertuang pada pembukaan UUD 1945. Dokumen GBHN diformulasikan dalam TAP MPR yang ditetapkan lima tahun sekali mengingat dinamika masyarakat yang diperhatikan oleh majelis. GBHN menentukan arah

---

<sup>1</sup> Bahaudun, “Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan”, *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. III, No. 01, 2017, hlm. 89-90,

<sup>2</sup> Bahaudun, “Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan”,..., hlm.91

kebijakan pembangunan yang hendak dilaksanakan Presiden.<sup>3</sup> Hal ini menyebabkan Presiden tidak dapat semena-mena dalam membuat program kerja untuk rakyat karena Presiden akan mempertanggung jawabkannya kepada MPR pada Sidang MPR.

GBHN sebagai pola dasar pembangunan yang akan dijalankan negara supaya diperoleh kerja yang sistematis dan teratur maka rencana pembangunan tersebut disusun tahap demi tahap oleh pemerintah. GBHN disusun dan dituangkan pada pola umum pembangunan nasional secara sistematis, yakni: <sup>4</sup> 1) Pola dasar pembangunan nasional menggariskan apa yang menjadi tujuan pembangunan, yang tidak lain penegasan cita-cita yang tercantum pada UUD 1945. Dalam pola dasar ini ditegaskan landasan pelaksanaan pembangunan nasional yaitu Pancasila dan UUD 1945; 2) Pola umum pembangunan jangka panjang merupakan arah dan strategi pembangunan jangka panjang yang meliputi jangka waktu 25 sampai 30 tahun. Pola umum pembangunan jangka panjang disusun berdasarkan pola dasar pembangunan nasional; 3) Pola umum pelita merupakan pelaksanaan dari pola umum jangka panjang. pola umum pelita adalah kelanjutan atau peningkatan pelita sebelumnya. Pada dasarnya pola umum pelita akan dievaluasi dan akan dipertanggungjawabkan pemerintah

---

<sup>3</sup> Yessi Anggraini, et.al, “Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang- Undang Dasar 1945”, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, No. 01, 2015, hlm. 80

<sup>4</sup> Avry Khairunnisa Sapalia Harahap, et.al, “Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Sebagai Kebijakan Negara (Suatu Tinjauan Dari Peran Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia Sejak Orde Baru hingga Ode Reformasi)”, *Jurnal Hukum dan Negara*, Vol. 01, No. 01 2013, hlm. 6-7

dihadapan MPR pada sidang Umum MPR yang dilaksanakan setiap tahunnya.

Setelah tumbangnya Orde Baru dan memasuki era reformasi, terjadi amandemen ke-3 pada Undang-Undang Dasar 1945 yang menghapuskan ayat tentang GBHN. Pada tahun 2004 diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang berisikan tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rancangan Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).<sup>5</sup> UU tersebut dijadikan sebagai dasar pijakan pembangunan nasional pengganti GBHN dan juga sebagai implementasi sistem Pemerintahan Presidensial.<sup>6</sup> Dalam hal ini Presiden/Wakil Presiden tak bisa melakukan pertanggungjawaban atas progres yang dilakukan terhadap MPR.

Esensi dari RPJP Nasional sebetulnya merupakan penjabaran dari visi dan misi dari Presiden/Wakil Presiden terpilih.<sup>7</sup> Oleh sebab itu, kebijakan dalam pembangunan terkesan bersifat politis dan pragmatis, karena kebijakan yang diterapkan hanya bersifat 5 tahunan dan belum tentu diteruskan oleh Presiden/Wakil Presiden terpilih selanjutnya. Hal

---

<sup>5</sup> Selanjutnya Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional disebut dengan SPPN; Rencana Pembangunan Jangka Panjang disebut dengan RPJP; Rencana Pembangunan Jangka menengah disebut dengan RPJM; Rencana Kerja Pemerintah disebut dengan RKP.

<sup>6</sup> Sistem Presidensial adalah sistem pemerintahan yang pemegang eksekutifnya tidak bertanggung jawab kepada legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif. Lihat: Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*, (Yogyakarta : Deepublish, 2016), hlm. 94

<sup>7</sup> King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*, (Yogyakarta : Thafa Media, 2017), hlm. 212

tersebut menimbulkan inkonsistensi dan kebijakan yang tidak terarah yang mengakibatkan kemangkakan dalam pembangunan nasional maupun daerah.

Dalam prakteknya, RPJM dibagi kedalam jangka waktu lima tahunan yaitu RPJM Nasional I tahun 2005-2009, RPJM Nasional II Tahun 2010-2014, RPJM Nasional III tahun 2015-2020, dan terakhir RPJM Nasional tahun 2021-2025. Dalam pada itu, dikenal Pula Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional mengatakan bahwa sistem RPJM Daerah selaku dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah.<sup>8</sup>

Setelah berjalannya UU tentang SPPN terdapat permasalahan-permasalahan pembangunan di Indonesia yang menyebabkan munculnya wacana diterapkannya kembali GBHN, menurut Jimmy Usfunan terdapat beberapa permasalahan. *Pertama*, Indonesia tidak memiliki perencanaan pembangunan nasional cara menyeluruh yang meliputi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif serta pemerintah daerah; *Kedua*, pembangunan selama ini tidak berkelanjutan yang disebabkan RPJMN berbeda dengan RPJPN atau RPJMN sebelumnya; *Ketiga*, terdapat warna-warni politik antar kepala pemerintahan dengan pemerintah, kepala daerah provinsi dan kepala daerah kabupaten/kota,

---

<sup>8</sup> King Faisal Sulaiman., *Politik Hukum Indonesia.....*, hlm. 212-213

menjadikan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara tidak sinkron dengan pemerintah pusat.<sup>9</sup>

Carut marut dari pemberlakuan SPPN maka memunculkan wacana untuk menghidupkan kembali haluan negara yang di buat oleh MPR. Seperti dalam rakernas PDIP pada tahun 2018 Megawati Soekarno Putri mengatakan:<sup>10</sup> “Arah politik pemerintahan yang disusun berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sudah seharusnya ditetapkan dalam Garis - Garis Besar Haluan Negara”.

Adapun menurut Khaelan yang dikutip oleh Harry<sup>11</sup>, ia menyatakan pentingnya GBHN diterapkan kembali karena kelemahan yang terdapat pada RPJP Nasional, yakni:

“RPJP Nasional yang merupakan acuan umum pembangunan nasional ditetapkan dengan Undang-Undang, sedangkan RPJM nasional ditetapkan dengan peraturan Presiden sendiri. Jikalau reformasi kekuasaan pemerintahan negara terutama untuk menciptakan kondisi *Checks and Balances*, maka justru perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional tidak mewujudkan mekanisme *Checks and Balances*..”

Disisi lain adapula yang menolak diterapkannya kembali GBHN dengan berbagai alasan. Menurut Bivitri salah satu pakar hukum tata negara mengatakan:<sup>12</sup>

“GBHN kala itu diperlukan karena Presiden beserta Wakilnya dipilih oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara. GBHN

---

<sup>9</sup> CNN Indonesia, “Wacana Membangkitkan GBHN dan Stabilitas Semu Ala Orde Baru”, CNN Indonesia, [www.m.cnnindonesia.com](http://www.m.cnnindonesia.com), diakses 29 Juni 2020.

<sup>10</sup> Bimo Wiwoho, “Megawati Wacanakan Kembali GBHN Kekinian”, CNN Indonesia, [www.m.cnnindonesia.com](http://www.m.cnnindonesia.com), diakses 29 Juni 2020.

<sup>11</sup> Harry Setya Nugraha, “Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Veritas Et Justitia*, Vol. 5, No. 1, 2019, hlm. 208-209

<sup>12</sup> Sania Mashabi, “Pengamat: Wacana Kembali Hidupkan GBHN Sudah Tak Relevan”, Liputan 6, [www.m.liputan6.com](http://www.m.liputan6.com), diakses 29 Juni 2020

adalah mandat yang diberikan MPR pada Presiden dan wakil Presiden yang terpilih, dan Indonesia sudah menganut sistem presidensial bukan lagi semi parlementer. Sehingga penghidupan GBHN tidak lagi relevan”.

Ginandjar Kartasmita berpendapat sebagaimana yang dikutip oleh Bambang Sadono dan Lintang Ratri Ramhmiaji, bahwa:<sup>13</sup>

“Diskursus keinginan mengembalikan GBHN disebabkan lebih pada nostalgia ke masa lalu yang dirasa lebih memberi kepastian pada arah dan proses pembangunan. Mengembalikan ke sistem yang berlaku dimasa lalu dapat diartikan sebagai upaya mengembalikan sistem otokratis, anti demokrasi dan sentralistik.”

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebelum amandemen Undang-undang Dasar 1945 posisinya sebagai lembaga tertinggi negara. Kekuasaan MPR begitu besar dengan tegas diatur dalam UUD 1945, dengan beberapa pasal antara lain :<sup>14</sup>

1. Pasal 3 berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara
2. Pasal 37 ayat (1) dan (2) “untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir; “putusan diambil sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota yang hadir”
3. Pasal 6 ayat (2) “Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh Majelis permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”.

---

<sup>13</sup> Bambang Sadono, Lintang Ratri Ramhmiaji, ”Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar”, *Masalah Masalah Hukum*, Jilid 49 No. 02, 2020, hlm. 214

<sup>14</sup> A. Salman Maggalantung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2016), hlm. 38

Dalam pernyataannya Mohammad Hatta mengatakan bahwa kesatuan kedaulatan ditangan rakyat seluruhnya, yang diwakili oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedaulatan tidak terpecah-pecah, bulat dan satu ditangan Majelis yang tertinggi sebagai wakil rakyat Indonesia.<sup>15</sup> Sehingga rakyat dapat menentukan arah gerak Negara untuk mewujudkan cita-citanya, Namun, pendapat berbeda yang disampaikan M. Laika Marzuki menyatakan bahwa keliru jika MPR diberikan Kekuasaan yang tidak terbatas, hal tersebut menimbulkan anarkhis, serta secara *contrario in adjecto* berhadapan dengan sistem konstitusional yang justru menghendaki bangunan pemerintahan yang absolut.<sup>16</sup> Karena MPR yang menjadi lembaga tertinggi Negara akan bertindak membawahi semua lembaga Negara yang ada di Indonesia.

Tuntutan demokratisasi disegala bidang sebagai amanat reformasi berdampak pada diperluasnya arena partisipasi publik dalam agenda-agenda publik. Sehingga, kewenangan MPR makin direduksi, dengan alasan bagian dari implementasi *Trias Politica*<sup>17</sup> sehingga MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan mengeluarkan produk hukum yang berupa Ketetapan. Disisi lain dalam Pasal 3 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hirearki peraturan perundang-undangan Ketetapan MPR menempati dibawah UUD 1945.

---

<sup>15</sup> Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita* cet-9, (Bandung: Segarsy, 2018), hlm. 71

<sup>16</sup> A. Salman Maggalantung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945...*, hlm. 39

<sup>17</sup> *Trias Politica* merupakan teori tentang pemisahan kekuasaan menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, masing-masing kekuasaan itu harus dipegang dan dilaksanakan oleh satu badan yang masing-masing berdiri sendiri. Teori ini dikemukakan oleh Montesqueu. Lihat: Soehino, *Ilmu Negara*, Cet-7(Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 117

Namun dalam prakteknya, MPR hanya melaksanakan kegiatan yang sebatas formalitas semata sosialisasi empat pilar bernegara yang hanya menghamburkan uang negara saja serta MPR kehilangan marwahnya sebagai wadah musyawarah rakyat Indonesia dalam menentukan arah kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Dalam sejarah perkembangan sistem politik Islam, implementasi pembagian kekuasaan dapat dilihat pada masa *Khulafaur Rasyidin*. Pada masa itu kekuasaan eksekutif dipegang oleh seorang *Khalifah*, kekuasaan legislatif dipegang oleh *Majelis Syura*, kekuasaan yudikatif dipegang oleh *Qadhi*.<sup>18</sup> Pada era ini sudah mengenal konsep pembagian kekuasaan sebelum munculnya konsep *Trias Politica* yang digagas oleh Montesquieu.

Konsep politik Islam tidak sama seperti teori *Trias Politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu dan John Locke, Islam mengenal adanya pembagian kekuasaan seperti yang dikatakan oleh Muhammad Asad, “bahwa kekuasaan dalam Islam merupakan suatu sistem yang integral”.<sup>19</sup>

Dalam hal ini Islam telah mengenal lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif, yang masing-masing lembaga tersebut saling terikat satu sama lain yang tidak bisa dipisahkan. Dalam teori politik Islam, lembaga legislatif dianggap sebagai lembaga tertinggi dalam negara. Disamping diwajibkan memilih kepala negara, lembaga legislatif

---

<sup>18</sup> Muhammad Imran, “Sistem Syuro’ dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam”, *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. III, No. 7, 2015, hlm. 131

<sup>19</sup> M. Syamsudin, *Tinjauan Politik Islam Terhadap Teori Trias Politica*, al-Qithshas; *Jurnal Hukum dan Politik*, Vol. 9 No. 01, 2018, hlm. 58

juga membuat Undang-Undang dan Ketetapan.<sup>20</sup> Undang-Undang dan Ketetapan tersebut akan dilaksanakan oleh eksekutif selaku pemegang pemerintahan, dan akan dipertahankan oleh lembaga yudikatif untuk menegakkan Undang-Undang dan Ketetapan yang dibuat oleh lembaga legislatif.

Dalam kajian *Siyasah Syar'iyah*,<sup>21</sup> lembaga legislatif dinamakan *ahlu al-ḥalli wa al-'aqdi* atau *al-Sulthah al-Tasyri'iyah* atau Majelis Syura. Secara bahasa *ahlu al-ḥalli wa al-'aqdi* terdiri dari tiga kata. Ahlu berarti orang yang memiliki atau orang yang berhak; *al-Ḥalli* berarti melepaskan, menyesuaikan, memecahkan; dan *al-'Aqdi* berarti mengikat, mengadakan transaksi, membentuk. Jadi, *ahlu al-ḥalli wa al-'aqdi* adalah orang-orang yang memiliki hak atau kewenangan untuk menentukan, memecahkan, atau memutuskan suatu masalah, dan keputusan tersebut bersifat mengikat.<sup>22</sup> Menurut al-Mawardi, *ahlu al-ḥalli wa al-'aqdi* disebut dengan *ahl al-Ikhtiyar*, karena merekalah yang berhak memilih *Khalifah*. Ibn Taimiyah menyebutnya dengan nama *al-Syawkah*, sementara al-Baghdadi menyebutnya dengan nama ahl *al-Ijtihad*. Namun dari semua nama tersebut mengacu pada pengertian sekelompok anggota masyarakat

---

<sup>20</sup> Muhammad Imran, "Sistem Syuro' dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam"..., hlm.132

<sup>21</sup> Menurut Abd Wahab al-Khalaf, *Siyasah al-Syar'iyah* ialah pengurusan hal-hal yang bersifat umum bagi negara Islam dengan cara menjamin perwujudan kemaslahatan dan penolakan kemudharatan dengan tidak melampaui batas-batas syari'ah dan pokok-pokok syari'ah yang kulliy, meskipun tidak sesuai dengan ulama-ulama mujtahid. Lihat : H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan umat dalam Rambu-rambu Syariah* Cet-6, (Jakarta:Kencana, 2017), hlm. 28

<sup>22</sup> Iskandar Syukur, "Implementasi Demokrasi dalam Peranan Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi", *JurnalAsas: Jurnal Hukum Ekonomi Syari'ah*. Vol. 11, No. 01. 2019, hlm. 51-52

yang mewakili umat dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.<sup>23</sup>

Dari sisi keanggotaan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*, menurut Rasyid Rida terdiri dari orang-orang yang telah mendapatkan kepercayaan dari umat baik itu dari kalangan ulama yang berstatus mujtahid, maupun dari kalangan tokoh-tokoh lain seperti para pemimpin militer, para pemimpin pekerja, para pemimpin perusahaan. Disisi lain menurut An-Nawawi terdiri dari para ulama, para pemimpin, dan para tokoh masyarakat, dari berbagai unsur masyarakat, yang telah memiliki hasil karya mereka dalam hal mewujudkan kepentingan atau kemaslahatan masyarakat.<sup>24</sup> Secara kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* tidak hanya membuat peraturan perundangan namun juga memilih dan mengangkat pemimpin, sebagaimana dalam yang disebutkan oleh Dzajuli dalam bukunya. *Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* memiliki kewenangan pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membai’at imam serta mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang mashlahat.<sup>25</sup>

Dalam penyelenggaraan negara dalam Islam, prinsip musyawarah sudah menjadi kewajiban. Sebagaimana firman Allah SWT:

---

<sup>23</sup> Muhamad Iqbal, *Fiqh Siyasaḥ: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 159

<sup>24</sup> Iskandar Syukur, *Implementasi Demokrasi dalam Peranan Ahlu al-Halli wa al-‘Aqdi...*, hlm.52-53

<sup>25</sup> H.A Dzajuli, *Fiqh Siyasaḥ: Implementasi Kemaslahatan umat dalam Rambu-rambu Syariah...*, hlm.76

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۚ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۗ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang yang bertawakal. (Q.S. Ali Imran : 159)<sup>26</sup>

Dalam hal ini, penyelenggaraan negara dengan prinsip musyawarah dilakukan oleh *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* yang merupakan representasi rakyat. Prinsip musyawarah memiliki makna yang besar dalam mengatasi permasalahan kenegaraan, seperti pembentukan perundangan, penentuan arah kebijakan pemimpin untuk kemaslahatan rakyat, serta dalam pemilihan pemimpin. Kedudukan dan kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* sebenarnya memiliki kesamaan dengan kedudukan dan kewenangan MPR sebelum amandemen UUD 1945. Kedudukan MPR sebelum amandemen UUD 1945 memiliki kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, serta memiliki kewenangan untuk mengatur arah kebijakan pemerintahan dalam bentuk GBHN dan memilih Presiden/Wakil Presiden dengan prinsip musyawarah.

Dengan perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002, mengatur tentang prinsip *checks and balances system*<sup>27</sup> dalam

<sup>26</sup> Al-Qur’an Online Kemenag, [www.quran.kemenag.go.id](http://www.quran.kemenag.go.id)., diakses 05 Juli 2020.

<sup>27</sup> Berdasarkan kamus hukum *black’s law dictionary* istilah *Checks and balances* ialah “*arrangement of governmental powers where by powers of one governmental branch check or balance those of other branches*” yang berarti pengaturan kekuasaan pemerintah dimana dengan

rangka penyempurnaan penyelenggaraan sistem ketatanegaraan.<sup>28</sup> Hal ini menyebabkan kedudukan dan kewenangan MPR hanya sebatas sebagai lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga-lembaga lainnya. Dalam hal ini menimbulkan kontradiksi dalam sistem ketatanegaraan Islam dengan sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR yang merupakan manifestasi dari *ahlu al-halli wa al-'aqdi* yang dapat memberikan batasan serta arah kebijakan yang diambil Presiden selaku pemimpin negara. Dengan hal ini Presiden mengambil kebijakan sesuai dengan visi misinya yang mengandung unsur kepentingan politik dari partai politik pengusungnya tanpa ada pertanggung jawaban terhadap rakyat.

Sehingga dalam penelitian ini berdasarkan latar belakang maka penulis menarik judul **“Rekonseptualisasi Garis-Garis Besar Haluan Negara Republik Indonesia Di Era Reformasi (Relevansi Kewenangan *Ahlu al-Halli Wa al-'Aqdi*)”**. Ditujukan kepada lembaga legislatif Indonesia, yang memuat politik dan hukum serta pengaturan dalam arah gerak negara melalui sistem musyawarah keterwakilan.

---

kekuasaan satu cabang pemerintah memeriksa atau menyeimbangkan cabang lain. Lihat : Zahra Amelia Riadini, “Model Kawal Imbang (*Check And Balance*) Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan Antara Eksekutif Dan Legislatif di Kota Salatiga (Tinjauan Sosiologis Yuridis Terhadap Pasal 19 Ayat (2) Undang-undang No. 32 tahun 2004)”, *Skripsi*, Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2013, hlm. 28

<sup>28</sup> Sekretaris Jenderal MPR RI, *Materi Sosialisai Empat Pilar MPR RI: Pancasila sebagai Ideologi Negara, UUD NRI 1945 Sebagai Konstitusi Negara, NKRI Sebagai Bentuk Negara, Bhineka Tunggal Ika Sebagai Semboyan Negara*, (Sekretariat Jenderal MPR RI: Jakarta, 2018), hlm. 139

## B. Definisi Operasional

Agar lebih mudah dipahami dengan jelas arahan judul skripsi ini, maka istilah-istilah pokok dalam judul ini perlu dibatasi dan dijelaskan sebagai berikut:

### 1. Rekonseptualisasi

Rekonseptualisasi adalah sebuah langkah untuk mengkaji ulang atau meninjau kembali dari ide dasar dari hukum-hukum tertentu untuk kemudian dibangun konsep kembali yang lebih baik.<sup>29</sup> Dengan kata lain rekonseptualisasi ialah suatu proses peninjauan kembali terhadap produk hukum yang diberlakukan untuk di perbaiki kembali dari ide dasar produk hukum yang pernah diberlakukan atau sedang diberlakukan. Dalam hal ini penulis menspesifikasikannya pada ketetapan MPR tentang GBHN.

### 2. Kontekstualisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kontekstualisasi berasal dari kata kontekstual yang berarti berhubungan dengan konteks.<sup>30</sup> Dengan kata lain kontekstualisasi ialah suatu konteks yang berhubungan dengan konteks lainnya. Dalam hal ini penulis menspesifikasikannya kepada kontekstualisasi penerapan GBHN di era reformasi yang disandingkan dengan sistem Pemerintahan Presidensial.

---

<sup>29</sup> Yosi Rusmana, "Rekonseptualisasi Doktrin Hukum Pidana Klasik Mengenai System Pertanggungjawaban Pidana dalam Strategi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia", *Laporan Thesis*, Universitas Pasundan, Bandung, 2019, hlm. 4

<sup>30</sup> KBBI Daring, [www.kbbi.kemdikbud.go.id](http://www.kbbi.kemdikbud.go.id)., diakses 16 Agustus 2020.

### 3. Garis Besar Haluan Negara Republik Indonesia

Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.<sup>31</sup> Dengan kata lain Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah instrumen hukum yang mengatur arah gerak negara dalam jangka panjang yang berbentuk ketetapan sebagai usaha mewujudkan cita-cita negara Indonesia. Dalam hal ini penulis menspesifikasikannya pada aturan yang memberikan arahan dan batasan dalam penyelenggaraan negara.

### 4. Relevansi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia relevansi adalah hubungan atau kaitan.<sup>32</sup> Dengan kata lain mengaitkan atau menghubungkan suatu hal dengan hal lain. Dalam hal ini penulis menspesifikasikannya terhadap penerapan GBHN dan kewenangan *ahlu al-halli wa al-'aqdi*.

### 5. Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata wwenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk

---

2004 <sup>31</sup> TAP MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-

<sup>32</sup> KBBI Daring, [www.kbbi.kemdikbud.go.id](http://www.kbbi.kemdikbud.go.id), diakses 16 Agustus 2020.

melakukan sesuatu.<sup>33</sup> Dengan kata lain kewenangan ialah hak atau kekuasaan untuk menentukan, ataupun memutuskan suatu keputusan ataupun kebijakan secara politik. Dalam hal ini penulis menspesifikasikannya terhadap kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*.

#### 6. *Ahlu al-Ḥalli wa al-‘Aqdi*

Menurut Abdul Hamid al-Anshari menyebut bahwa majelis syura yang menghimpun *ahlul al-syura* merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat.<sup>34</sup> Dengan kata lain *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* merupakan lembaga perwakilan rakyat yang bertugas membahas permasalahan umat untuk mencapai kemaslahatan. Dalam hal ini penulis menspesifikasikannya sebagai penyelenggara negara.

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimanakah kontekstualisasi penerapan GBHN di era Reformasi ?
2. Bagaimanakah rekonseptualisasi GBHN sebagai acuan dalam pembangunan negara ?
3. Bagaimanakah relevansi kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* terhadap penerapan GBHN di Indonesia ?

---

<sup>33</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 78

<sup>34</sup> Muhamad Nurul Huda, “Kedudukan Dan Peran *Ahl al-Hall Wa al-‘Aqd* Relevansinya Pada Kinerja MPR”, *Skripsi*, Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, 2018, hlm 12-13

## D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

Dari permasalahan tersebut, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui kontekstualisasi penerapan GBHN di era reformasi
- b. Untuk mengetahui konsep GBHN yang relevan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia
- c. Untuk mengetahui relevansi kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* terhadap penerapan GBHN di era reformasi

### 2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Secara praktis
  - 1) Memberikan gambaran tentang bagaimana penerapan GBHN di era reformasi dengan merelevansikan kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*
  - 2) Memberikan gambaran mengenai konsep GBHN yang relevan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia
  - 3) Untuk dilakukan bahan acuan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan penerapan GBHN.

IAIN PURWOKERTO

b. Secara teoritik

- 1) Penelitian ini diharapkan mampu untuk dijadikan sebagai bahan referensi untuk penelitian-penelitian berikutnya yang berhubungan dengan penerapan GBHN
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan keilmuan yang baru bagi para pembaca yang berkaitan dengan penerapan GBHN di Indonesia.

**E. Kajian Pustaka**

Berdasarkan kajian pustaka yang penulis lakukan, sudah ada beberapa karya tulis berupa skripsi, artikel, jurnal dan lain sebagainya yang membahas tentang penerapan Garis Besar Haluan Negara dan kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*. Namun penulis belum menemukan penelitian yang meneliti penerapan garis besar haluan negara yang di korelasikan dengan kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*. Berdasarkan pengamatan dan penelusuran kepustakaan terdapat beberapa teori yang ditemukan oleh penulis yang digunakan sebagai *turning point* dan penelitian terdahulu yang memiliki korelasi dengan penelitian yang akan diteliti oleh penulis.

Dalam kajian teoritis, penulis mengkaji terkait rekonseptualisasi penerapan GBHN di era reformasi yang dikorelasikan dengan sistem pemerintahan presidensial serta kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*. Dalam hal ini penulis lebih mendalami teori politik hukum serta konsep legislatif dalam Islam.

Dalam kajian penelitian, penulis menemukan penelitian yang serupa, seperti pada Skripsi yang berjudul “*Mewujudkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Gagasan Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara*” yang ditulis oleh Wanda Leksmana, Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang<sup>35</sup>. Dalam skripsi ini membahas mengenai reformulasi garis garis besar haluan negara melalui amandemen Undang-undang dasar yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk membuat GBHN yang bersifat mengatur yang di korelasikan dengan sistem pemerintahan presidensial. Namun dalam penilitian yang dilakukan penulis mengkorelasikan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* dengan MPR dalam membuat haluan negara yang bersifat mengatur kepada pemerintah.

Skripsi yang berjudul “*Urgensi Kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Berkaitan Dengan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”<sup>36</sup> yang ditulis oleh Nasrul Suhuf Salehan Fakultas Hukum Universitas Jember. Dalam skripsi ini menjelaskan tentang pelaksanaan RPJM yang tidak konsisten dikarenakan adanya kepentingan politik dari partai yang mencalonkan Presiden, sehingga perlu merevitalisasi GBHN untuk memperbaiki sistem perencanaan pembangunan di Indonesia. Namun, dalam penelitian ini

---

<sup>35</sup> Wanda Leksmana, “Mewujudkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Gagasan Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara”, *Skripsi*, Universitas Andalas, Padang, 2018

<sup>36</sup> Nasrul Suhuf Salehan, “Urgensi Kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Berkaitan Dengan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Skripsi*, Universitas Jember, Jember, 2015

penulis menggunakan teori politik Islam dalam kedudukan MPR sebagai *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* dalam penentuan arah kebijakan pemimpin.

Skripsi yang berjudul “*Tinjauan Fiqh Siyasah al-Dusturriyyah Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara di Indonesia*”<sup>37</sup> yang ditulis oleh Dwi Nuril Hidayati. Dalam skripsi ini membahas dinamika penerapan GBHN dari masa orde baru hingga orde reformasi dengan meninjau dari *Siyasah Dusturiyah*. Namun dalam penelitian yang dilakukan penulis lebih mengedepankan prinsip legislatif islam dalam menentukan arah kebijakan yang terkonsep melalui *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*.

Tesis yang berjudul “*Perencanaan Pembangunan Nasional dalam sistem pemerintahan Prsideniil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan negara dan Sstem Perecanaan Pembangunan Nasional)*”<sup>38</sup> yang dtulis oleh Moh. Hudi Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Dalam tesis ini membahas tentan perbandingan sistem perencanaan pembangunan di Indonesia dengan mengkorelasikan pada sistem pemerintahan presidensial. Namun, dalam penelitian ini yang dilakukan penulis ialah merekonseptualisasi ggpenerapan garis besar haluan negara yang disandarkan pada kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*.

---

<sup>37</sup> Dwi Nuril Hidayati, “Tinjauan Fiqh Siyasah al-Dusturriyyah Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara di Indonesia”, *Skripsi*, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2019

<sup>38</sup> Moh. Hudi, “Perencanaan Pembangunan Nasional dam Sistem Pemerintahan presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)”, *Tesis*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018

Dalam hal ini penulis menyimpulkan berdasarkan penelitian terdahulu bahwa membahas tentang haluan negara yang dikorelasikan dengan kewenangan MPR serta sistem ketatanegaraan Indonesia maupun sistem ketatanegaraan Islam. Oleh karena itu belum ada yang membahas tentang rekonseptualisasi GBHN dan kewenangan lembaga legislatif Islam (*ahlu al-halli wa al-'aqdi*) yang direlevansikan dengan penerapan haluan negara dan dikorelasikan dengan sistem Pemerintahan Presidensial.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Dalam penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian kepustakaan (*library research*) adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan.<sup>39</sup>

Model penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan sebuah metode penelitian yang digunakan data mengungkapkan permasalahan dalam kehidupan.<sup>40</sup>

### **2. Sumber Data**

#### **a. Data Primer**

Sumber data primer adalah sumber data yang diperoleh dari.

Data primer dalam penelitian ini berupa :

---

<sup>39</sup> Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 111

<sup>40</sup> Imam Gunawan, *Metode Penelitian Kualitatif : Teori dan praktik*, ( Jakarta: Bumi Aksara, 2014), hlm. 80

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Tap MPR tentang GBHN
- 3) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- 4) Kitab *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatud Dīniyyah* karya Imam al-Mawardi

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah sumber data yang mendukung data primer dalam melakukan penelitian ini berupa buku, jurnal ilmiah, surat kabar, artikel ataupun karya ilmiah lainnya. Dalam penelitian ini terdapat data sekunder berupa:

- 1) Buku *Fiqh Siyasah*
- 2) Buku Hukum Tata Negara Indonesia
- 3) Buku Sistem Politik Hukum
- 4) Jurnal yang berkaitan dengan penerapan GBHN
- 5) Jurnal yang berkaitan Lembaga Negara
- 6) Pendapat pakar hukum tata negara terhadap penerapan GBHN
- 7) Karya tulis atau karya ilmiah lainnya yang menunjang penelitian ini.

3. Metode pengumpulan data

Metode pengumpulan pada penelitian ini adalah metode dokumentasi. Metode dokumentasi adalah suatu proses dalam

pengumpulan data dengan melakukan penelusuran dan penelitian kepustakaan.

Dalam perkembangannya, literasi juga dapat dilakukan dengan memanfaatkan kemajuan teknologi melalui internet menggunakan *cyber library*, yaitu perpustakaan dalam dunia virtual. Hal tersebut juga dapat dijumpai pada laman maupun web resmi repository perpustakaan online.<sup>41</sup>

#### 4. Pendekatan penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan penelitian yang bersifat normatif-filosofis-sosiologis.<sup>42</sup> Pendekatan normative penulis menganalisis produk hukum yang pernah ada dan yang sedang diberlakukan. Pendekatan filosofis penulis menganalisis makna dari nilai yang terkandung dari penerapan norma hukum, pendekatan sosiologis peneliti menganalisis nilai yang berlaku di masyarakat.

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan normatif digunakan untuk meneliti GBHN yang ditetapkan oleh MPR dan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

---

<sup>41</sup> Fina Nur Abdillah, "Rekonstruksi *Ahlul Halli Wal Aqdi* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Relevansi Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945)", *Skripsi*, IAIN Purwokerto, Purwokerto, 2020, hlm. 23

<sup>42</sup> Pendekatan normatif adalah suatu peraturan atau kaidah jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang didalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk satu terhadap yang lain; pendekatan filosofis adalah menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat yang dapat mencerminkan sistem nilai sebagai sara mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat; pendekatan sosiologis adalah masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum terdapat keberlakuan empiris kaidah hukum . Lihat : Fithriatus Shalihah, *Sosiologi Hukum*, (Depok : RajaGrafindo Persada, 2017), hlm. 6 - 9

Nasional. Pendekatan filosofis untuk meneliti permasalahan dasar GBHN dengan UU tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional untuk direkonseptualisasikan. Sedangkan pendekatan sosiologis untuk memandang lembaga legislatif Islam dalam menentukan arah kebijakan pemimpin dengan mengkorelasikan sistem pemerintahan presidensial.

#### 5. Analisis data

Adapun metode analisa yang digunakan adalah analisa isi data (*conten anality*). Analisis data adalah sebuah kegiatan untuk mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, mengategorikan sehingga diperoleh suatu temuan berdasarkan fokus atau masalah yang ingin dijawab.<sup>43</sup>

### **G. Sistematika Pembahasan**

Untuk mempermudah penelitian dan pemahaman terhadap penelitian ini, maka secara garis besar penulisan memuat sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, dalam bab ini memuat cakupan latar belakang masalah, definisi operasional, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, dan sistematika pembahasan. Bab ini bertujuan untuk memberikan gambaran umum serta arahan kerangka penelitian agar gagasan tersebut tersusun secara sistematis.

Bab II Lembaga Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dan Ketatanegaraan Islam, dalam bab ini penulis memaparkan pengertian

---

<sup>43</sup> Imam gunawan, *Metode Penelitian Kualitatif : Teori dan praktik...*, hlm. 209

lembaga Negara, teori yang berkaitan dengan lembaga negara, konsep lembaga legislatif di Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945, serta lembaga negara dalam Islam, serta hubungan antar lembaga negara dalam ketatanegaraan Islam.

Bab III Dinamika Penerapan Sistem Perencanaan Pembangunan di Indonesia, dalam bab ini penulis memaparkan sejarah perencanaan pembangunan di Indonesia, dengan mengkorelasikan sistem pemerintahan yang sedang berlangsung.

Bab IV Relevansi Kewenangan *Ahlu al-ḤALLi Wa al-‘Aqdi* Terhadap Penerapan GBHN di Era Reformasi. Dalam bab ini penulis menelaah dan menganalisis penerapan kembali GBHN pada era reformasi pasca amandemen UUD 1945 yang ke-4 yang dikorelasikan dengan sistem pemerintahan presidensial dan merekonseptualisasikan GBHN sebagai acuan dalam pembangunan negara serta mererelevansikan dengan kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*

Bab V Penutup yang meliputi kesimpulan dari hasil penelitian dan saran sebagai sarana pendukung penelitian selanjutnya. Dalam bab ini memuat cakupan hasil penelitian dalam bentuk simpulan. Adanya saran sebagai keterangan tambahan dan tindak lanjut mengenai penelitian ini secara akademis.

## BAB II

### KELEMBAGAAN NEGARA DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA DAN KETATANEGARAAN ISLAM

#### A. Definisi Lembaga Negara

Dalam menjalankan fungsi negara dan mewujudkan cita-cita suatu negara pasti dibutuhkannya suatu badan atau organisasi yang menjadi infrastruktur untuk mengelola suatu negara dalam mencapai tujuan maupun cita-citanya. Badan atau organisasi dalam suatu negara biasa disebut sebagai lembaga negara, lembaga negara yang terdiri dari pembuat hukum pelaksana hukum serta penegak hukum.

Pengertian lembaga negara secara terminologis memiliki beragam istilah. Pada kepustakaan Inggris, sebutan lembaga negara menggunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan istilah *staatsorganen*. Sementara dalam bahasa Indonesia menggunakan istilah lembaga negara, badan neara, atau organ negara. Pengertian kata Lembaga dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang relevan digunakan dalam hal ini adalah badan atau organisasi yang bertujuan melakukan suatu usaha. Kamus tersebut memberi contoh frase lembaga pemerintah yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata pemerintah diganti dengan kata negara, maka frase lembaga negara diartikan sebagai badan-badan negara disemua lingkungan pemerintahan negara (khususnya dilingkungan

eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Sedangkan dalam kamus Hukum Belanda Indonesia kata *staatorgan* diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Akan tetapi dalam kamus hukum Fockema Andreae, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan. Hal ini menyebabkan istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain.<sup>1</sup>

Menurut Bagir Manan dalam pengertian ketatanegaraan, lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara hanya sebatas pada organ negara yang telah menjadi unsur organisasi yang bertindak untuk dan atas nama negara, yang menentukan atau membentuk kehendak, kemauan negara (*staatwil*) serta yang ditugaskan oleh hukum dasar untuk melaksanakannya sehingga disebut dengan penyelenggara negara.<sup>2</sup>

Adapun menurut pandangan Dewi Oktaviani, et al., yang dikutip oleh Janpatar Simamora yang dimaksud dengan lembaga negara adalah lembaga pemerintahan yang berkedudukan di pusat yang tugas, fungsi dan kewenangannya secara tegas diatur dalam UUD NRI 1945. Lembaga negara atau yang dapat juga disebut dengan istilah alat-alat kelengkapan negara dapat dimaknai sebagai institusi-institusi yang dibentuk dalam rangka menjalankan dan melaksanakan fungsi-fungsi negara. Pengertian

---

<sup>1</sup> Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tata Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta : Deepublish, 2018), hlm. 50

<sup>2</sup> Muhtadi, "Lembaga Negara : Makna, Kedudukan dan Relasi", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 03, 2013, hlm. 262

kekinian dalam konteks lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.<sup>3</sup>

Merujuk pada pandangan Hans Kelsen mengenai *the Concept of the state organ* dalam bukunya *general theory of law and state*. Hans kelsen menguraikan “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ. These functions, be they of a norm-creating or of norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.<sup>4</sup> yang berarti barangsiapa memenuhi fungsi yang ditentukan oleh hukum adalah organ. Fungsi-fungsi ini, baik sebagai pembuat hukum maupun yang bersifat melaksanakan hukum, semuanya pada akhirnya ditujukan untuk pelaksanaan sanksi hukum.

Lembaga negara bertujuan untuk menjalankan fungsi negara dan menjalankan fungsi pemerintahan secara efektif.<sup>5</sup> dengan kata lain, lembaga negara harus membentuk suatu proses yang satu sama lainnya saling berhubungan dalam rangka menjalankan penyelenggaraan fungsi negara.

Dalam naskah UUD NRI 1945 organ-organ negara ada yang disebut secara eksplisit, adapula yang dijelaskan secara eksplisit mengenai fungsinya, dan adapula yang disebut namanya maupun fungsinya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Dalam perkembangannya, pasca amandemen UUD 1945 terdapat dua pendapat yang berbeda dalam

---

<sup>3</sup> Janpatar Simamora, “Problematika Penyelesaian Sengketa Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 28, No. 1, 2016, hlm. 80

<sup>4</sup> Hans Kelsen, *General Theory of law and state*, trans. Anders Wedberg, (Cambridge: Havard University Press, 1949), hlm. 192

<sup>5</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Teras, Yogyakarta: 2011), hlm. 117

menafsirkan lembaga negara dan mana yang bukan lembaga negara yang kewenangannya diberikan lebih lanjut dalam undang-undang. Selain itu berkembang pula pembagian antara lembaga negara utama (*main state organ*)<sup>6</sup> dan lembaga negara bantu (*auxiliary state organ*)<sup>7</sup> yaitu pembagian lembaga negara yang mengacu pada trias politika.<sup>8</sup>

## B. Landasan Teori Lembaga Negara

### 1. Konstitusi dan Konstitusionalisme

Lembaga negara yang merupakan alat pengatur negara memiliki kekuasaan, kekuasaan yang berlebihan akan menyebabkan terjadinya otoriter, pembatasan kekuasaan biasanya tercantum pada konstitusi. Konstitusi berasal dari istilah asing, *Constitution* dalam bahasa Inggris, *Constitutie* dalam bahasa Belanda, *L'Constitution* dalam bahasa perancis seringkali bergantian dengan istilah undang-undang dasar yang berasal dari istilah atau *ground wet* dalam bahasa Belanda dan *Grundgezets* dalam bahasa Jerman. Kedua istilah tersebut berbeda baik dari istilah maupun pada perkembangan awalnya. Konstitusi berasal dari kata *Constituer* yang berarti membentuk dan pembentukan. Yang dibentuk dalam hal ini adalah

---

<sup>6</sup> Lembaga Negara Utama merupakan lembaga negara yang kewenangannya ditentukan secara konstitusional dalam UUD. Lihat : Muhtadi, "Lembaga Negara : Makna, Kedudukan dan Relasi", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, ..., hlm. 263

<sup>7</sup> Lembaga Negara Bantu merupakan lembaga negara yang dibentuk mempunyai fungsi pembantu, pembentukan lembaga negara tersebut dikarenakan adanya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu negara dinilai tidak dapat dicapai jika hanya dengan lembaga negara utama. Lihat : Ahmad Basarah, "Kajian Teoritis Terhadap *Auxiliary State's Organ* Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43, No. 1, 2014 hlm. 2

<sup>8</sup> Sulistyani Eka Lestari, "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi", *DiH Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 19, 2014, hlm. 41

negara, maka konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai negara.<sup>9</sup>

Dalam *fiqh siyasah*, konstitusi disebut dengan *dusturi*. Kata ini berasal dari bahasa Persia yang berarti seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangannya kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulkaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi). Kata *dustur* diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.<sup>10</sup>

Menurut E.C.S. Wade konstitusi adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan tersebut.<sup>11</sup> Adapun menurut C.F. Strong konstitusi adalah suatu kerangka masyarakat politik yang diorganisasi dengan melalui hukum

---

<sup>9</sup> Retno Widyani, *Hukum Tata Negara Indonesia Teks dan Konteks*, (Yogyakarta: Deepublish, 2015), hlm. 41

<sup>10</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 177-178

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* Ed. Revisi, (Jakarta: Gramedia, 2016), hlm. 170

menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan.<sup>12</sup>

Konstitusi bertujuan untuk membentuk konstitusi utama pemerintah, seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan penentuan komposisi dan cara pengangkatan lembaga negara seringkali diserahkan pada hukum biasa (*ordinary law*). Dibanyak negara, cabang-cabang penting hukum perundangan seperti pengaturan pemilu, pembagian kekuasaan, pembentukan departemen pemerintahan, tata laksana pengadilan, tidak ditetapkan pada konstitusi, namun hanya diperlakukan dalam prinsip umum. Cabang-cabang hukum konstitusional ini diatu dengan hukum biasa atau dengan undang-undang.<sup>13</sup>

Menurut padangan ulama *fiqh siyasa*, pada awalnya pola hubungan pemerintah dengan rakyat ditentukan oleh adat istiadat. Dengan demikian, hubungan antara kedua belah pihak berbeda-beda pada masing-masing negara, sesuai dengan perbedaan dimasing-masing negara. Akan tetapi, karena adat istiadat ini tidak tertulis, maka dalam hubungan tersebut tidak terdapat batasan-batasan yang tegas trntang hak dan kewajiban masing-masing pihak. Akibatnya, karena pemerintah memegang kekuasaan, tidak jarang pemerintah bersikap absolut otoriter terhadap rakyat yang dipimpinnya. Mereka berlaku sewenang-wenang dan melanggar hak-hak asasi rakyatnya. Sebagai

---

<sup>12</sup> Imam Mahdi, *Hukum tata Negara Indonesia, ...*, hlm. 66

<sup>13</sup> Muhammad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Bandung : Logoz Publishing, 2014), hlm.79

reaksi, rakyat pun memberontak, perlawanan bahkan revolusi untuk menjatuhkan pemerintah yang berkuasa secara absolut. Dari revolusi ini lahirlah pemikiran untuk menciptakan undang-undang dasar atau konstitusi sebagai pedoman dan aturan main dalam hubungan antara pemerintah dengan rakyat.<sup>14</sup>

Maka dari itu konstitusi dipandang sebagai perwujudan dari hukum tertinggi<sup>15</sup> yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah, sesuai dengan dalil *Government by law, not by man*.<sup>16</sup> Terbentuknya konstitusi berasal dari norma yang berlaku pada masyarakat atau biasa disebut sebagai *ground norm*.<sup>17</sup> Sehingga konstitusi mempunyai status legal sebab didalamnya mengandung kesepakatan, cita-cita dan standar moral yang berlaku pada suatu bangsa pada negara tersebut.

Selain sebagai norma dasar, konstitusi juga merupakan kontak sosial seperti yang dikemukakan oleh Jean Jacques Rousseau. Kontrak sosial merupakan bentuk perjanjian tertinggi untuk bernegara. Konstitusi juga biasa disebut sebagai akta kesepakatan bersama

---

<sup>14</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, ...*, hlm. 179

<sup>15</sup> Konstitusi yang merupakan hukum tertinggi, namun konstitusi bukanlah kitab suci yang tidak bisa dirubah, apabila terjadi perubahan pada konstitusi, aturan-aturan hukum dibawahnya harus disesuaikan agar tidak bertentangan dengan konstitusi. Hal tersebut juga berdampak pada penyelenggaraan negara yang harus menyesuaikan dengan aturan hukum yang berlaku. Lihat : Nurush Shobahah, "Penggunaan Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat Perspektif Fiqih Siyasah", *Jurnal Ahkam*, Vol. 5, No. 1, 2017, hlm. 21

<sup>16</sup> Imam Mahdi, *Hukum tata Negara Indonesia ..* hlm. 66

<sup>17</sup> *Ground Norm* merupakan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, dalam teorinya Hans kelsen mengatakan *Ground norm a statement from whisch all other duty statements ultimately get their validity from* yang berarti norma dasar adalah sumber tertinggi bagi validitas suatu norma yang supremasi validitasnya diasumsikan seperti itu. Lihat : A Latipulhayat, "Khazanah:Hans Kelsen", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 01, No. 1, 2014, hlm.202

(*gesamte akt*) ataupun konsensus kebangsaan yang juga bersifat tertinggi. Para sarjana mengemukakan UUD lebih tinggi daripada UU, karena UU merupakan produk mayoritas wakil-wakil rakyat, sedangkan UUD dikonstruksikan seolah-olah merupakan produk seluruh rakyat, tanpa kecuali.<sup>18</sup>

Asal-usul konstitusi adalah pengakuan demokrasi, sedangkan demokrasi sendiri merupakan “*is an attractive way to organize the country*”. relasi konstitusi dengan demokrasi terwujud kedalam ketersediaan norma yang mengakui *fundamental rights* dan upaya hukum yang ada untuk penuntutan pemenuhannya. Penuntutan yang demikian telah melahirkan konstitusionalisme yang secara leksikal dipahami sebagai “*the advocacy of constitutional government*”, yang dalam hal ini “*government channeled through and limited by constitution*”. Dalam konteks ini konstitusionalisme menjadi sarana penting “*for government to be organized trough and restrained by a set of constitutional rules; such a person will be opposed, for example, to various forms of absolutism because that involves repudiating the idea of rules limiting government at the highest level*”.<sup>19</sup>

Keberadaan konstitusi dilandasi pemahaman tentang paham konstitusionalisme yang memiliki arti pembatasan terhadap kekuasaan penguasa oleh aturan hukum agar pemerintahan tidak sewenang-

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik Dan Etika Konstitusi : Perspektif Baru Tentang Rule Of Law And Rule Of Ethics & Constitutional Law And Constitutional Ethics* Edisi Revisi, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm. 229

<sup>19</sup> Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta: Deepublish, 2016), hlm. 13-

wenang . dalam pemahan pembatasan kekuasaan, maka haru dimaknai bahwa kekuasaan negara sebagai masyarakat politik dibawah supremasi hukum dan konstitusi memberikan jaminan hak-hak asasi manusia (HAM). Konsekuensi dari pengakuan HAM didalam Undang-Undang Dasar harus benar-benar didasarkan pada kedaulatan hukum sehingga menjadi negara Hukum (*rechtstaat*).<sup>20</sup>

Konstitusional di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti yang dikemukakan C.J. Federich “*constitutionalism is an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action*”. Basis pokoknya ialah kesepakatan umum atau persetujuan (consensus) diantara mayoritas masyarakat menegnai bangunan yang diidealkan mengenai negara. Organisasi negara diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.<sup>21</sup>

Perkembangan konstitusionalisme dalam praktik kehidupan bernegara berdasarkan konstitusi, mengakui dan melindungi kebhinekaan telah dijalankan oleh Nabi Muhammad SAW pada masa pemerintahannya di Madinah, telah disusun dan ditandatangani persetujuan atau perjanjian bersama diantara kelompok-kelompok penduduk di kota Madinah, untuk bersama-sama membangun struktur

---

<sup>20</sup> I Dewa Gede Atmadja, dkk, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, (Malang : SETARA Press, 2015), hlm. 1

<sup>21</sup> Muhammad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara, ...*, hlm. 64-65

kehidupan bersama yang dikemudian hari berkembang menjadi kehidupan kenegaraan dalam pengertian modern. Naskah perstujuan itu dikenal sebagai Piagam Madinah (*Madinah Charter*).<sup>22</sup>

Konstitusi Madinah mengandung beberapa prinsip sebuah konstitusi modern yang sempurna yang pernah ada di dunia. Diantara prinsip-prinsip piagam madinah yang paling esensial adalah meletakkan al-Qur'an dan Sunnah sebagai sumber hukum tertinggi negara. Begitu juga dengan nilai-nilai kesatuan dan persatuan serta prinsip kedaulatan negara. Prinsip hak asasi manusia dan tanggung jawab dalam mempertahankan kedaulatan negara termasuk prinsip khas konstitusi Madinah. Kemudian dalam konstitusi ini juga ditekankan prinsip keadilan yang merupakan tujuan utama sebuah negara hukum di dunia termasuk Indonesia. Filosof dunia Plato mengatakan, "*The Law is Justice*". Begitu juga dengan Aristoteles yang dikenal dengan teori etisnya bahwa tujuan hukum semata-mata mencapai keadilan.<sup>23</sup>

## 2. Negara Hukum

Pemahaman mengenai negara mengandung dua dimensi, yaitu *pertama*, negara sebagai suatu persekutuan rakyat yang berada dibawah satu kekuasaan menurut kaidah-kaidah hukum yang sama; *kedua*, negara ditempatkan dalam *persoon-persoon* (badan- badan)

---

<sup>22</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Bandung : Nusamedia, 2018), hlm. 34

<sup>23</sup> Yusuf al-Qardawy al-Asyi, *Kepemimpinan Islam : Kebijakan-Kebijakan Politik Rasulullah sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan*, (Aceh : PENA Aceh, 2016), hlm. 27

tertentu yang melakukan kekuasaan tertinggi dalam suatu wilayah (daerah). Negara ditinjau dari aspek hukum dan aspek sosial politik.<sup>24</sup>

Konsep negara hukum (*rechtstaat*) sering diidentikkan dengan *rule of law*. Namun terdapat perbedaan yang jelas dari kedua konsep ini. Negara hukum terdiri dari dua suku kata, negara dan hukum, yang jika dimaknai secara terpisah memiliki makna yang berbeda juga. Negara biasanya diasumsikan sebagai bentuk diplomatik dari suatu entitas nyata (masyarakat) yang memiliki hukum untuk menjaga ketentraman. Sedangkan hukum selalu dipahami sebagai produk dari suatu negara yang bertujuan untuk memelihara ketertiban hukum (*rechtorder*).<sup>25</sup>

Literatur menyebutkan bahwa pemikiran mengenai Negara hukum didunia barat mulai dari pemikiran Plato dalam bukunya yang berjudul *The Republic*. Hukum dalam pemikiran Plato sebagai penjelmaan cara berfikir yang benar (*the higher of reasoning*), oleh karena itu menurut konsep Plato penyelenggaraan negara harus didasarkan pada *Nomoi* atau hukum.<sup>26</sup>

Menurut Franz Magnis Suseno, paham negara hukum berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Jadi terdapat dua unsur dalam paham negara

---

<sup>24</sup> Dody Nur Andriyan *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*, (Yogyakarta : Deepublish, 2016), hlm. 32

<sup>25</sup> Jeffry Alexander Ch. Likadja, "Memaknai Hukum Negara (*Law Through State*) Dalam Bingkai Negara Hukum (*Rechtstaat*)", *Jurnal Hasanudin Law review*, Vol. 5, No. 1, 2015, hlm. 78

<sup>26</sup> I Made Gede Atmadja, dkk, *Teori Konstitusi dan Negara Hukum*. ..., hlm. 122

hukum: *pertama*, bahwa hubungan yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan melainkan berdasarkan suatu norma obyektif yang juga mengikat pihak yang memerintah; *Kedua*, bahwa norma obyektif itu memenuhi syarat bukan hanya secara formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan ide hukum. Hukum menjadi landasan setiap tindakan negara, dan hukum itu sendiri harus baik dan adil. Baik sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat dari hukum, dan adil karena maksud dasar segenap hukum adalah keadilan.<sup>27</sup> Sehingga dalam negara yang menganut kedaulatan hukum atau *Rechts souveriniteit*, menjadikan hukum sebagai kekuasaan tertinggi pada suatu negara, karena baik penguasa, warga negara bahkan negara itu sendiri tunduk kepada hukum. Sikap tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai dengan hukum.<sup>28</sup>

Negara Islam berdiri diatas landasan akidah Islam. Secara *syara'* akidah Islam dalam keadaan apapun tidak boleh lepas dari negara. Negara Islam tidak dibolehkan memiliki satupun pemikiran, konsep, hukum atupun standar yang tidak digali dari akidah islam.<sup>29</sup>

Keberadaan landasan tersebut harus tercermin dalam segala aspek yang berhubungan dengan eksistensi negara islam secara keseluruhan.

Kaum orientalis sering menyebut negara Islam sebagai negara teokrasi seperti yang dikemukakan oleh Louis Gardet yang merupakan

---

<sup>27</sup> Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik, ...*, hlm. 34

<sup>28</sup> Soehino, *Ilmu Negara, ...*, hlm. 156

<sup>29</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, (Jakarta : Kencana, 2016), hlm. 45

seorang penasehat Sri Paus VI mengatakan bahwa negara Islam sebagai *theocratic laique eghalitaire*.<sup>30</sup> Sehingga hukum-hukum yang telah diwahyukan merupakan hukum mutlak yang harus dilaksanakan tanpa adanya pengembangan hukum lebih lanjut untuk diterapkan di masyarakat yang sesuai dengan zamannya. Namun, Muhammad Iqbal menolaknya dengan mengatakan bahwa negara Islam merupakan negara nomokrasi.<sup>31</sup> Negara Islam dalam menjalankan pemerintahannya tidak berdasarkan mandat Tuhan, hukum hukum yang diturunkan oleh Allah SWT melalui Rasulullah SAW, maka penguasa hanya melaksanakan apa yang sudah tertulis pada nash. Jika tidak dapat dilaksanakan karena pemerintah bersifat umum, maka dilakukannya ijtihad dan ijtihad harus dilaksanakan sejalan dengan prinsip kemaslahatan manusia yang tidak menentang syariat islam.<sup>32</sup>

Secara garis besar, terdapat kemiripan konsep antara negara hukum islam dengan negara hukum pancasila. kemiripan tersebut sama-sama menempatkan nilai-nilai yang sudah terumuskan sebagai nilai standar atau ukuran nilai. Konsep negara hukum islam mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam al-Qur'an dan

---

<sup>30</sup> *Theocratic laique egalitaire* berarti suatu teokrasi yakni negara yang didalamnya bersumber dari Tuhan; negara yang kekuasaannya tertinggi di tangan Tuhan itu bersifat *Laique*, artinya bahwa penguasa-penguasanya orang-orang biasa, yakni tidak merupakan lembaga kekuasaan rohani; *egailitaire* berarti persamaan hak antara penduduk, baik yang biasa maupun yang alim mengetahui agama, baik yang beragama islam maupun bukan islam. Lihat : Ahmad Suhelmi, *Polemik Negara Islam : Soekarno Vs Natsir*, (TERAJU : Jakarta, 2002), hlm. 120-121

<sup>31</sup> Negara nomokrasi merupakan nama lain dari negara hukum atau Negara yang kedaulatannya berdasarkan hukum. Lihat : Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik Dan Etika Konstitusi*, ..., hlm. 225, King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, ..., hlm. 56

<sup>32</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat...*, hlm. 46

Sunnah. Sementara konsep negara hukum pancasila menjadikan nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila sebagai standar atau ukuran nilai sehingga kedua konsep ini memiliki unsur similiaritas yang berpadu pada pengakuan adanya nilai standar yang sudah terumuskan dalam naskah tertulis.<sup>33</sup>

### 3. Pemisahan Kekuasaan (*Separation of Power*)

Kekuasaan pemerintah perlu dibatasi, mengingat pemerintahan yang diselenggarakan manusia memiliki banyak kelemahan. Lord Acon mengatakan manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (*power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*).<sup>34</sup> Dengan hal ini kekuasaan tersebut perlu dibatasi dengan adanya pemisahan kekuasaan.

Pada dasarnya dalam suatu negara modern sekarang ini menganut pemisahan kekuasaan menjadi tiga fungsi, Montequiue dalam bukunya *L'Esprit des lois* yang hampir sama dengan John Locke yaitu : 1) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, 2) kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, 3) kekuasaan yudikatif sebagai untuk mengadili pelanggar undang-

<sup>33</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, ..., hlm. 58

<sup>34</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ..., hlm. 107

undang. Sedangkan John Locke membagi kekuasaan menjadi tiga fungsi yaitu: legislatif, eksekutif, federatif.<sup>35</sup>

Secara sederhana yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan adalah “*involves the pulling apart of district powers and allocating them to disthinc agents, rather than bundling them together in the hands of a single agent*”. Secara umum hal ini, misalnya pemisahan antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Adapun pembagian kekuasaan adalah “*to take a particular power (or set of power) and spread it across agents so that no one individual is uniquely powerful*”. Contoh sederhana didalam pembagian kekuasaan adalah adanya sistem bikameral di dalam parlemen, yaitu adanya lembaga DPR yang mewakili orang dan lembaga senat yang mewakili daerah.<sup>36</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie pemisahan kekuasaan pada dasarnya merupakan perwujudan adanya kedaulatan rakyat. Melalui pemisahan kekuasaan maka kedaulatan rakyat diwujudkan melalui adanya kelembagaan yang tidak terpusat dan menjamin adanya mekanisme saling kontrol. Dalam prinsip pemisahan kekuasaan, kesederajatan dan pertimbangan kekuasaan adalah suatu yang bersifat primer atau pokok, karena yang ditekankan adalah hubungan fungsional antar pemegang kekuasaan negara. Sehingga dalam konsep pemisahan kekuasaan, hubungan fungsional didasarkan pada prinsip *checks and balance*. Prinsip saling mengawasi dan mengimbangi

---

<sup>35</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia, ...*, hlm. 118-119

<sup>36</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta : Kencana, 2019), hlm. 16-17

bertujuan untuk menghindari absolutisme kekuasaan atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kekuasaan tanpa pengawasan.<sup>37</sup>

Pemisahan kekuasaan dibutuhkan untuk “*self-executing safeguard against the encroachment or aggrandizement of one branch at the expense of another*”.<sup>38</sup> Namun, di abad ke-20 Trias politika dalam arti pemisahan kekuasaan tidak bisa dipertahankan lagi, dikarenakan negara yang sedang berkembang dalam aspek ekonomi dan social serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat. Sehingga munculah konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dimana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan perkembangan ekonomi sosial secara menyeluruh.<sup>39</sup> Oleh karena itu penafsiran sebagai pemisahan kekuasaan lebih cenderung kepada pembagian kekuasaan. Pemisahan kekuasaan digunakan untuk membendung kecenderungan lembaga negara melampaui batas-batasnya dan bertindak sewenang-wenang.

#### 4. *Rule of law*

Konsep *rule of law* senantiasa berkembang dan mengalami penafsiran ulang dari waktu ke waktu. Kata ini merujuk pada pengertian suatu doktrin bahkan dapat dikatakan sebagai ideologi mengenai penyelenggaraan pemerintahan harus dilaksanakan dan

---

<sup>37</sup> Sulistyani Eka Lestari, “Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi”, ..., hlm. 39

<sup>38</sup> Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara*, ..., hlm. 25

<sup>39</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ..., hlm. 286

dianggap sinonim dengan konsep demokrasi konstitusional dan kadang-kadang diberikan pengertian sebagai pemerintahan yang demokratis.<sup>40</sup>

Istilah *rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey, istilah ini digunakan untuk menggambarkan bahwa hukumlah yang sesungguhnya memerintah atau memimpin dalam suatu negara, bukan manusia ataupun orang. Sehingga teori *the rule of law* merupakan sebuah konsep penyelenggaraan negara yang didasarkan atas hukum. Setiap tindakan penyelenggara negara mesti didasarkan atas hukum yang berlaku. Dalam arti, apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara mesti didasarkan atas aturan main (*rule of the game*) yang ditentukan dan ditetapkan bersama.<sup>41</sup>

Pada dasarnya *rule of law* biasa digunakan negara yang menganut sistem hukum *anglo saxon*<sup>42</sup>. Istilah *rule of law* tersebut merupakan ungkapan yang sama dengan apa yang oleh sistem hukum Eropa Kontinental disebut dengan istilah *rechtstaat*. Namun, demikian ada perbedaan sejarah yang melatarbelakangi lahirnya kedua sistem

---

<sup>40</sup> Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara, ....*, hlm. 25

<sup>41</sup> Sekretaris Jenderal Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, *Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta : Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, 2016), hlm 10

<sup>42</sup> Sistem hukum anglo saxon atau biasa disebut *common law* merupakan sistem hukum yang sumber hukumnya berasal dari putusan-putusan hakim atau pengadilan, melalui putusan-putusan hakim yang mewujudkan kepastian hukum, maka prinsip dan kaidah hukum dibentuk dan menjadi kaidah yang mengikat. Lihat : Mokhammad Najih dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia : Sejarah, Konsep, Tata Hukum dan Politik Hukum Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2016), hlm. 77

hukum tersebut. Sistem Eropa Kontinental<sup>43</sup> muncul sebagai sistem yang rasional dan revolusioner dalam menentang absolutisme, sedangkan sistem *anglo saxon* berkembang secara evolusioner.<sup>44</sup> Dengan adanya perbedaan teori antara sistem hukum *anglo saxon* dengan Eropa kontinental maka John P. Reid menyatakan sebagaimana yang dikutip oleh Jeffry alexander, yaitu :<sup>45</sup>

*“Rule Of Law is an expression both praised and ridiculed by adherents of opposite political philosophies, and it is a principle claimed as the lodestar for widely differing legal theories. As much as an ideality as an ideal, the words rule of law have served a wide rane of purposes, stretching from political sloganeering to the protection of individual rights from the power government.”*

Selain menyatukan perbedaan antar teori, maka konsep *rule of law* telah melayani sampai kepada perlindungan terhadap hak-hak indivdu melalui kekuasaan pemerintah, sehingga oleh nadia E. Nedzel ditambahkan bahwa hal yang paling fundamental dari konsep *rule of law* adalah pembatasan kekuasaan pemerintah untuk mencegah politisasi dan korupsi, sehingga kebebasan individu dan pembangunan ekonomi lebih ditingkatkan. Pembatasan kekuasaan bertujuan untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat agar

---

<sup>43</sup> Sistem hukum Eropa Kontinental atau biasa disebut dengan *civil law*, prinsip utama yang terdapat pada sistem hukum eropa continental adalah hukum memperoleh kekuatan mengikat, karena diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang berbentuk Undang-Undang dan tersusun secara sistematis didalam kodifikasi atau kompilasi tertentu. Lihat : *Mokhammad Najih dan Soimin, Pengantar Hukum Indonesia : Sejarah, Konsep, Tata Hukum dan Politik Hukum Indonesia, ...*, hlm. 75

<sup>44</sup> Haposan Siallagan, “Penerapan Prinsip Neagar Hukum di Indonesia”, *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol. 18, No. 2, 2016, hlm. 134

<sup>45</sup> Jeffry Alexander Ch. Likadja, “Memaknai Hukum Negara (*Law Through State*) Dalam Bingkai Negara Hukum (*Rechtstaat*)”, ..., hlm. 80

keadilan tertransformasi menjadi kesejahteraan dalam tataran implementasi penegakkan supremasi hukum.<sup>46</sup>

Didalam konsep *rule of law* terdapat konsep *rule by law* atau biasa disebut sebagai konsep tindakan negara yang memiliki arti bahwa hukum menjadi suatu acuan praktek atau tindakan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah. Didalam konsep *rule by law* terdapat sebuah gagasan bahwa hukum adalah sarana negara melakukan urusan, segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus sesuai dengan hukum yang berlaku.<sup>47</sup>

#### 5. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional secara keseluruhan, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satunya tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Jeffry Alexander Ch. Likadja, Memaknai Hukum Negara (*Law Through State*) Dalam Bingkai Negara Hukum (*Rechtstaat*), ..., hlm. 80-81

<sup>47</sup> Made Hendra Wijaya, “Keberadaan Konsep *Rule by Law* (Negara Berdasarkan hukum) Didalam teori Negara Hukum *The Rule of law*”, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 2, No. 3, 2013, hlm. 4

<sup>48</sup> Imam Mahdi, *Hukum tata Negara Indonesia*, ... ,hlm. 101-102

Secara sederhana Mahfud MD mengatakan bahwa sistem pemerintahan negara adalah cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sehingga yang dimaksud dengan sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antar lembaga negara. Sedangkan Jimly Asshiddiqie mengartikan sistem pemerintahan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.<sup>49</sup>

Secara garis besar sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem presidensial. Dari kedua sistem tersebut masih terdapat bentuk lainnya sebagai variasi disebabkan situasi dan kondisi berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk semua (kuasi), karena jika dilihat dari sistem diatas bukan merupakan bentuk yang sebenarnya, misalnya kuasiparlementer dan kuasipresidensial. Mengenai pembagian sistem pemerintahan menurut Sri Soemantri terdapat tiga sistem pemerintahan, yakni :<sup>50</sup>

a. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer adalah sistem pemerinatahan yang diangkat dan diberhentikan oleh parlemen. Pemerintah dalm melaksanakan tugas dan bertanggungjawab secara langsung kepada parlemen. Hal ini karena badan ekskutif

---

<sup>49</sup> Wira Atma Hajri, *Studi Konstitusi UUD 1945 dan Sistem Pemerintahan*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm. 9

<sup>50</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, ..., hlm. 417

merupakan representasi dari raksi mayoritas diparlemen. Artinya, keberadaan badan eksekutif merupakan kepanjangan tangan dari parlemen yang memiliki suara mayoritas yang diberikan tugas untuk menjalankan semua kebijakan dan keputusan politik yang dibuat oleh parlemen.<sup>51</sup>

#### b. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang pemegang eksekutifnya tidak harus bertanggung jawab kepada legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat tidak dapat dijatuhkan oleh atau badan legislatif meskipun kebijaksanaannya tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.<sup>52</sup>

Selain itu sistem pemerintahan presidensial memiliki kelebihan yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh eksekutif relatif stabil dan sesuai dengan batas yang telah diatur dan ditetapkan dalam konstitusi. Sedangkan kelemahan sistem pemerintahan presidensial adalah setiap kebijakan pemerintahan yang diambil merupakan *bargaining position* antara legislatif dengan eksekutif yang berarti terjadi pengutamaan sikap representatif-elitis dan bukan partisipatif populis.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung : Pustaka Setia, 2013), hlm. 192

<sup>52</sup> Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik Indonesia, ...*, hlm. 74

<sup>53</sup> Ribkha Annisa Octovina, "Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia", *Jurnal Cosmogov*, vol. 4 , No. 2, 2018, hlm. 249

### c. Sistem Pemerintahan Semi Presidensial

Maurice Duverger yang dikutip oleh Dody Nur Andriyan, menyampaikan tiga macam unsur dalam konstitusi yang menunjukkan ciri-ciri sistem semi Presidensial, yaitu:<sup>54</sup>

- 1) *The president of the republic is elected by universal suffrage* (Presiden dipilih melalui pemilihan umum)
- 2) *He possesses quite considerable power* (dia memiliki kekuasaan yang cukup besar)
- 3) *He has opposite him, however, a premier minister and minister who possess executive and governmental power and can stay office only if the parliament does not show its opposition in them* (adanya oposisi yang kuat, perdana menteri dapat memegang jabatan selama tidak mendapat mosi tidak percaya).

Adapun menurut Meksasai Indra, sistem pemerintahan semi presidensial adalah Presiden sebagai kepala pemerintahan dibantu oleh cabinet, tetapi bertanggungjawab kepada parlemen, sehingga parlemen dapat menjatuhkan Presiden. Sebagai contoh saat era Presiden Abdurrahman Wahid yang dijatuhkan oleh MPR karena alasan politis bukan berdasarkan alasan yuridis.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik Indonesia, ...*, hlm. 80

<sup>55</sup> Daniel Susilo, Mohammad Roesli, "Konsep Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945", *Jurnal Mimbar Yustitia*, Vol. 2, No. 1, 2018, hlm. 121-122

### C. Lembaga Legislatif Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Suatu negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi yang peraturan perundang-undangannya harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat yang dianggap sebagai badan yang tertinggi dalam menyusun dan menetapkan undang-undang dinamakan sebagai lembaga legislatif. Lembaga legislatif dianggap sebagai kekuasaan terpenting dalam susunan suatu negara, karena undang-undang dianggap sebagai tiang yang menegakkan hidup negara dan sebagai alat yang menjadi pedoman hidup bagi bermasyarakat dan bernegara.<sup>56</sup>

Indonesia yang merupakan negara demokrasi memiliki lembaga legislatif yang terbentuk didalam UUD 1945, yakni pada UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, antara lain:

1. Lembaga Legislatif Sebelum Amandemen UUD 1945
  - a. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pada UUD 1945 sebelum amandemen, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang membawahi semua lembaga negara di Indonesia. MPR sebagai lembaga legislatif memiliki kewenangan dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, membuat Garis Besar Haluan Negara dan

---

<sup>56</sup> Elfi Sulistiyowati, et.al, "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen", *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, Vol. 18, No. 2, 2016, hlm. 333-334

memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden serta memberhentikannya.<sup>57</sup>

MPR yang sebagai lembaga tertinggi negara tidak dapat diawasi dan dikontrol serta dikendalikan oleh lembaga negara manapun. Dengan konstruksi konstitusi yang demikian maka tidak dapat terlaksananya prinsip *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara lainnya. Oleh karena MPR yang mengatur, mengendalikan, mengarahkan dan menentukan nasib lembaga-lembaga negara.<sup>58</sup>

b. Dewan Perwakilan Rakyat

Dimasa sebelum reformasi DPR yang merupakan lembaga legislatif hanya memiliki fungsi dan kewenangan yang sangat sedikit berwenang membuat Undang-Undang, selain itu DPR memiliki wewenang dalam mengawasi kinerja pemerintah.<sup>59</sup> Namun kenyataannya, Presiden yang membentuk undang-undang dan DPR hanya sebagai stempel pengesahan undang-undang.

2. Lembaga Legislatif Sesudah Amandemen UUD 1945

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Setelah terjadinya amandemen MPR hanya memiliki kewenangan dalam mengubah UUD 1945, melantik dan

<sup>57</sup> Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen

<sup>58</sup> Ah Mujib Rohmat, Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi, Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol. 3, No. 2, 2016, hlm. 185

<sup>59</sup> Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen

memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam pemberhentian Presiden pun MPR tidak bisa sewenang-wenang, karena harus berdasarkan usulan DPR melibatkan MK untuk memutuskan Presiden atau wakil presiden itu melanggar konstitusi atau tidaknya.<sup>60</sup>

b. Dewan Perwakilan Rakyat

Setelah reformasi, kedudukan DPR diperkuat dengan dibuktikan dengan pembentukan undang-undang hanya ada di tangan DPR meskipun tanpa adanya persetujuan dari Presiden. DPR memiliki hak-hak dalam menjalankan tugasnya untuk mengawasi jalannya pemerintahan.<sup>61</sup>

c. Dewan Perwakilan Daerah

DPD merupakan lembaga baru yang dibentuk setelah terjadinya reformasi. Keanggotaan DPD bukanlah berasal dari partai politik namun berasal dari perseorangan yang dipilih langsung melalui pemilihan umum. DPD tidak memiliki fungsi legislasi amun hanya sebatas menyusun dan membahas bersama dengan DPR mengenai undang-undang yang berkaitan dengan daerah.<sup>62</sup>

Kehadiran DPD merupakan bagian dari konsekuensi reformasi, sebagai lembaga yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat. Sehingga harapan dari masyarakat kepada DPD

---

<sup>60</sup> Pasal 3 dan Pasal 8 ayat 3 Undang-Undang Dasar Sesudah amandemen

<sup>61</sup> Pasal 20 ayat (1), (5), dan pasal 20A Undang-Undang Dasar Sesudah amandemen

<sup>62</sup> Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Sesudah amandemen

untuk memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat sangat besar, diharapkan DPD akan membawa perubahan dari pusat kepada masyarakat di daerah.

#### **D. Lembaga Negara Dalam Struktur ketatanegaraan Islam**

Dalam sejarah ketatanegaraan islam, secara garis besar islam mengenal tiga lembaga pemerintahan dalam negara adalah sebagai berikut:

##### 1. *Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*

###### a. *Pengertian Ahlu al-ḤAlli Wa al-‘Aqdi*

*Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* atau *Sulthah al-tasyri’iyyah* atau *ahl al-syura*. *Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* secara bahasa *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* terdiri dari tiga kata. *Ahlu* berarti orang yang memiliki atau orang yang berhak; *al-Ḥalli* berarti melepaskan, menyesuaikan, memecahkan; dan *al-‘Aqdi* berarti mengikat, mengadakan transaksi, membentuk. Jadi, *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* adalah orang-orang yang memiliki hak atau kewenangan untuk menentukan, memecahkan, atau memutuskan suatu masalah, dan keputusan tersebut bersifat mengikat.<sup>63</sup> Menurut al-Mawardi, *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* disebut dengan *ahl al-Ikhtiyar*,<sup>64</sup> karena merekalah yang berhak memilih *Khalifah*.

<sup>63</sup> Iskandar Syukur, “Implementasi Demokrasi dalam Peranan Ahlu al-Halli wa al-‘Aqdi”, *JurnalAsas: Jurnal Hukum Ekonomi Syari’ah*. Vol. 11, No. 01. 2019, hlm. 51-52

<sup>64</sup> Sebenarnya Imam al-Mawardi tidak memberikan definisi secara langsung apa yang dimaksud dengan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*. Namun hanya memberikan konsep baru dalam pengangkatan seorang pemimpin daripada pemberian mandat yang telah berlangsung secara turun temurun dilakukan oleh dinasti Abasiyah dan dinasti-dinasti sebelumnya. Lihat : Ahmad Abdul

Ibn Taimiyah menyebutnya dengan nama *al-Syawkah*, sementara al-Baghdadi menyebutnya dengan nama *ahl al-Ijtihad*. Namun dari semua nama tersebut mengacu pada pengertian sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.<sup>65</sup>

Menurut Abdul Karim Zaidan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat para wakil rakyat itu karena ikhlas, konsekuen, takwa adil, dan kecermelangan pikiran serta kegigihan mereka dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.<sup>66</sup> Jadi, *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* merupakan pemerintah melakukan tugas *siyasaḥ syar’iyah* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam demi kemashlahatan umat islam sesuai dengan semangat ajaran islam.<sup>67</sup>

---

Mujib, “Implementasi Konsep *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* al-Mawardi dalam Proses Pemilihan Pimpinan KPK Oleh DPR”, *Skripsi*, Universitas Islam Negeri Walisongo, Semarang, 2015, hlm. 35

<sup>65</sup> Muhamad Iqbal, *Fiqh Siyasaḥ: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 159

<sup>66</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat, ...*, hlm. 112

<sup>67</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasaḥ : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, ...*, hlm. 188

Kekuasaan legislatif dalam teori Islam dipandang sebagai lembaga tertinggi dalam negara. Di samping diwajibkan memilih kepala negara, legislatif juga menempatkan undang-undang dan ketetapan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif ini akan dilandaskan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan akan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan.<sup>68</sup> *Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* merupakan kekuasaan rakyat yang didelegasikan dari Allah SWT. Hal tersebut dikarenakan kekuasaan ataupun hak milik umat dilimpahkan kepada khalifah selaku kepala negara. Kekuasaan umat terhimpun dalam satu lembaga yang dinamakan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*.

#### b. Sejarah Perkembangan *Ahlu al-Ḥalli Wa al-‘Aqdi*

##### 1) Era Nabi Muhammad SAW

Pada masa Rasulullah SAW sudah terbentuk lembaga musyawarah atau disebut sebagai lembaga syura. Lembaga ini dibentuk oleh Rasul setelah Allah menurunkan perintah kepada umat islam untuk mengedepankan musyawarah dalam menyelesaikan permasalahan. Lembaga syura pada masa ini difungsikan

---

<sup>68</sup> Wery Gusmansyah, "Trias Poltika dalam Perspektif Fikih Siyasaḥ", *Al-Imarah : Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol.2, No.2, 2017, hlm. 129

untuk menyelesaikan permasalahan politik dan peperangan.<sup>69</sup>

## 2) Era *Khulafaur Rasyidin*

Pada masa ini *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* yang merupakan wadah musyawarah juga dikonsepsikan kepada pemilihan kepala negara atau Khalifah, yakni : *Pertama*, pengangkatan Abu Bakar r.a oleh *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* dengan sistem pemilihan umum atau aklamasi; *Kedua*, pengangkatan Umar ibn Khattab dengan sistem pemilihan komisi. Sistem pemilihan komisi yakni kepala negara ditentukan dengan penentuan komisi kemudian dipromosikan kepada rakyat untuk disahkan; *Ketiga*, pengangkatan Utsman ibn Affan dengan sistem penunjukan oleh kepala negara sebelumnya dengan memperhatikan suara politik rakyat.<sup>70</sup> Selain memilih kepala negara, musyawarah juga menjadi prinsip yang dilakukan oleh *Khulafaur Rasyidin* dalam menjalankan roda pemerintahannya.

## 3) Era Khilafah Islam

Dalam sejarahnya, islam pernah terbentuk kekhilafahan yang bertahan hingga ratusan tahun, secara

---

<sup>69</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat, ...*, hlm. 110-111

<sup>70</sup> Muhammad Zulifan, "Politik Islam di Indonesia: Ideologi, Transformasi dan Prospek dalam Proses Politik Terkini", *Jurnal Politik Indonesia*, Vol. 1, No. 2, 2016, hlm. 174

eksplisit negara yang terbentuk merupakan negara yang berbentuk monarki. Hal ini dapat dilihat dari sejarah adanya Dinasti Abassiyah, Dinasti Umayyah, dan Turki Utsmani.

Eksistensi *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* sejak dimulai pemerintahan Islam tepatnya pada Dinasti Umayyah, Dinasti Abbasiyah, dan Turki Utsmani. *Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* hanya dijadikan sebagai instrumen yang mengesahkan kebijakan Khalifah. Dalam sejarahnya, pembentukan lembaga ahwa pertama kali dilakukan oleh pemerintahan Bani Umayyah, pada era kepemimpinan Khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk majelis syura yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian pemuka masyarakat. Keudukan anggota majelis syura setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri menjadi ketua lembaga. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah dalam melaksanakan pemerintahan negara.<sup>71</sup>

Mengenai pengangkatan Khalifah *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* tidak dilibatkan tetapi Khalifah sebelumnya yang menunjuk Khalifah berikutnya. Pada era Turki

---

<sup>71</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyarah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, ...*, hlm. 163-164

Utsmani, *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* ditempatkan pada tingkat kedua setelah Khalifah. Hal tersebut terjadi setelah masuknya paham dan pemikiran Barat yang mempengaruhi pemerintahan Turki Utsmani.<sup>72</sup>

Sejalan dengan hal tersebut, menurut Ibn Taimiyah, *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* hanya dijadikan sebagai lembaga legitimasi kekuasaan khalifah. Kedudukan ahwa tidak lagi independen karena diangkat oleh khalifah yang tidak lagi berfungsi sebagai alat kontrol penguasa. Hal ini akan mengarah kepada terbentuknya lembaga kependetaan dalam islam dan melahirkan doktrin kemaksuman pada imam.<sup>73</sup>

#### 4) Era Modern

Setelah runtuhnya Turki Utsmani, lembaga legislatif lebih condong terhadap sistem yang terbangun oleh barat yang membuat keberagaman dalam ide berenegara. Pada abad ini dapat dikatakan hampir seluruh pemerintahan di dunia islam memiliki konstitusi dengan sistem pemerintahan yang berbeda-beda. Pada umumnya, sistem pemerintahan abad ini berbentuk republik.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Fina Nur Abdillah, “Rekonstruksi *Ahlul Ḥalli Wal Aqdi* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Relevansi Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945)”, *Skripsi*, IAIN Purwokerto, Purwokerto, 2020, hlm. 49

<sup>73</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, ..., hlm.161

<sup>74</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, ..., hlm. 113

Pada masa modern ini, para ulama fikih siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan lembaga perwakilan sebagai representasi dari rakyat. mereka mengemukakan gagasan *al-ḥalli wa al-‘aqdi* dengan mengombinasikan pemikiran-pemikiran politik barat. Dalam pemikiran politiknya Hasan al-Bana mengemukakan bentuk pemerintahan yang dekat dengan islam adalah pemerintahan konstitusional dengan menggunakan pijakan sistem musyawarah tanpa menerapkan sistem multipartai. Karena, sistem multipartai dalam banyak hal memiliki kepentingan dan motif untuk mendahulukan atau mementingkan kepentingan pribadi.<sup>75</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas, perubahan paradigma kewenangan yang terdapat pada *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* memiliki perbedaan, hal ini dikarenakan adanya perbedaan zaman, dan kondisi yang berbeda. Namun, prinsip yang terimplementasi yakni musyawarah masih diterapkan di setiap zaman. hal ini dikarenakan musyawarah merupakan bagian dari kehidupan masyarakat islam yang tidak bisa dipisahkan sebagai

---

<sup>75</sup> Akhmad Satori dan Sulaiman Kurdi, *Sketsa Pemikiran Politik Islam*, (Yogyakarta : Deepublish, 2016), hlm. 209

jalan untuk menyelesaikan permasalahan yang terdapat pada kehidupan bernegara.

c. Keanggotaan *Ahlu al-Halli Wa al-'Aqdi*

Dalam unsur keanggotaan, para ahli politik islam memberikan pandangannya. Menurut Muhammad Abduh keanggotaan *ahlu al-halli wa al-'aqdi* terdiri dari orang-orang yang memiliki keahlian baik dalam bidang agama dan bidang-bidang lainnya, keahlian mereka sudah melalui pengujian dan menjadi rujukan bagi umat islam. Menurut an-Nawawi terdiri dari para ulama, para pemimpin, dan para tokoh masyarakat yang telah menghasilkan karya dalam mewujudkan kemaslahatan atau kepentingan masyarakat.<sup>76</sup>

Dalam sisi keanggotaan, terdapat kriteria untuk menjadi anggota *ahlu al-halli wa al-'aqdi*, yakni :<sup>77</sup>

- 1) 'Adalah, sifat adil dan integritas secara moral universal yang mencakup semua persyaratan adil dalam pemberian kesaksian dalam syariat islam
- 2) Integritas dan kredibilitas intelektual serta memiliki visi kenegarawan. Integritas dan

<sup>76</sup> Iskandar Syukur, "Implementasi Demokrasi dalam Peranan Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi", ..., hlm. 53

<sup>77</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, ..., hlm. 116

kapabilitas konsepsional, arif, bijaksana, dan inisiatif demi mewujudkan kemaslahatan umat islam.

- 3) Memiliki integritas kepemimpinan serta potensi pengaruh sehingga menjadi panutan dan rujukan masyarakat
- 4) Ketulusan dan keikhlasan dalam mengemban tugas dan memberikan konsep, kritik, ide, dan nasihat, serta kontribusi terbaik bagi umat, bangsa, dan negara.

d. Tugas Fungsi dan Wewenang *Ahlu al-ḤAlli Wa al-‘Aqdi*

Sebagai lembaga negara, *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* memiliki tugas yang melekat untuk berjalannya roda pemerintahan. Menurut Abdul Wahab al-Kallaf, sebagai lembaga legislatif *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* memiliki tugas sebagai penunjang roda pemerintahan, yakni : *Pertama, Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* bertugas mencalonkan, memilih dan melantik calon khalifah dan memberikan baiat in’qad kepada khalifah; *Kedua, ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* melakukan penalaran kreatif (*ijtihad*) terhadap

permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh *nash*.<sup>78</sup>

*Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* merupakan lembaga legislatif yang berfungsi mengadakan kontrak politik antara rakyat dengan pemimpin negara. *Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* dalam sistem pemerintahan islam memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi baiat, konsultatif dan legislasi.<sup>79</sup>

Sebagai lembaga legislatif *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* memiliki kewenangan, yakni : *Pertama*, memilih, mengangkat dan memberhentikan pemimpin negara; *Kedua*, menetapkan keputusan, dan peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan dengan syariat islam, untuk kemaslahatan negara dan rakyat diambil melalui proses musyawarah; *Ketiga*, *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* sebagai lembaga pengawas dan konsultasi bagi pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan.<sup>80</sup>

## 2. *Sulthah al-Thanfidiyah*

*Sulthah al-Thanfidiyah* atau *imamah* atau *khalifah* merupakan badan eksekutif dalam islam Kekuasaan eksekutif dalam islam di sebut *al-sulthah al-tanfidiyah* yang bertugas

<sup>78</sup> Muhammad Nurul Huda, Kedudukan dan Peran Ahl al-Hall Wa al-‘Aqdi Relevansinya Pada Kinerja DPR, *Skripsi*, Universitas Raden Intan, Lampung, 2018, hlm. 27-28

<sup>79</sup> Fina Nur Abdillah, “Rekonstruksi *Ahlu Ḥalli Wal Aqdi* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Relevansi Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945)”, ..., hlm. 50

<sup>80</sup> Iskandar Syukur, “Implementasi Demokrasi dalam Peranan Ahlu al-Halli wa al-‘Aqdi”, ..., hlm. 56

melaksanakan undang-undang. Menurut imam al-Mawardi, pengangkatan imamah (kepala negara) dapat dilakukan dengan dua cara, pertama, pemilihan oleh *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*, kedua, penunjukan oleh imam (kepala negara) sebelumnya.<sup>81</sup>

Negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan. Dalam hal ini, negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya<sup>82</sup> (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Imam al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah : Sistem Pemerintahan Islam*, terj. Khalifurrahman & Fathurrahman (Jakarta : Qithsi Press, 2014), hlm. 12

<sup>82</sup> Dalam hal pembantu kepala negara Imam al-Mawardi membaginya menjadi dua, yakni : *Pertama, Wazir Tafwidhi* (pembantu bidang pemerintahan) yang bertugas menangani berbagai urusan dalam hal pemerintahan berdasarkan pendapat atau ijtihadnya sendiri; *Kedua, Wazir Tanfidzi* (pembantu bidang administrasi) bertugas melaksanakan perintah kepala negara, merealisasikan titah atau jabatan, menindaklanjuti keputusan kepala negara, menginformasikan pelantikan pejabat, mempersiapkan pasukan, serta menginformasikan informasi penting dan aktual kepada kepala negara. Lihat : Imam al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah : Sistem Pemerintahan Islam*, terj. Khalifurrahman & Fathurrahman, ..., hlm. 44-52

<sup>83</sup> Wery Gusmansyah, “Trias Poltika dalam Perspektif Fikih Siyasah”, ..., hlm. 131

### 3. *Sulthah al-Qadha'iyah*

Dalam kamus ilmu politik, yudikatif adalah kekuasaan yang mempunyai hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan. Sedangkan dalam konsep *Fiqh Siyasa*, kekuasaan yudikatif ini biasa disebut *Sulthah Qadhā'iyah*.<sup>84</sup> Menurut Nasr Farid Muhammad Wasil pengertian *al-qadha* dari segi bahasa mempunyai banyak makna, diantaranya menyempurnakan, menunaikan, mewajibkan, perintah dan memutus perselisihan. Muhammad Naim Abdul Salam memberikan *takrif al-qadha* kepada beberapa pengertian, yakni: *Pertama*, sifat kehakiman yang mewajibkan hukum syara'; *Kedua*, menyelesaikan kasus yang timbul dalam masyarakat dan memutuskan pertikaian itu dengan adil dan benar; *Ketiga*, menyelesaikan segala perselisihan dan pertengkarannya yang terjadi dalam pergaulan masyarakat dengan hukum-hukum yang ditetapkan oleh Allah SWT dan hadits Rasulullah SAW.<sup>85</sup>

Adapun menurut Abdul Qadim Zallum, *al-Qadha* merupakan lembaga peradilan yang bertugas menyampaikan

---

<sup>84</sup> La Samsu, "*Al-Sulṭah Al-Tasyri'iyah, Al-Sulṭah Al-Tanfīziyyah, Al-Sulṭah Al-Qadā'iyah*", *Jurnal Tahkim*, Vol. 13, No. 1, 2017, hlm. 168

<sup>85</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat, ...*, hlm. 231

keputusan hukum yang sifatnya mengikat. Lembaga ini bertugas menyelesaikan perselisihan yang terjadi diantara anggota masyarakat atau mencegah hal-hal yang merugikan hak masyarakat atau mengatasi perselisihan yang terjadi anatara masyarakat dengan aparat pemerintahan, baik khalifah, pejabat pemerintahan atau pegawai negeri lainnya.<sup>86</sup> Pada dasarnya tujuan dari kekuasaan kehakiman untuk mengakkan kebenaran dan menjamin terlaksananya keadilan serta tujuan menguatkan dan menstabilkan kedudukan hukum.<sup>87</sup>

Pada masa sekarang, negara-negara di dunia Islam telah memiliki lembaga-lembaga peradilannya masing-masing. Tingkatan lembaga peradilan pada umumnya sama, yaitu tingkat pertama, tingkat banding dan terakhir adalah kasasi. Peradilan Agama merupakan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Agama untuk tingkat banding, dan untuk tingkat kasasi adalah Mahkamah Agung.<sup>88</sup>

#### 4. Hubungan Lembaga Negara Dalam Ketatanegaraan Islam

Untuk mencapai penyelenggaraan negara yang ideal, suatu lembaga negara tidak dapat berjalan sendiri maka dibutuhkannya suatu hubungan yang melekat antar lembaga

<sup>86</sup> Abdul Qadi Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam*, (Bangil : al-Izzah, 2002), hlm. 255

<sup>87</sup> Muhammad Imran, "Sistem Syuro' dalam peyelenggaraan Pemerintahan Islam", *Jurnal IUS*, Vol. 3 No. 7, 2015, hlm. 132-133

<sup>88</sup> Moh. Afandi, "Kanunisasi Hukum Islam Di Indonesia (Perspektif Uşul al-Fiqh)", *Jurnal al-Mazahib*, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 14

negara. Adapun dalam islam hubungan lembaga negara yang terjadi, yakni :

a. Hubungan Eksekutif Dengan Legislatif

Menurut al-Mawardi Imamah diangkat atau dipilih oleh *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*.<sup>89</sup> Pemilihan tersebut merupakan kumpulan dari perwakilan-perwakilan kelompok atau ulama dari setiap daerah. Selain itu *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* membentuk suatu peraturan hukum yang untuk dijadikan pedoman bagi *sulthah tanfidziyyah* atau *khalifah* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam penyelenggaraan negara juga diharuskan adanya pertanggungjawaban, dalam kitabnya *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatud Dīniyyah* menerangkan:

وإن كان مستحقاً عليه بحكم الدين ومنصب الخلفاء فهومن حقوق

السياسة لكل مسترع، قال النبي ﷺ: كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته

Meskipun pelimpahan tugas dibenarkan dalam hukum agama dan tugas kekhalifahan, tetapi hal itu hanya hak setiap khalifah yang bersifat politis. Rasulullah SAW bersabda, “setiap dari kalian adalah pemimpin dan setiap dari kalian akan dimintai pertanggungjawaban.”<sup>90</sup>

<sup>89</sup>Imam al-Mawardi, *Aḥkam Sulṭaniyyah : Sistem Pemerintahan Islam*, terj. Khalifurrahman & Fathurrahman (Jakarta : Qithsi Press, 2014), hlm. 12

<sup>90</sup>Abu al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi, *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatud Dīniyyah*, trans. Ahmad Mubarak al-Baghdadi, (Kuwait: Maktabah Daar Ibn Qutaibah, 1989), hlm.23

Hubungan antara eksekutif dengan legislatif dapat dilihat pada firman Allah SWT :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (Q.S. Annisa : 59)

#### b. Hubungan Eksekutif Dengan Yudikatif

*Tanfidziyyah* merupakan pelaksana dari hukum yang kemudian bila menyeleweng dari ketentuan hukum syariat kemudian diselesaikan oleh *sulthah al-qadhaiyyah*, yakni saat khalifah Umar bin Khatab terlibat pertikaian dengan Ubai bin Ka'ab yang diselesaikan pada Mahkamah Syari'ah. Kemudian eksekutif atau kepala negara juga dapat mengangkat hakim, seperti yang dilakukan pada masa *Khalafaur Rasyidin* yakni khalifah Umar mengangkat Imam Syuraih sebagai *qadhi* di Kuffah.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat, ...*, hlm. 247-248

Dalam hal pengangkatan atau penunjukan *qadhi* diangkat langsung oleh khalifah, sebab khalifah merupakan pemimpin tertinggi dalam pemerintahan islam. tidak seorangpun dari rakyat yang berhak mengangkat *qadhi*, hal ini karena merupakan hak dari seorang khalifah. Hal tersebut karena telah dilakukan Rasulullah SAW yang mengangkat ‘Ali bin Abi Thalib r.a dan Abdullah ibn Nawfal r.a sebagai *qadhi* di Madinah.<sup>92</sup>

#### c. Hubungan Yudikatif Dengan Legislatif

Lembaga negara dalam negara islam, hubungan dijelaskan merupakan penegakkan hukum yang telah dibuat oleh *sulthah tasyri'iyah*. *Sulthah al-qadhaiyyah* merupakan benteng dalam penegakkan hukum syariat, sehingga dapat membatalkan semua hukum dan perundang-undangan yang bertentangan dengan al-Qur'an dan Sunnah.<sup>93</sup>

**IAIN PURWOKERTO**

---

<sup>92</sup> Muhammad Imran, “Sistem Syuro’ dalam peyelenggaraan Pemerintahan Islam”, *Jurnal IUS*, Vol. 3 No. 7, 2015, hlm. 133

<sup>93</sup> Sayyid Abul ‘Ala Maududi, *The Islamic Law and Constitution*, terj. Asep Hikmat, (Lahore : Islamic Publication, 1975), hlm. 251

**BAB III**

**DINAMIKA PENERAPAN SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN**

**REPUBLIK INDONESIA**

**A. Definisi Sistem Perencanaan Pembangunan**

Sistem perencanaan pembangunan adalah suatu pengarahan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, jangka pendek, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.<sup>1</sup> Pada dasarnya perencanaan pembangunan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu perencanaan substantif dan perencanaan fiskal. Perencanaan substantif adalah perencanaan pembangunan yang memuat target dan tujuan pembangunan, serta pendayagunaan sumberdaya alam, manusia dan keuangan untuk mencapai target dan tujuan pembangunan. Sedangkan perencanaan fiskal adalah perencanaan pembangunan yang memuat rencana anggaran, pendapatan dan alokasi anggaran.<sup>2</sup>

Dalam perspektif hukum administrasi negara, perencanaan biasa dipahami sebagai suatu tindakan yang memperjuangkan dapat terlaksananya suatu keadaan tertentu. Dengan demikian perencanaan pembangunan merupakan keseluruhan peraturan yang berkaitan dengan

---

<sup>1</sup> Undang Undang No. Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

<sup>2</sup> Adi Haryo Yudanto, "Kesiapan Kementerian PPN/ Bappenas dalam Rangka Sinkronisasi Perencanaan dan penganggaran Pembangunan Nasional", [www.jdih.bappenas.go.id](http://www.jdih.bappenas.go.id), diakses 10 Desember 2020

usaha untuk tercapainya suatu keadaan yang teratur. Suatu perencanaan merupakan tindakan hukum yang memberikan arahan, batasan, dan kewenangan kepada pemerintah sehingga tunduk pada asas legalitas serta lebih memperhatikan asas kemanfaatan hukum dari suatu tindakan administrasi.<sup>1</sup>

Sistem perencanaan pembangunan memiliki banyak manfaat. Bagir Manan mengungkapkan beberapa manfaat dari sistem perencanaan pembangunan, yaitu:

- a. Sebagai cara mewujudkan partisipasi demokrasi dalam, penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama yang berkaitan dengan pembangunan nasional
- b. Sebagai cara menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan kepentingan banyak
- c. Sebagai cara menjaga efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan pembangunan nasional, mengingat sumber-sumber (*resources*) dalam pembangunan terbatas.<sup>2</sup>

Dalam sejarah penyelenggaraan negara, Indonesia memiliki sistem perencanaan pembangunan, lahir di masa orde lama, lalu pada orde baru di kembangkan lebih eksplisit dengan TAP MPR sebagai pedoman dalam

---

<sup>1</sup> Mizaj Iskandar, "Nalar Konstitusi Dalam Wacana Reformulasi GBHN", *Jurnal Justisia*, Vol. 1 No.1, 2016, hlm. 5

<sup>2</sup> Mei Susanto, "Wacana menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17, No. 3, 2017, hlm.434-435,

pembangunan negara, lalu di era reformasi eksis dengan UU SPPN dan UU RPJPN yang dijadikan acuan dalam perencanaan pembangunan. Kedua sistem pembangunan tersebut merupakan model haluan Negara yang mesti dilaksanakan oleh penyelenggara negara dalam hal ini merupakan lembaga negara.

## **B. Sejarah Sistem Perencanaan Pembangunan**

Sejarah adanya sistem perencanaan sudah ada sejak Orde Lama yakni saat Pemerintahan Presiden Soekarno. Pada tahun 1945 Komite Nasional Pusat (KNIP), yang disertai membantu tugas Presiden sebelum terbentuknya MPR dan DPR, mengusulkan kepada pemerintah agar komite itu disertai kekuasaan legislatif guna menetapkan GBHN. Usulan tersebut disetujui pemerintah yang diwakili oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta yang didampingi Sekretaris Negara AG. Pringgodigdo dengan menerbitkan Maklumat Presiden No.X tahun 1945.<sup>3</sup> Lalu pada tahun 1960 Presiden Soekarno menetapkan dokumen GBHN melalui Penetapan Presiden Nomor 1 tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan diperkuat dengan adanya ketetapan MPR nomor I/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.

Dimasa Demokrasi Terpimpin, program pembangunan nasional dirumuskan oleh Dewan Perancang Nasional (DEPERNAS) yang merupakan cikal bakal dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Depernas sendiri saat itu bekerja selama dua tahun, yang

---

<sup>3</sup> Bahaudun, "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan", *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume 03, No. 1, 2017, hal. 89-90.

diketahui Muhammad Yamin menyusun rencana pembangunan nasional yang menghasilkan pola pembangunan nasional atau disebut Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). Setelah runtuhnya Orde Lama berganti menjadi Orde Baru, Kebijakan politik hukum Orde Baru menjadikan GBHN sebagai pijakan dalam Pembangunan Nasional. Selama 32 tahun berkuasa, ide dan sasaran pembangunan dirumuskan oleh MPR dan dijalankan oleh Presiden. Model pembangunan juga dibagi-bagi dalam beberapa tahapan, mulai dari jangka pendek, menengah sampai panjang.<sup>4</sup> Sejatinya GBHN di era orde lama memberikan arah dan tujuan, serta pedoman untuk melancarkan revolusi Indonesia.<sup>5</sup>

Secara umum GBHN dimaknai sebagai haluan dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional. GBHN dapat dilihat dalam artian formal dan artian material. Dalam artian formal, GBHN sebagai salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945, secara yuridis-formal GBHN merupakan pokok-pokok yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Sedangkan dalam artian material merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan. Oleh karena itu, MPR memegang kedaulatan rakyat, maka kekuasaannya tidak terbatas

---

<sup>4</sup> Bahaudun, "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan", ..., hlm. 91

<sup>5</sup> Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk perlu adanya arah dan tujuan pedoman yang menyeluruh, arah dan tujuan serta pedoman tersebut dalam amanat Presiden yang berjudul Revolusi Kita pada 17 Agustus 1959. Lihat : Penjelasan Penetapan Presiden nomor 01 tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara

mengingat dinamika masyarakat. MPR memperlihatkan segala apa yang terjadi dan segala aliran-aliran dan menentukan haluan-haluan yang dipakai untuk kemudian hari.<sup>6</sup>

MPR memiliki makna hakiki sebagai pemegang kedaulatan rakyat<sup>7</sup> secara konstitusional, hal ini dapat dibaca dari sejumlah TAP MPR yang pernah berlaku terkait dengan GBHN yakni dimulai dengan ketetapan MPRS Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 tentang Maniesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara yang dikeluarkan pada era Orde Lama.<sup>8</sup>

### C. Penerapan Sistem Perencanaan Pembangunan di Era Orde Baru

Setelah runtuhnya orde lama yang dikarenakan terjadinya gejolak politik,<sup>9</sup> Soeharto diangkat MPR menjadi Presiden. Sebagai Presiden, ia memiliki pekerjaan rumah yang berat karena bertanggungjawab memulihkan kondisi yang ada, maka pada tahun 1967 Presiden Soeharto mengeluarkan Instruksi Presidium Kabinet No. 15/EK/IN/1967 yang

<sup>6</sup> Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Veritas et justitia*, Vol. 5, No. 1, 2019, hlm. 192-193

<sup>7</sup> Pengertian rakyat dalam hal ini merupakan rakyat dalam hal konsepsi politik bukan merupakan rakyat yang bersifat aritmatik atau statistik, rakyat tidak berarti seluruh penduduk. Rakyat adalah *the common people*. Pengertian rakyat dalam hal ini mengenai kepentingan publik bukan kepentingan perorangan. Pengertian rakyat memiliki kaitan dengan kepentingan kolektif. istilah rakyat memiliki relevansi dengan hal yang bersifat publik. Lihat : Ade Kosasih, "Reformulasi Perencanaan pembangunan Nasional Model Garis-garis Besar Haluan Negara", *Jurnal Mizani : Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, Vol. 6, No. 1, 2019, hlm. 176

<sup>8</sup> Mexsasai Indra dan Oksep Adhayanto, "Politik Hukum: Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal De Jure : Kajian Ilmu Hukum*, Vol. 03, No. 1, 2018, hlm. 100-101

<sup>9</sup> Saat era Orde lama terjadinya pemberontakan G30SPKI yang menyebabkan terbunuhnya para Jenderal dari Angkatan Darat, kemudian dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret (supersemar) mengakibatkan adanya dualisme kepemimpinan antara Soekarno dengan Soeharto. Lalu pada sidang MPRS meminta pertanggungjawaban Soekarno ditolak kemudian diangkatnya Soeharto menjadi Presiden oleh MPRS pada tahun 1967. Lihat : Tim Lembaga Analisis Informasi, *Kontroversi Supersemar Dalam Transisi Kekuasaan Soekarno-Soeharto*, (Yogyakarta: MedPress, 2007), hlm. 12-16

menugaskan bapenas membuat rencana pemulihan ekonomi. Kemudian setelah itu bapenas mampu menghasilkan dokumen yang dinamakan dengan rencana pembangunan lima tahun.<sup>10</sup> Hal ini dilakukan untuk memperbaiki praktik demokrasi terpimpin yang dianggap melenceng dari UUD 1945, dengan mengenalkan konsep demokrasi Pancasila.<sup>11</sup>

Berdasarkan amanat UUD 1945 sebelum amandemen,<sup>12</sup> MPR berwenang dalam menetapkan GBHN, yang berarti mulai dari proses pengkajian materi maupun produk hukumnya adalah kewenangan MPR. Namun, dalam kenyatannya materi GBHN merupakan produk pemerintah yang dilaksanakan oleh suatu badan khusus yang disebut Dewan Pertahanan Keamanan Nasional. Dewan ini bertugas mengumpulkan, mengolah dan menganalisis materi yang akan dimuat pada GBHN. Kemudian hasil analisis tersebut dibuat dalam bentuk draft GBHN yang disusun oleh BAPPENAS. Walaupun draft tersebut merupakan konsep dari

## IAIN PURWOKERTO

---

<sup>10</sup> Moh. Hudi, “Perencanaan Pembangunan Nasional dan Sistem Pemerintahan presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)”, *Tesis*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, hlm. 62

<sup>11</sup> Rully Chairul Azwar, “Demokrasi Indonesia : Suatu Pandangan Dialektis”, *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol. 2, No. 1, 2017, hlm. 17

<sup>12</sup> UUD 1945 yang merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia dimasa depan yang mencakup dasar-dasar normatif berfungsi sebagai pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dan sebagai sarana pembaruan masyarakat (*tool social and political reform*) serta sarana perekayasa (*tool of social and political engineering*) terhadap cita-cita kolektif bangsa, sehingga diperlukan penjabaran untuk mewujudkan kesejahteraan guna mencapai tujuan negara. Lihat : I Gusti Ayu Suarniati, “Garis-Garis Besar Haluan Negara (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional) Dalam Kebijakan Politik Hukum Nasional”, *Prosiding Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati*, Denpasar, hlm. 113

pemerintah, namun MPR tetap melakukan pengkajian dan pembahasan lebih lanjut yang kemudian disahkan dengan TAP MPR.<sup>13</sup>

Di era orde baru terdapat Tap MPR yang menjelaskan tentang GBHN sebagai pedoman pembangunan nasional, yakni: 1) TAP MPR No. IV/MPR/1973; 2) TAP MPR No. IV/MPR/1978; 3) TAP MPR No. II/MPR/1983; 4) TAP MPR No. II/MPR/1988; 5) TAP MPR No. II/MPR/1993; 6) TAP MPR No. II/MPR/1998. Sistematika GBHN yang tersusun dalam TAP MPR dari Tahun 1973 sampai dengan 1998 menjelaskan prospek yang akan dicapai yang terdiri dari: 1) BAB I Pendahuluan; 2) BAB II Pembangunan Nasional; 3) BAB III Pembangunan Jangka Panjang; 4) BAB IV Pembangunan Lima Tahun; 5) BAB V Penutup.<sup>14</sup> Rangkaian bab tersebut menjelaskan secara rinci mengenai pedoman yang harus dilakukan oleh Presiden untuk mencapai cita-cita dari GBHN.

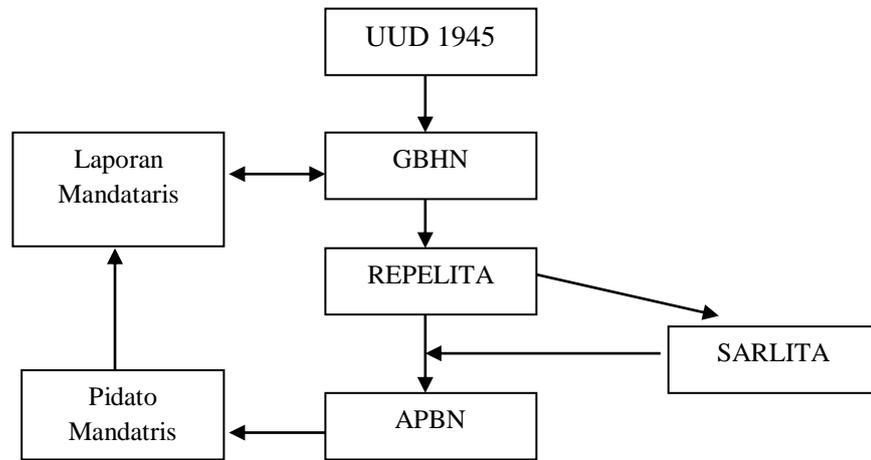
Didalam sistematika yang terdapat pada TAP MPR merupakan pedoman yang diberikan kepada Presiden yang masih bersifat umum, selanjutnya Presiden menjalankan Pedoman tersebut dengan cara penafsirannya sendiri bersama para menteri diujarannya (kabinet). Adapun skema pelaksanaan GBHN yang dilakukan oleh Presiden selaku mandataris MPR

---

<sup>13</sup> Imam Mahdi, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara", *Jurnal al-Imarah: Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 2, no. 1, 2017, hlm. 4-5

<sup>14</sup> TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

### Bagan 1 Skema Pelaksanaan GBHN



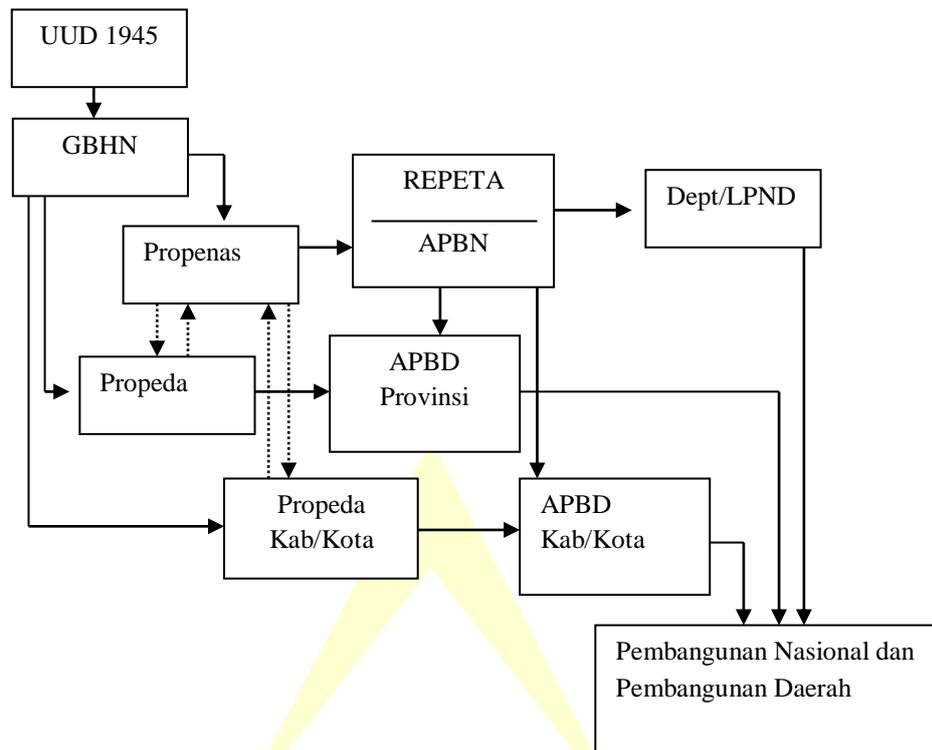
Sumber : Imam Subkhan<sup>15</sup>

Dalam perencanaan pembangunan terstruktur dengan berpedoman pada GBHN terjalin hubungan antara pusat dan daerah, adapun skema perencanaan pembangunan yang berpedoman pada GBHN dapat dilihat pada bagan 2 :

**IAIN PURWOKERTO**

<sup>15</sup> Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia", *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5, No. 2, 2014, hlm. 136

## Bagan 2 Skema Perencanaan Pembangunan dengan GBHN



Sumber : Sofia L. Rohi<sup>16</sup>

Dalam GBHN rencana pembangunan terbagi menjadi dua yakni jangka panjang yang mencakup perencanaan pembangunan periode 25-30 tahun, dan jangka pendek yang mencakup lima tahun atau biasa disebut dengan pembangunan lima tahun. Adapun repelita yang disusun di zaman orde baru, yakni:

1. Pelita I (1 April 1969-31 Maret 1974) : menekankan pada pembangunan bidang pertanian;

<sup>16</sup> Sofia L. Rohi, "Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", *Jurnal Politik*, Vol. 4, No. 1, 2013, hlm. 86

2. Pelita II (1 April 1974-31 Maret 1979) : tersedianya pangan sandang, perumahan, sarana dan prasarana, mensejahterakan rakyat, dan memperluas kesempatan kerja;
3. Pelita III (1 April 1979-31 Maret 1984): menekankan pada trilogi pembangunan;
4. Pelita IV (1 April 1983-31 Maret 1989): menitikberatkan sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri sendiri;
5. Pelita V (1 April 1989-31 Maret 1993): menitikberatkan pada sektor pertanian dan industri;
6. Pelita VI (1 April 1993- 31 Maret 1998):menitikberatkan pada sektor pertanian dan industri serta pembangunan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia sebagai pendukungnya.<sup>17</sup>

Menurut Santosa, pembangunan di era orde baru jika dilihat dari segi fiskal dinilai cukup baik, namun dari aspek fundamental perekonomian menghasilkan pondasi yang rapuh. Walaupun strategi pembangunan bertmpu pada trilogi pembangunan, pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas. Titik berat setiap tahapan pembangunan dapat dirubah disesuaikan dengan situasi dan kondisi menurut kepentingan pemerintah. Secara konseptual startegi seperti itu sangat baik, namun dalam implementasinya banyak menmbulkan persoalan. Stabilitas nasional

---

<sup>17</sup> Imam Mahdi, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara", ..., hlm. 8

yang terjadi di era orde baru bersifat semu, yang berarti semua dibuat takut dan tunduk kepada pemerintahan orde baru,<sup>18</sup>

Doktrin trilogi pembangunan, terdiri dari: *pertama*, pemerataan pembangunan dan hasilnya menuju kepada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat; *kedua*, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; *ketiga*, Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Doktrin pembangunan tersebut melahirkan paradigma pembangunan. Namun, paradigma pembangunan tersebut membawa dampak rapuh pondasi ekonomi nasional. Keberhasilan pembangunan direduksi dalam bentuk indikator ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, pendapatan perkapita, angka pengangguran, angka kemiskinan, dan lain-lain. Prestasi pembangunan yang didapatkan dimasa orde baru mengabaikan fakta adanya kesenjangan yang semakin menganga, pondasi ekonomi yang rapuh, tercabutnya hak-hak politik warga negara atas nama pembangunan dan pada akhirnya runtuh diterpa krisis moneter pada tahun 1998 yang menyebabkan runtuhnya era orde baru.<sup>19</sup>

#### **D. Penerapan Sistem Perencanaan Pembangunan di Era Reformasi**

Pada masa reformasi untuk tetap menjalankan suatu perencanaan program pembangunan nasional, MPR membuat TAP MPR baru untuk mencabut TAP MPR yang lama, yakni TAP MPR No. II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang merupakan produk orde

---

<sup>18</sup> Yeby Mas'an Mayrubin, "Menelisik Program Pembangunan Nasional di Era pemerintahan Soeharto", *Jurnal of Government*, Vol. 4, No. 1, 2018, hlm. 75-76

<sup>19</sup> Lutfil Ansori, "Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan", *Justicia Islamica : Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, Vol. 16, No. 1, 2019, hlm. 86-87

baru dicabut dengan TAP MPR No. IX/MPR/1998 dan diganti dengan TAP MPR No. X/MPR/1998 Tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pada pokok reformasi pembangunan ini berbeda dengan GBHN yang dilangsungkan atau diberlakukan pada era orde baru. TAP MPR No. X/MPR/1998 memang digunakan sebagai upaya penyelamatan dalam program pembangunan yang terjadi akibat krisis moneter di akhir era orde baru.<sup>20</sup> Selain itu, muatan materi TAP MPR tersebut memberikan pedoman dalam penyelenggaraan negara guna mewujudkan kehidupan yang lebih demokratis, pengakkan hak asasi manusia serta penegakkan hukum yang berkeadilan.

Efek dari reformasi, terjadi perubahan UUD 1945 yang menghapuskan kewenangan MPR dalam membuat GBHN. Kemudian pada tahun 2004, diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional<sup>21</sup> yang berisi tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rancangan Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). UU tersebut dijadikan sebagai dasar pijakan pembangunan nasional pengganti GBHN dan juga sebagai implementasi sistem

---

<sup>20</sup> Moh. Hudi, "Perencanaan Pembangunan Nasional dan Sistem Pemerintahan presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)", *Tesis*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, hlm. 66-67

<sup>21</sup> Didalam dokumen UU tentang SPPN beserta turunannya secara substansi materi yang diatur merupakan peraturan yang mengandung ketentuan dengan sifat *directory* sehingga dalam pemenuhannya tidak bersifat formal dan mutlak namun bersifat substantif dan materiiil. Lihat : Yessi Anggraini, et.al, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 1, 2015, hlm. 87

Pemerintahan Presidensial. Sehingga model perencanaan pembangunannya dalam hal ini RPJM berdasarkan visi dan misi calon Presiden atau Wakil Presiden. Adapun proses perencanaan pembangunan yang dilakukan setelah reformasi dapat dilihat pada tabel 1:

**Tabel 2 Alur Pembuatan RPJM Oleh Calon Presiden**

No	Masa	Pelaku Pembuat	Jenis Rencana
1.	Pra Pemilu	Balitbang Partai	Visi Capres
		Tim Ahli Capres	-
2.	Pasca Pemilu	Lembaga Perencanaan	Garis Besar Arah Pemerintahan
		Tim ahli Presiden	-
		Lembaga Perencana Nasional	Rencana Kerja Pemerintah
		Unit perencanaan Instansi Nasional	Rencana Strategis Instansi Nasional
		Lembaga Perencanaan Daerah	Rencana Strategis Daerah

Sumber : Sofia L. Rohi<sup>22</sup>

Undang-Undang SPPN sejatinya mengatur tentang rencana pembangunan yang akan disusun baik dari segi prosedur penyusunan, pembahasan dan penetapannya hingga menjadi program kebijakan legislasi nasional. RPJP sebagai rancangan program jangka panjang harus ditetapkan dengan Undang-Undang/Peraturan Daerah sedangkan RPJM sebagai rancangan program pembangunan jangka menengah ditetapkan dengan Peraturan Presiden/Peraturan Kepala Daerah. Meskipun diatur dengan dokumen terpisah, yang secara hierarkis sejajar dengan Undang-Undang SPPN, namun RPJP adalah merupakan satu kesatuan yang disusun berpedoman penuh terhadap Undang-Undang SPPN, sifatnya

<sup>22</sup> Sofia L. Rohi, "Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", *Jurnal Politik*, Vol. 4, No. 1, 2013, hlm. 87

merupakan pelaksana ketentuan Undang-Undang SPPN. Pedoman penyusunannya sudah diatur secara rinci di dalam ketentuan-ketuan yang ada di dalam pasal-pasal Undang-Undang SPPN. Materi yang diatur secara substansial tidak bertentangan dengan Undang-Undang SPPN. Undang-Undang RPJP memuat kondisi umum, arahan, tahapan sampai pada prioritas secara konkrit untuk jangka panjang.<sup>23</sup> Mekanisme penyusunan RPJP, proses penyusunan dimulai dari penyiapan awal rancangan pembangunan, dilanjutkan dengan musyawarah perencanaan pembangunan, dan diakhiri dengan penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Proses tersebut berlangsung keseluruhannya ditangan pemerintah. Setelah rancangan akhir pembangunan tersebut selesai, proses selanjutnya ada ditangan DPR bersama dengan Presiden untuk disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang.<sup>24</sup>

Ketiadaan GBHN yang memuat pedoman umum perencanaan pembangunan nasional mengakibatkan adanya konsekuensi pada perencanaan pembangunan jangka menengah (RPJM) sesuai dengan visi dan misi calon Presiden/Wakil Presiden yang merupakan hasil konsolidasi dengan kepentingan partai politik pengusungnya. Sehingga RPJM yang dibuat belum tentu sejalan dengan RPJP yang sudah diatur pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan

---

<sup>23</sup> Yessi Angraini, et.al, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", ..., hlm. 84

<sup>24</sup> Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Veritas et justitia, Vol. 5, No. 1, 2019, hlm. 205

Pembangunan Nasional dan dalam pelaksanaannya hanya bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Sebab, TAP MPR tidak dikehendaki untuk mengatur (*regeling*) namun hanya sebatas ketetapan (*beschikking*).<sup>25</sup>

Konsep negara Indonesia yang berlandaskan Pancasila yang berintikan kekeluargaan merupakan negara yang beraliran integralistik. Dalam kehidupan bernegara yang beraliran integralistik menitikberatkan pada kekeluargaan dan kebersamaan menuntut keseimbangan yang dinamis dan serasi antara inisiatif pemerintah dan partisipasi masyarakat, bahkan dalam paradigma otonomi daerah perlu diperhatikan. Pola pembangunan nasional pasca reformasi tidak dikonsepsikan kepada negara integralistik. Hal ini dapat ditunjukkan pada UU nomor 25 tahun 2004 tentang SPPN yang hanya menitikberatkan partisipasi masyarakat melalui DPR.<sup>26</sup>

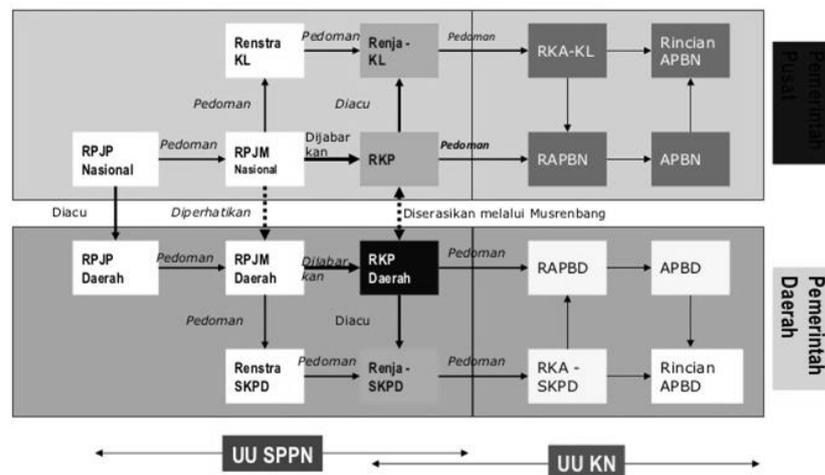
Pelaksanaan RPJP sejatinya diperuntukan sebagai perencanaan jangka panjang bagi penyelenggara negara dari tingkat pusat hingga daerah, serta memberikan kebebasan kepada daerah dalam membangun daerahnya. Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya otonomi daerah. Adapun skema perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat adalah sebagai berikut :

---

<sup>25</sup> Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>26</sup> Putu Sekarwangi Saraswati, "Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dalam Undang-Undang Dasar", Prosiding Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati, Denpasar, hlm. 239

**Gambar 2 Skema Perencanaan Pembangunan Nasional dengan UU RPJP**



Sumber : Bappenas<sup>27</sup>

Adapun acuan RPJM yang terdapat pada UU No. 17 tahun 2007 yang membagi pelaksanaan RPJP menjadi 5 tahapan RPJM adalah sebagai berikut :

1. RPJM tahun 2005-2009

Didalam RPJM periode pertama terdapat acuan dengan menata kembali dan membangun Indonesia disegala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman, damai, adil dan demokratis dan meningkatkan kesejahteraan rakyat;

2. RPJM tahun 2009-2014

Dalam pelaksanaan RPJM periode ke-2 mengacu pada pemantapan penataan kembali Indonesia pada segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya

<sup>27</sup> Adi Haryo Yudanto, "Kesiapan Kemnetrian PPN/ Bappenas dalam Rangka Sinkronisasi Perencanaan dan penganggaran Pembangunan Nasional", [www.jdih.bappenas.go.id.](http://www.jdih.bappenas.go.id.), diakses 10 Desember 2020

manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian;

### 3. RPJM tahun 2014-2019

Pelaksanaan RPJM periode ke3 sebaga kelanjutan dari RPJM ke 2 yakni memantapkan pembangunan secara menyeluruh diberbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif, perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta peningkatan kemampuan lmu dan teknologi;

### 4. RPJM tahun 2019-2024

Dalam RPJM ke-4 ditujukan untuk mewujudkan masyarakat indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan diberbagai bidang dengan menekankan struktur perekonomian yang kokoh, berlandaskan keunggulan kompetitif diberbagai wilayah yang didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing.<sup>28</sup>

Era reformasi membawa dampak pada makin terbukanya keran demokrasi dalam perencanaan pembangunan dari pusat hingga daerah. Lembaga negara pada era reformasi tidak ada yang mampu mengontrol terhadap perencanaan pembangunan, karena dianggap bertentangan dengan sistem pemerintahan Presidensial.<sup>29</sup> Apalagi kekuatan parlemen

---

<sup>28</sup> Undang-Undang Nomor. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

<sup>29</sup> Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya perubahan posisi antara Presiden dengan MPR yang semula *untergeordnet* menjadi *neben* yang mengakibatkan Presiden buka sebagai mandataris

semakin dominan menyebabkan presiden meskipun di pilih langsung oleh rakyat tidak berbuat banyak. Sebagai akibatnya, hirarki kepemimpinan dari pusat ke daerah menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan makin kentara bila partai politik pengusung Presiden menang berbeda dengan partai politik pengusung kepala daerah. Dalam kondisi ini masyarakat akan lebih dikorbankan karena formulasi kebijakan untuk pembangunan tidak tunduk kepada Presiden, tetapi tunduk kepada pimpinan partai politik pengusungnya.<sup>30</sup> Hal ini dapat menimbulkan pemerintahan yang terbelah karena tidak berkesinambungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

Selain itu, tidak efektifnya mekanisme kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan RPJPN dan RPJMN. Sebagaimana diketahui sampai saat ini tidak ada mekanisme lain yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam melaksanakan fungsi kontrol terhadap Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan RPJMN selain melalui pemilihan umum. Melalui pemilihan umum masyarakat diberikan hak untuk menilai efektifitas kinerja dari Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan RPJMN dengan cara memilih kembali jika dirasa kinerjanya dilaksanakan secara efektif. Sebaliknya,

---

MPR namun mandataris rakyat secara langsung. Lihat : Dwi Nuril Hidayati, Tinjauan Fiqh SiyaSah al-Dusturiyyah Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara Di Indonesia, ..., hlm.76

<sup>30</sup> Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia", Jurnal Aspirasi, Vol. 5, No. 2, 2014, ..., hlm. 141

masyarakat memiliki hak untuk tidak memilih kembali Presiden jika dirasa kinerjanya dalam melaksanakan RPJPN dan RPJMN dirasa tidak efektif.<sup>31</sup>



---

<sup>31</sup> Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", ..., hlm. 207

**BAB IV**

**RELEVANSI KEWENANGAN *AHLU AL-HALLI WA AL-'AQDI***

**TERHADAP PENERAPAN GBHN DI ERA REFORMASI**

**A. Kontekstualisasi Penerapan GBHN di era Reformasi**

Dalam setiap negara memiliki cita-cita yang diharapkan oleh rakyat yang biasanya termaktub pada konstitusi, termasuk Indonesia yang memiliki cita-cita yang termaktub pada pembukaan UUD NRI 1945. Untuk mewujudkan cita-cita negara diperlukan suatu sistem perencanaan pembangunan yang berkelanjutan dan mengikuti situasi, kondisi, dan zaman. Indonesia yang merupakan negara hukum tak bisa mewujudkan cita-citanya tanpa mengikuti prosedur hukum yang berlaku, sehingga tidak berakibat pada terjadinya kesewenang-wenangan dari suatu pemerintahan.

Pada UUD 1945 NRI sebelum amandemen, terdapat sistem perencanaan pembangunan yang bernama Garis-Garis Besar Haluan Negara yang dibuat oleh MPR. MPR yang merupakan manifestasi rakyat Indonesia, dengan adanya MPR dapat terwujudnya demokrasi keterwakilan. Menurut bagir manan keberadaan GBHN dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat. Bagir manan mengatakan :<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mei Susanto, "Wacana menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17, No. 3, 2017, hlm.431

“Keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD untuk menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan sistem garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (*planning system*), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing.”

GBHN yang merupakan suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis, spesifik dan terencana yang dijadikan sebagai pedoman dalam membuat dan melaksanakan program kerja dan akan dievaluasi pada waktu tertentu. Dalam hal ini, DPR yang mengawasi kinerja dari pemerintah, jika ternyata pemerintah tidak melaksanakan GBHN, maka akan dilakukan sidang oleh MPR untuk memakzulkan Presiden sebagai mandataris MPR.

Di era orde baru, GBHN diterapkan secara berkelanjutan yang menganut doktrin trilogi pembangunan<sup>1</sup> sehingga melahirkan paradigma pembangunan. Namun, paradigma pembangunan yang terbangun di era orde baru melahirkan iklim baru dalam kehidupan bernegara. sehingga memunculkan permasalahan-permasalahan baru yang mengakibatkan krisis moneter. Krisis moneter yang akut dan iklim politik yang semakin memanas, pemerintahan Presiden Soeharto di lengserkan dan mereformasi sistem yang terbangun di era kepemimpinannya.

---

<sup>1</sup> Doktrin trilogi pembangunan, terdiri dari: pertama, pemerataan pembangunan dan hasilnya menuju kepada terciptanya keadilan social bagi seluruh rakyat; kedua, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; ketiga, Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Doktrin pembangunan tersebut melahirkan paradigma pembangunan. Lihat : Lutfil Ansori, “Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan”, *Justicia Islamica : Jurnal Kajian Hukum dan Sosial*, Vol. 16, No. 1, 2019, hlm. 86

Pada era reformasi, para pejuang reformasi membabat habis sistem yang terbangun pada era orde baru, hingga saat ini suatu sistem yang pernah diterapkan pada era orde baru merupakan hal yang tabu, dalam hal ini GBHN. Dengan adanya amandemen UUD 1945 menghapuskan GBHN yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan negara. dihapuskannya GBHN dari UUD NRI maka Indonesia tidak mempunyai pedoman dalam penyelenggaraan negara yang mewujudkan cita-cita bangsa, yang kemudian dibentuklah UU SPPN sebagai pengganti GBHN. UU SPPN kemudian diturunkan lagi dengan UU RPJPN merupakan produk hukum yang dibuat oleh DPR yang memuat suatu rancangan pembangunan dengan jangka waktu 20 tahun. UU RPJPN dijadikan sebuah pedoman dalam menjalankan pembangunan yang berkelanjutan dari pemerintah pusat hingga daerah.

Menurut Jimly Asshidiqie, GBHN sesungguhnya dapat dilacak bahwa perumusan kata-kata GBHN agak menyimpang dari tata bahasa yang baik dan benar, tetapi kesalahan gramatikal dalam frasa tersebut selama ini telah dimanfaatkan untuk mengembangkan penafsiran bahwa yang dimaksud dalam frasa Garis-Garis besar Haluan negara mencakup dua pengertian, yaitu garis-garis besar haluan negara dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti sempit garis-garis besar haluan negara ditetapkan selama lima tahunan dan dijadikan acuan bagi Presiden untuk melakukan tugas-tugas pembangunan lima tahunan. Adapun dalam arti luas adalah segala arahan bagi haluan negara yang diperlukan selain naskah GBHN itu

perlu ditetapkan juga dalam bentuk ketetapan-ketetapan MPR dengan kedudukan dibawah UUD.<sup>2</sup>

Semakin terbukanya keran demokrasi di era reformasi, banyak berdirinya partai-partai politik dan presiden serta kepala daerah diberikan kebebasan dalam membuat visi misi dalam menggaet suara dari rakyat.<sup>3</sup> Kepala pemerintahan dari pusat hingga daerah diamanatkan oleh undang-undang RPJPN sesuai dengan jalannya rencana pembangunan yang termuat dalam UU RPJPN. Namun yang terjadi, kebebasan ini menyebabkan ketidaksinkronan rencana antara pusat dengan daerah. Ketidaksinkronan ini diakibatkan karena adanya kebebasan dalam membuat visi misi yang berbeda, tumpang tindih atau bahkan sekedar numpang dengan pemerintah pusat serta adanya kepala daerah yang berasal dari partai oposisi yang lebih patuh terhadap pimpinan partai politiknya. Hal ini menyebabkan ketidaksambungan pembangunan antara pusat dengan daerah.

Peran GBHN yang telah tergantikan oleh Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional<sup>4</sup> dan

---

<sup>2</sup> Efriza, "Refleksi : Menghidupkan Kembali Eksistensi MPR dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)", *Jurnal Administratio*, Vol. 10, No. 2, 2019, hlm. 66

<sup>3</sup> Dengan dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara langsung, maka sejalan dengan itu konsep otonomi daerah dengan prinsip kewenangan seluas-luasnya turut direalisasikan. Hal ini dilakukan dalam rangka mengimbangi kekuasaan yang dimiliki oleh para kepala daerah yang kemudian tidak terbentur dengan jeratan kekuasaan pusat yang begitu kuat sebelum terjadinya reformasi. Janpatar Simamora, "Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Litigasi*, Vol. 17, No. 2, 2016, hlm. 3430

<sup>4</sup> Undang-undang sppn sejatinya dirancang untuk menggantikan GBHN dan sudah menerapkan prinsip hirarki dan teori pendelegasian. Dimana undang-undang tersebut hanya menjabarkan secara garis besar, kaidah-kaidah yang bersifat abstrak mengenai penyusunan perencanaan pembangunan nasional untuk jangka panjang, menengah dan tahunan, sementara dalam pelaksanaannya undang-undang ini masih memerlukan aturan yang bersifat lebih teknis sebagai

Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. GBHN seakan dianggap cukup dengan digantikannya dengan sistem perencanaan nasional dalam wujud Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Menengah (RPJM). RPJP merupakan produk eksekutif dan legal secara yuridis, namun rencana pembangunan yang kental dengan visi dan misi Presiden terpilih rentan tidak terintegrasi dengan Presiden terpilih berikutnya.<sup>5</sup>

Sejatinya SPPN dan RPJP dibentuk untuk mengakomodir kepentingan rakyat, sebab dalam perumusannya melibatkan partisipasi masyarakat (*bottom up*). Namun dalam pelaksanaannya terdapat kekurangan. Adapun kekurangan dari RPJP sebagai acuan dalam pembangunan negara salah satunya menurut Khaelan yang memberikan pendapat mengenai kelemahan dari RPJP, yakni :<sup>6</sup>

“RPJP Nasional yang merupakan acuan umum pembangunan nasional ditetapkan dengan Undang-Undang, sedangkan RPJM nasional ditetapkan dengan peraturan Presiden sendiri. Jikalau reformasi kekuasaan pemerintahan negara terutama untuk menciptakan kondisi *Checks and Balances*, maka justru perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional tidak mewujudkan mekanisme *Checks and Balances*..”

---

bentuk rancangan riil dari perencanaan pembangunan . Undang-Undang SPPN bersifat sebagai pedoman dalam penyusunan perencanaan yang keberlakuannya tidak berdasarkan pada waktu tertentu. Lihat : Yessi Anggraini, et.al, “Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amendemen Undang-Undang Dasar 1945”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 1, 2015, hlm. 84

<sup>5</sup> Efriza, “Refleksi : Menghidupkan Kembali Eksistensi MPR dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)”, ..., hlm. 67

<sup>6</sup> Harry Setya Nugraha, “Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Veritas Et Justitia*, Vol. 5, No. 1, 2019, hlm. 208-209

Hal ini dikarenakan tidak adanya suatu lembaga yang mampu mengontrol mengenai pelaksanaan RPJP yang merupakan pedoman dalam melaksanakan roda pemerintahan, sehingga dalam merancang RPJM dapat melenceng dari RPJP. Selain itu tidak adanya bentuk pertanggungjawaban yang tersistematis atas kinerja atau penapaian RPJM yang sesuai dengan RPJP. Sehingga, memunculkan wacana untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman dalam menyelenggarakan negara, seperti yang dikemukakan oleh Megawati Soekarno Putri yang mengatakan :<sup>7</sup> “Arah politik pemerintahan yang disusun berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sudah seharusnya ditetapkan dalam Garis - Garis Besar Haluan Negara”.

Namun, terdapat pula penolakan yang menyatakan bahwa jika diterapkannya kembali GBHN akan memunculkan keotoriteran baru, seperti yang dikemukakan oleh Ginandjar Kartasasmita, yakni:<sup>8</sup>

“Diskursus keinginan mengembalikan GBHN disebabkan lebih pada nostalgia ke masa lalu yang dirasa lebih memberi kepastian pada arah dan proses pembangunan. Mengembalikan ke sistem yang berlaku dimasa lalu dapat diartikan sebagai upaya mengembalikan sistem otokratis, anti demokrasi dan sentralistik.”

Dengan diberlakukannya GBHN yang dikhawatirkan akan menimbulkan keotoriteran baru dan sentralistik yang akan menciderai otonomi daerah yang kini pemerintah daerah diberikan kebebasan dalam membangun daerahnya sendiri, karena dalam perumusan GBHN tidak melibatkan daerah, dan daerah dituntut untuk mengikuti GBHN. Sehingga

---

<sup>7</sup> Bimo Wiwoho, “Megawati Wacanakan Kembali GBHN Kekinian”, CNN Indonesia, [www.m.cnnindonesia.com](http://www.m.cnnindonesia.com), diakses 29 Juni 2020.

<sup>8</sup> Bambang Sadono, Linrtang Ratri Rahmaji, “Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Amendemen Ulang Undang-Undang Dasar”, *Masalah Masalah Hukum*, Jilid 49 No. 02, 2020, hlm. 214

dengan adanya GBHN dianggap tidak relevan lagi, karena dalam sistem pemerintahan presidensial dan penerapan asas otonomi daerah dalam hal pembangunan pemerintah diberikan kebebasan dalam merancang pembangunan dengan berpedoman pada RPJPN atau RPJPD.

Pemberlakuan SPPN dan RPJPN merupakan salah satu sarana untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Hal ini dibuktikan dengan pelaksanaan RPJP dengan menggunakan Peraturan Presiden tentang RPJMN. Dengan ini presiden dapat melaksanakan visi misinya yang berpedoman pada UU RPJP. Maka kedudukan Presiden sangat *powerfull* dalam menentukan Pembangunan Jangka lima tahunan (RPJMN). Karena perencanaan pembangunan menjadi presidensentris atau *executive minded* yang itu tidak sejalan dengan basis sosial rakyat Indonesia yang majemuk, beragam dengan sistem multi partai. Dengan bentuk hukum SPPN dan RPJPN serta lebih khusus peraturan presiden untuk RPJMN, maka bentuk hukumnya menjadi fleksibel, dimana presiden setiap saat dapat merubahnya sesuai dengan kebutuhannya,<sup>9</sup> dengan adanya fleksibilitas tersebut membuat sistem perencanaan pembangunan dapat berubah sewaktu-waktu sesuai dengan keinginan presiden yang terpilih atau yang sedang memimpin.

Selain itu, sistem pemerintahan presidensial tidak menghendaki adanya pertanggungjawaban presiden yang secara sistematis, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat. Masyarakat juga tidak dapat

---

<sup>9</sup> Mei Susanto, "Wacana menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", ..., hlm. 434

mengontrol dan menilai jalannya RPJM yang dibentuk oleh Presiden maupun kepala daerah selain melalui pemilihan umum. Jika dirasa puas masyarakat akan memilihnya kembali, jika dirasa tidak maka masyarakat berhak memilih pilihan calon presiden atau kepala daerah lain. Hal ini dinilai merugikan masyarakat dan menjadikan Indonesia menerapkan sistem demokrasi yang individualis.

GBHN dan SPPN sejatinya merupakan produk hukum yang ditujukan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara khususnya dalam pembangunan negara guna mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang termaktub pada konstitusi. Namun, dari segi hirarki peraturan perundang-undangan GBHN yang termaktub langsung pada konstitusi yang ditetapkan dengan TAP MPR memiliki hirarki lebih tinggi dari undang-undang sehingga akan menjadi prinsip mendasar dalam penyelenggaraan negara, sedangkan SPPN dan RPJP yang berbentuk Undang-undang yang tidak ada konsekuensi dalam pelanggaran undang-undang tersebut. Sehingga dimungkinkan terjadinya penyelewengan dalam penerapan SPPN dan RPJP didalam RPJM yang ditetapkan oleh Presiden.

Dalam naskah akademik yang disusun forum Rektor Indonesia tahun 2014 Niki Likiviarman menyebutkan GBHN berebeda dengan RPJP. GBHN adalah sebuah ideologi pembangunan sedangkan RPJP merupakan sebuah strategi teknokratik pembangunan. GBHN juga bersifat dinamis dan holistik karena dibahas setiap lima tahun oleh seluruh anggota MPR yang merupakan manifestasi rakyat Indonesia. Hal ini berbeda

dengan RPJP yang cenderung statis karena berbentuk undang-undang sehingga berpotensi membelenggu perencanaan pada pemerintahan berikutnya.<sup>10</sup>

Indonesia yang merupakan negara integral yang berasaskan hukum memiliki ciri khas tersendiri dalam penyelenggaraan negara. Sistem negara yang terimplementasi saat ini merupakan hanya mencontoh dari negara demokrasi barat yang condong pada individualis. Negara Indonesia yang berasaskan Pancasila yang mendasarkan pada kekeluargaan dan permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Pancasila yang merupakan sebagai dasar negara dan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi secara tersirat dan tersurat telah meletakkan prinsip dasar MPR sebagai lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat seharusnya memiliki kewenangan untuk meletakkan dasar, arah, tujuan, manfaat dan tahapan yang terukur dari perencanaan pembangunan nasional.

Hakekat kedaulatan rakyat yang dimiliki Indonesia yang bersumber pada Pancasila yang berbunyi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan tidak terlepas dari nilai-nilai dari sila lainnya. Jadi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, berdasarkan kepada Keuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang dijadikan sebagai ide bernegara dan

---

<sup>10</sup> Erna Ratnaningsih, "Perubahan Paradigma Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amandemen Konstitusi", *Jurnal Pakuan Law Review*, Vol. 4, No. 1, 2018, hlm. 51-52

berbangsa. Selain itu, MPR yang merupakan wadah permusyawaratan rakyat dan sebagai lembaga negara yang mengemban kedaulatan rakyat menurut UUD. Sehingga MPR berhak memiliki kewenangan dalam menyusun dan menetapkan GBHN.<sup>11</sup>

Sejatinya TAP MPR merupakan bagian dari penjabaran UUD 1945, hal ini sejalan dengan A. Hamid Attamimi yang menyebutkan TAP MPR berfungsi untuk mengatur lebih lanjut mengenai hal-hal yang belum diatur di dalam UUD 1945, karena UUD 1945 mengatur hal-hal pokok, pengaturan lebih lanjut yang terdapat dalam TAP MPR untuk mengarahkan haluan-haluan negara. Adapun menurut Rosjidi Ranggawidjaja, bahwa TAP MPR bersama-sama dengan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 merupakan hukum positif aturan-aturan dasar yang dijabarkan Pancasila sebagai norma dasar (*staatfundamentalnorm*), materi TAP MPR juga terdapat norma hukum yang pada hakikatnya sama, namun setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD 1945.<sup>12</sup>

Pancasila yang merupakan ideologi negara digunakan sebagai rujukan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Namun, kini tidak lagi ditemukan istilah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Hal ini memang tidak mengganggu Pancasila sebagai norma dasar yang menginduki segala norma akan tetapi, dapat mengurangi supremasi

---

<sup>11</sup> Made Subawa, Haluan Neagara Sebagai Pengamalan Pancasila, disampaikan dalam Forum Group Discusion dilaksanakan oleh Badan Pengkajian MPR RI, Denpasar, 2017, hlm. 21-22

<sup>12</sup> Titik Triwulan Tutik, "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 20, No. 1, 2013, hlm. 6-7

dan daya ikat sebagai supremasi hukum. Hal ini dikarenakan nilai-nilai Pancasila sebagai pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum dan cita-cita moral tidak lagi mendapatkan legitimasi yuridis, terutama pada sistem hukum modern yang dipengaruhi oleh aliran positivisme hukum yang hanya mengakui peraturan-peraturan tertulis.<sup>13</sup>

GBHN yang tertulis pada UUD 1945 merupakan turunan dari Pancasila yang menuntun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dalam penyelenggaraan negara guna mewujudkan cita-cita bangsa. Sedangkan UU SPPN dan UU RPJPN merupakan produk hukum biasa yang berbentuk undang-undang, dalam perumusannya lebih dominan pada kepentingan partai politik. Hal ini dinilai kurang mencerminkan pengimplementasian nilai-nilai Pancasila.

Maka atas dasar itu, penerapan GBHN yang termaktub pada konstitusi dinilai kontekstual untuk diterapkan kembali di era reformasi ini, sebab konstitusi merupakan kesepakatan bangsa yang menjadi sumber hukum tertinggi yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila. Hal tersebut juga merupakan suatu usaha menjaga nilai-nilai Pancasila terimplementasi dengan baik. Sehingga terwujudnya negara kesejahteraan, adil, dan makmur.

## **B. Rekonseptualisasi GBHN Sebagai Pedoman Pembangunan Negara**

Sebagai negara yang mengimplementasikan sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan eksekutif diberikan kebebasan dalam menjalankan

---

<sup>13</sup> Fais Yonas Bo'a, "Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 1, 2018, hlm. 35-36

roda pemerintahan. Presiden memegang tanggung jawab pemerintahan, karena itu presiden yang berwenang dalam membentuka pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan secara *political appointment*. Karena itu, dalam sistem ini dapat dikatakan sebagai *concentration of governing power and responbility upon the president* (pemusatan dari kekuasaan pemerintah dan tanggung jawab diatas presiden). Diatas presiden tidak ada institusi yang lebih tinggi kecuali konstitusi. Karenanya, dalam sistem *constitution state*, secara politik presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum bertanggungjawab kepada konstitusi.<sup>14</sup>

UU SPPN dan RPJP yang diberlakukan untuk memperkuat sistem presidensial sehingga dalam menjalankan roda pemerintahan diharapkan akan lebih stabil karena tidak adanya pertanggungjawaban kepada lembaga politik. Namun yang terjadi, dengan tidak adanya pertanggungjawaban yang secara sistematis, Presiden dapat mengubah RPJM sesuai dengan kebutuhannya dan rentan terjadinya intervensi dari partai politik pengusnya. UU SPPN dan RPJP secara substansi hanya bersifat *directory*, sehingga dalam pelaksanaannya rentan hanya sebagai formalitas.

---

<sup>14</sup> Moh. Hudi, "Perencanaan Pembangunan Nasional dan Sistem Pemerintahan presidensial (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)", *Tesis*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, hlm. 129-130

Secara implisit, MPR merupakan lembaga tertinggi negara sebab dalam komposisi keanggotaan MPR merupakan gabungan dari anggota DPR dan DPD dan memiliki kewenangan dalam merubah dan menetapkan UUD 1945. Dengan dihapusnya kewenangan MPR dalam menyusun dan menetapkan GBHN dapat disebut sebagai ketergesaan politik. Sekalipun Presiden bukan lagi mandataris MPR tetapi tidak berarti MPR tidak dapat menyusun dan menetapkan GBHN. Kewenangan menyusun dan menetapkan GBHN bukanlah semata-mata diukur dalam konteks demokrasi langsung, atau karena Presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR. Pemikiran pokok mengenai mengenai kewenangan MR dalam menyusun dan menetapkan GBHN dalam konteks sebagai alat instrumen atau ruang bagi penjabaran tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Untuk kepentingan tersebut, maka GBHN sebagai penjabaran tujuan negara dan karenanya tidak terpisahkan dari kewenangan MPR menetapkan UUD, sehingga memberikan kewenangan kepada MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN adalah konstitusional dan tidak seharusnya dipertentangkan dengan sistem presidensial.<sup>15</sup>

GBHN yang merupakan suatu pola yang dinamis dan inovatif dalam perencanaan mengakomodir visi misi bangsa. Sedangkan SPPN dan RPJP terkesan kaku karena dalam pelaksanaannya hanya berasal dari visi misi dari presiden atau kepala daerah dan lebih rentan untuk tidak diimplementasikan. Jika tidak di implementasikan pun masyarakat tidak

---

<sup>15</sup> Mizaj Iskandar, "Nalar Kostitusi dalam wacana Reformulasi GBHN", *Jurnal Justisia*, Vol. 1, No. 1, 2016, hlm. 4-5

mampu mengontrol dan menilai secara langsung selain dengan pemilihan umum, meskipun sudah diterapkannya keterbukaan publik. Maka, untuk menimalisir kesewenang-wenangan Presiden dan kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan perlu adanya lembaga negara yang menilai kinerja dari Presiden dan kepala daerah.

GBHN yang dilaksanakan pada era orde baru yang terkesan sentralistik, karena dalam penyusunan rancangan GBHN sepenuhnya aa pada lembaga negara yang berada dipusat tanpa mengikutsertakan kepala daerah. GBHN yang telah dibentuk harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini untuk menciptakan pembangunan yang terarah dan terbimbing dari pusat ke daerah (*top bottom*). Sedangkan pada SPPN dan RPJP mengikutsertakan masyarakat yang terwadahi atau perwakilan masyarakat. Namun dalam pelaksanaan RPJM sepenuhnya dibuat oleh calon Presiden atau kepala daerah.

Dalam pelaksanaan SPPN dan RPJP oleh PRESIDEN yang bertanggungjawab langsung kepada rakyat tanpa adanya pertanggungjawaban yang tersistematis. Hal ini, dapat merugikan rakyat yang berharap banyak pada pemimpinnya untuk mewujudkan cita-cita bangsa yang termaktub pada pembukaan UUD 1945. Dalam hal ini Imam al-Mawardi berpendapat bahwa setiap perbuatan pada pemimpin perlu dipertanggungjawabkan. Imam al-Mawardi mengatakan :

وإن كان مستحقا عليه بحكم الدين ومنصب الخلفاءة فهو من حقوق  
السياسة لكل مسترع، قال النبي ﷺ: كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته

Meskipun pelimpahan tugas dibenarkan dalam hukum agama dan tugas kekhalifahan, tetapi hal itu hanya hak setiap khalifah yang bersifat politis. Rasulullah SAW bersabda, “setiap dari kalian adalah pemimpin dan setiap dari kalian akan dimintai pertanggungjawaban”.<sup>16</sup>

Atas dasar itu, maka perlu diterapkannya suatu pola perencanaan pembangunan yang kemudian dalam pelaksanaannya dapat dinilai secara sistematis, dalam hal ini penerapan kembali GBHN di era reformasi sebagai pedoman perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan secara sistematis dihadapan MPR. Karena MPR merupakan manifestasi rakyat Indonesia.

Dengan diterapkannya GBHN yang termaktub didalam konstitusi yang direalisasikan dengan TAP MPR hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang peraturan Perundang-Undangan tepatnya pada pasa 7 ayat (1).<sup>17</sup> Sehingga, dalam penerapannya TAP MPR lebih tinggi kedudukannya dari Undang-Undang. Hal ini akan dijadikan sebagai pedoman dalam pembuatan uperaturan perundang-undangan dibawah TAP MPR, karena dalam pembentukan peraturan perundang-undang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan diatasnya.

---

<sup>16</sup> Abu al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi, *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatud Dīniyyah*, trans. Ahmad Mubarak al-Baghdadi, (Kuwait: Maktabah Daar Ibn Qutaibah, 1989), hlm.23

<sup>17</sup> Dalam pasal 7 ayat (1) menjelaskan tentang jenis dan hirearki peraturan perundang-undangan yakni : 1) Undang-Undang Dasar 1945; 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden; 6) Peraturan Daerah Provinsi; 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Lihat : Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam perumusannya melibatkan unsur masyarakat yang terdiri dari akademisi, perwakilan masyarakat yang berasal dari berbagai unsur, sehingga dapat terwujudnya aspirasi masyarakat guna mewujudkan cita-cita bangsa. Selain itu, perlu di internalisasikan nilai-nilai Pancasila sehingga memberikan dampak terhadap penormaan hukum yang akan dirumuskan.

Dalam pengimplementasian GBHN dijadikan prinsip pada setiap lembaga negara dalam menyelenggarakan negara, karena GBHN sendiri yang terumuskan nilai-nilai Pancasila yang menjadi pedoman dalam kehidupan berbangsa dan negara. Selain dijadikan prinsip, GBHN juga dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan negara yang didalamnya berisi rencana pembangunan jangka panjang yang dilaksanakan dengan jangka waktu 30 tahun, sedangkan dalam rencana pembangunan jangka menengah ditetapkan dengan undang-undang atau peraturan daerah untuk kepala daerah.<sup>18</sup> Kemudian, dalam pelaksanaannya terdapat pengawasan kinerja kepada pemerintah dari unsur masyarakat dan DPR dan DPD sebagai lembaga politik menjadi lebih tersistematis. Hal tersebut akan mencegah terjadinya keotoriteran baru yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam hal pertanggungjawaban, penerapan kembali GBHN akan membuat implikasi baru dalam segi politik, sosial, dan hukum. Secara politik dan sosial, jika Presiden atau pemimpin lembaga negara lainnya tidak menerapkan prinsip GBHN dalam setiap kebijakannya akan dinilai

---

<sup>18</sup> Mei Susanto, "Wacana menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", ..., hlm. 438

tidak layak, sehingga menimbulkan budaya malu kepada bangsa khususnya pada Presiden dan pemimpin lembaga negara lainnya. Hal tersebut karena rakyat dapat menyaksikan langsung pertanggungjawaban Presiden. Implikasi politik dan sosial ini menjadikan cambuk moral bagi Presiden, karena dinilai tidak layak dipilih kembali. Adapula pula implikasi secara hukum, seluruh peraturan perundang-undangan akan mengacu pada GBHN, jika ada peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan dengan GBHN maka dapat digugat melalui MK untuk undang-undang dan MA untuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.<sup>19</sup>

Dengan adanya lembaga yudikatif seperti MK dan MA dalam menguji peraturan perundang-undangan diharapkan untuk meminimalisir terjadinya superioritas lembaga legislatif (*legislative heavy*). Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial, maka pertanggungjawabannya tidak bisa mengikat secara hukum, hal tersebut dapat merusak bangunan sistem presidensial. Sehingga, dampak moral lebih efektif untuk menjaga sistem yang terbangun.

### **C. Relevansi Kewenangan *Ahlu al-Ḥalli Wa al-‘Aqdi* Terhadap Penerapan GBHN di Indonesia**

Dalam islam, memiliki lembaga legislatif yang bernama *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*. *Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* memiliki persamaan kewenangan dengan MPR sebelum amandemen. Persamaan tersebut

---

<sup>19</sup> Mei Susanto, “Wacana menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia”, ..., hlm. 439 - 440

adalah memilih dan mengangkat pemimpin dan menentukan arah kebijaksanaan negara dan pemerintah,serta keduanya sama-sama menganut sistem demokrasi perwakilan.

Menurut Abdul Karim Zaidan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat para wakil rakyat itu karena ikhlas, konsekuen, takwa adil, dan kecermelangan pikiran serta kegigihan mereka dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.<sup>20</sup>

Dalam sejarahnya *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* sudah terkonsep di era rasulullah SAW yang mengutamakan jalan musyawarah untuk menyelesaikan segala permasalahan, kemudian di era khulafaur rasyidin *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* diterapkan sebagai perwakilan rakyat yang berwenang lebih dikonsepsikan dalam memilih dan mengangkat pemimpin. Namun, setelah masa *khulafaur rasyidin* tepatnya pada Bani Umayyah tepatnya pada Khalifah al-Hakam II (961-976) *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* menjadi tempat untuk melaksanakan musyawarah dalam masalah-masalah hukum untuk membantu khalifah melaksanakan pemerintahan negara, akan tetapi dimasa ini tidak menjadikan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* memilih dan mengangkat pemimpin, karena pada masa ini khalifah ditunjuk melalui putra mahkota.<sup>21</sup> Perbedaan tugas dan fungsi ahwa merupakan perubahan

---

<sup>20</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, (Jakarta : Kencana, 2016), hlm. 112

<sup>21</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, ..., hlm. 112-113

paradigma pada prinsip tugas pokok fungsi dan kewenangan yang terdapat pada lembaga legislatif.

Islam merupakan agama yang komprehensif, Harun Nasution mengatakan bahwa islam itu mencakup segala aspek kehidupan manusia mulai dari aspek aqidah, hukum, falsafah, akhlaq, hingga politik islam. aspek-aspek kehidupan manusia yang diatur oleh wahyu Allah SWT dengan aturan-aturan yang detail hingga petunjuk teknisnya. Namun, adapula aspek wahyu yang hanya memberikan pedoman umum saja sedangkan tata cara, teknis, dan prosedurnya diserahkan kepada umat islam untuk melakukan ijtihad.<sup>22</sup>

*Ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* yang dikonsepsikan sebagai lembaga legislatif memiliki fungsi melakukan ijtihad terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Dalam melakukan ijtihad harus mengacu pada prinsip *jalb al-mashalih dan daf’ al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudharatan) yang kemudian dimusyarahkan. Ijtihad *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* perlu mempertimbangkan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang dihasilkan sesuai dengan aspirasi masyarakat.<sup>23</sup>

Dalam sisi keanggotaan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* menurut an-Nawawi terdiri dari para ulama, para pemimpin, dan para tokoh masyarakat yang telah menghasilkan karya dalam hal mewujudkan

---

<sup>22</sup> Muhammad Amin, “Pemikiran Politik Imam al-Mawardi”, *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 4, No. 2, 2016, hlm. 117

<sup>23</sup> Muhamad Iqbal, *Fiqh Siyasaḥ: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 189

kepentingan atau kemaslahatan masyarakat.<sup>24</sup> Dalam pendapat an-Nawawi memiliki kesamaan dengan unsur keanggotaan MPR pada UUD 1945 sebelum amandemen yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat, utusan golongan dan utusan daerah.<sup>25</sup>

Meski terjadi perubahan paradigma kewenangan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* namun prinsip dasar musyawarah tetap terimplementasi pada *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*. Prinsip musyawarah sejatinya sejalan dengan yang diimplementasikan Indonesia yang mendasari kehidupan berbangsa dan bernegara. seperti yang tercantum pada Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi Permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Allah SWT juga telah memerintahkan musyawarah kepada hambanya:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۚ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۗ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka

<sup>24</sup> Iskandar Syukur, “Implementasi Demokrasi dalam Peranan Ahlu al-Halli wa al-‘Aqdi”, *Jurnal Asas: Jurnal Hukum Ekonomi Syari’ah*. Vol. 11, No. 01. 2019, hlm. 53

<sup>25</sup> Utusan golongan merupakan utusan dari ormas maupun golongan karya yang dipilih melalui pemilihan umum, dalam golongan karya terdapat calon anggota yang diangkat atas usul menteri pertahanan yakni berasal dari angkatan bersenjata republik Indonesia, sedangkan utusan daerah merupakan utusan yang berasal dari daerah yang pemilihannya melalui mekanisme DPRD tingkat 1. Lihat : Penjelasan Undang-Undang No. 16 tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

bertawakallah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang yang bertawakal.( Q.S. Ali Imran : 159)

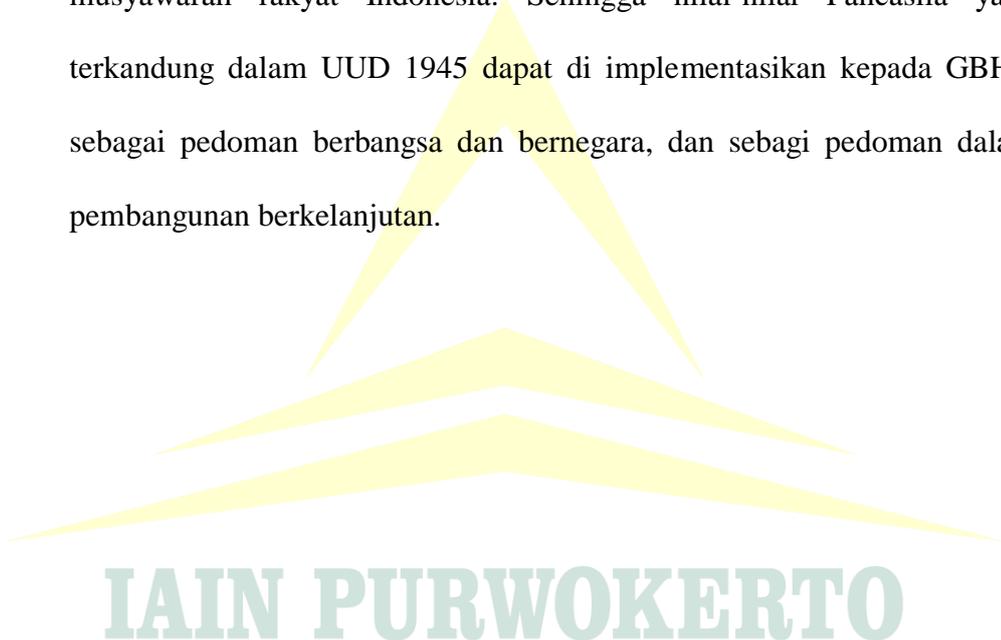
Dalam tatanan masyarakat muslim modern, adalah sebuah keniscayaan dalam menjalankan sebagian hukum ajaran agama mengalami persinggungan dengan hukum positif negara. Demikian pula pada prinsip musyawarah dalam implementasinya di tatanan negara hukum modern yang mengalami fleksibilitasnya. Perubahan pengalaman umat islam dalam skala universal disertai dengan menguatnya partisipasi masyarakat dan mengentalnya identitas komunal. Kedua fenomena tersebut saling berkaitan satu sama lain dan menunjukkan upaya individu atau kelompok untuk melakukan kontrol atas kekuasaan pemerintahan.<sup>26</sup>

Prinsip musyawarah yang dilakukan oleh *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* terimplementasi oleh MPR sebelum amandemen UUD 1945, yakni dalam penetapan GBHN. penerapan GBHN dalam bentuk TAP MPR, yang dijadikan pedoman dalam pembangunan negara oleh Presiden selaku mandataris MPR. Namun setelah reformasi, MPR tidak lagi berwenang membuat GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan negara. *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* dalam melakukan musyawarah untuk menemukan hukum baru yang tidak terdapat pada al-quran dan sunnah namun tidak menghilangkan syara’. Sejalan dengan *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi*, mpr menerapkan prinsip musyawarah bersumber dari nilai-nilai pancasila sebagai acuan dalam merumuskan GBHN.

---

<sup>26</sup> Lukman Santoso, “Eksistensi Prinsip Syura’ dalam Konstitusional Islam”, *Jurnal In Right*, Vol. 3, No. 1, 2013, hlm. 124

Konstruksi MPR yang diharapkan oleh pendiri bangsa sebagai wadah musyawarah rakyat Indonesia yang merupakan manifestasi rakyat Indonesia. Sejatinya sudah sejalan dengan konsep ketatanegaraan yang terimplementasi dalam islam. Namun, setelah amandemen UUD 1945 menjadikan lembaga MPR hanya sebagai lembaga formalitas semata. Maka, jika diterapkannya kembali GBHN yang termaktub pada konstitusi diharapkan akan mengembalikan marwah MPR sebagai wadah musyawarah rakyat Indonesia. Sehingga nilai-nilai Pancasila yang terkandung dalam UUD 1945 dapat di implementasikan kepada GBHN sebagai pedoman berbangsa dan bernegara, dan sebagi pedoman dalam pembangunan berkelanjutan.



**IAIN PURWOKERTO**

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dari bab-bab sebelumnya mengenai rekonseptualisasi penerapan GBHN di era reformasi yang direlevansikan dengan kewenangan *ahlu al-halli wa al-'aqdi*, maka kesimpulan dari skripsi ini yaitu:

1. Negara Indonesia yang berasaskan Pancasila yang dijadikan sebagai ideologi bangsa terkandung di dalam GBHN sebagai pedoman pembangunan negara. GBHN yang tertulis pada UUD 1945 merupakan turunan dari nilai-nilai Pancasila sebagai norma dasar yang menjadi pedoman kehidupan bangsa dan negara berbeda dengan UU SPPN yang lebih condong kepada kepentingan politik yang pragmatis
2. Internalisasi nilai-nilai Pancasila dituangkan pada GBHN sebagai pedoman pembangunan negara yang memuat rencana jangka panjang, jangka menengah, jangka pendek serta pertanggungjawaban Presiden yang sanksinya bersifat moral.
3. Prinsip musyawarah yang diterapkan *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah, implementasi syura merupakan sebagai sarana ijtihad untuk membuat suatu produk hukum yang dalam hal ini memiliki kesamaan kewenangan dengan

MPR sebelum UUD 1945 dalam merumuskan dan menetapkan GBHN menggunakan prinsip musyawarah yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila.

## **B. Saran**

Penelitian ini terfokus pada penerapan kembali GBHN di era reformasi. dengan adanya penelitian ini penulis memiliki saran perlu diterapkannya kembali GBHN sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara. Hal ini dikarenakan GBHN mengandung norma dasar yang terbangun sejak sebelum kemerdekaan Indonesia.

Ketetapan MPR yang kemudian akan menjadi produk hukum dari GBHN, sebaiknya tidak diterapkan kembali untuk mengatur tapi hanya sebagai prinsip yang perlu diterapkan secara tegas terutama pada konsideran, dan isi dari peraturan perundang-undangan.

Serta perlu dikembalikannya kewenangan MPR dalam membentuk GBHN, sehingga marwah MPR sebagai wadah permusyawaratan rakyat dapat terimplementasi kembali. Kemudian, perlu adanya rekonstruksi terlebih dahulu pada MPR, hal ini untuk mencegah terjadinya kesewenangan dan transaksi politik, maka MPR perlu dilakukan rekonstruksi. Sebab komposisi MPR yang mayoritas berasal dari partai politik, lebih cenderung mementingkan kepentingan dari partai politiknya.

## DAFTAR PUSTAKA

- ‘Ala Maududi, Sayyid Abul. *The Islamic Law and Constitution*, terj. Asep Hikmat, Lahore : Islamic Publication, 1975.
- Abdillah, Fina Nur. “Rekonstruksi *Ahlul Halli Wal Aqdi* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Relevansi Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945)”, *Skripsi*, IAIN Purwokerto, Purwokerto, 2020.
- Afandi, Moh. “Kanunisasi Hukum Islam Di Indonesia (Perspektif Uşul al-Fiqh)”, *Jurnal al-Mazahib*, Vol. 1, No. 1, 2012.
- Alamsyah, Bunyamin. & Uu Nurul Huda, “Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 2, No. 1, 2013.
- al-Asyi, Yusuf al-Qardawy. *Kepemimpinan Islam : Kebijakan-Kebijakan Politik Rasulullah sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan*, Aceh : PENA Aceh, 2016.
- Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi, Abu al-Hasan. *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatud Dīniyyah*, trans. Ahmad Mubarak al-Baghdadi, Kuwait: Maktabah Daar Ibn Qutaibah, 1989.
- al-Mawardi, Imam. *Ahkam Sulthaniyah : Sistem Pemerintahan Islam*, terj. Khalifurrahman & Fathurrahman Jakarta : Qithsi Press, 2014.
- Al-Qur’an Online Kemenag, [www.quran.kemenag.go.id](http://www.quran.kemenag.go.id) diakses pada 05 Juli 2020 Pukul 13.41 WIB.
- Amin, Muhammad. “Pemikiran Politik Imam al-Mawardi”, *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 4, No. 2, 2016.
- Amin, Muhammad. “Pemikiran Politik Imam al-Mawardi”, *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 4, No. 2, 2016.
- Analisis Informasi, Tim Lembaga. *Kontroversi Supersemar Dalam Transisi Kekuasaan Soekarno-Soeharto*, Yogyakarta: MedPress, 2007.
- Andriyan, Dody Nur. *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2016.
- Anggara, Sahya. *Sistem Politik Indonesia*, Bandung : Pustaka Setia, 2013.

- Anggraini, Yessi. et.al, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang- Undang Dasar 1945*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, No. 01, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly. *Peradilan Etik Dan Etika Konstitusi : Perspektif Baru Tentang Rule Of Law And Rule Of Ethics & Constitutional Law And Constitutional Ethics* Edisi Revisi, Jakarta : Sinar Grafika, 2014.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarata : Ghalia Indonesia, 1981.
- Ayu Suarniati, I Gusti “Garis-Garis Besar Haluan Negara (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional) Dalam Kebijakan Politik Hukum Nasional”, Prosiding Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati, Denpasar.
- Azwar, Rully Chairul “Demokrasi Indonesia : Suatu Pandangan Dialektis”, *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol. 2, No. 1, 2017.
- Bahaudun, “Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan”, *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume 03, No. 1, 2017.
- Bahri Johan, Teuku Saiful. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tata Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta : Deepublish, 2018.
- Bo’a, Fais Yonas. “Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 1, 2018.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* Ed. Revisi, Jakarta: Gramedia, 2016.
- Ch. Likadja, Jeffry Alexander. “Memaknai Hukum Negara (*Law Through State*) Dalam Bingkai Negara Hukum (*Rechtstaat*)”, *Jurnal Hasanudin Law review*, Vol. 5, No. 1, 2015.
- Djazuli, H.A. *Fiqh Siyarah: Implementasi Kemaslahatan umat dalam Rambu-rambu Syariah* Cet-6. Jakarta:Kencana, 2017.
- Efriza, “Refleksi : Menghidupkan Kembali Eksistensi MPR dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)”, *Jurnal Administratio*, Vol. 10, No. 2, 2019.
- Gede Atmadja, I Dewa. dkk, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang : SETARA Press, 2015.

- Gunawan, Imam. *Metode Penelitian Kualitatif : Teori dan praktik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2014.
- Gusmansyah, Wery. “Trias Poltika dalam Perspektif Fikih Siyasah”, *Al-Imarah : Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol.2, No.2, 2017.
- Hajri, Wira Atma. *Studi Konstitusi UUD 1945 dan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, 2018.
- Hatta, Mohammad. *Demokrasi Kita* cet-9, Bandung: Sega Arsy, 2018.
- Hidayati, Dwi Nuril. *Tinjauan Fiqh Siyasah al-Dustururiyyah Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara di Indonesia*, Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2019.
- Huda, Muhamad Nurul. *Kedudukan Dan Peran Ahl al-Hall Wa al-‘Aqd Relevansinya Pada Kinerja MPR*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, 2018.
- Huda, Muhammad Nurul. *Kedudukan dan Peran Ahl al-Hall Wa al-‘Aqdi Relevansinya Pada Kinerja DPR*, *Skripsi*, Universitas Raden Intan, Lampung, 2018
- Hudi, Moh. . “Perencanaan Pembangunan Nasional dan Sistem Pemerintahan presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)”, *Tesis*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018.
- Imran, Muhammad *Sistem Syuro’ dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam*, *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. III, No. 7, 2015.
- Indra dan Oksep Adhayanto, Mexsasai. “Politik Hukum: Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal De Jure : Kajian Ilmu Hukum*, Vol. 03, No. 1, 2018.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara*, Yogyakarta: Deepublish, 2016.
- Iskandar, Mizaj. “Nalar Konstitusi Dalam Wacana Reformulasi GBHN”, *Jurnal Justisia*, Vol. 1 No.1, 2016.
- Jenderal MPR RI, Sekretaris. *Materi Sosialisai Empat Pilar MPR RI: Pancasila sebagai Ideologi Negara, UUD NRI 1945 Sebagai Konstitusi Negara*,

- NKRI Sebagai Bentuk Negara, Bhineka Tunggal Ika Sebagai Semboyan Negara*, (Sekretariat Jenderal MPR RI: Jakarta, 2018).
- KBBI Daring, [www.kemdibud.go.id](http://www.kemdibud.go.id), diakses pada 16 Agustus 2020 Pukul 14.00 WIB.
- Kelsen, Hans. *General Theory of law and state*, trans. Anders Wedberg, Cambridge: Havard University Press, 1949.
- Kosasih, Ade “Reformulasi Perencanaan pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara”, *Jurnal Mizani : Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, Vol. 6, No. 1, 2019.
- Latipulhayat, A. “Khazanah:Hanss Kelsen”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 01, No. 1, 2014.
- Leksmana, Wanda. *Mewujudkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Gagasan Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara*, Skripsi Universitas Andalas, Padang, 2018.
- Lestari, Sulistyani Eka. Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi, *DiH Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 19, 2014.
- Maggalantung, A. Salman. *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Bekasi: Gramata Publishing, 2016.
- Mahdi, Imam. “Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara”, *Jurnal al-Imarah: Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 2, no. 1, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta: 2011.
- Manan, Abdul. *Politik Hukum : Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Jakarta : Kencana, 2016.
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta : Kencana, 2019.
- Mashabi. Sania. “Pengamat: Wacana kembali hidupkan GBHN sudah tak relevan”. [www.liputan6.com](http://www.liputan6.com)
- Muhtadi, Lembaga Negara : Makna, Kedudukan dan Relasi, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 03, 2013.

- Mujib, Ahmad Abdul. "Implementasi Konsep *ahlu al-ḥalli wa al-‘aqdi* al-Mawardi dalam Proses Pemilihan Pimpinan KPK Oleh DPR", *Skripsi*, Universitas Islam Negeri Walisongo, Semarang, 2015.
- Munir, Ernawati Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2005.
- Najih dan Soimin, Mokhammad. *Pengantar Hukum Indonesia : Sejarah, Konsep, Tata Hukum dan Politik Hukum Indonesia*, Malang : Setara Press, 2016.
- Nazir, Mohammad. *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Nugraha, Harry Setya. *Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Veritas Et Justitia, Vol. 5 No. 01, 2019.
- Octovina, Ribkha Annisa. "Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia", *Jurnal Cosmogov*, vol. 4, No. 2, 2018.
- Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, Sekretaris Jenderal. *Modul Pendidikan Negara Hukum dan Demokrasi*, Jakarta : Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, 2016.
- Rakhmat, Muhammad. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Bandung : Logoz Publishing, 2014.
- Ratnaningsih, Erna. "Perubahan Paradigma Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amandemen Konstitusi", *Jurnal Pakuan Law Review*, Vol. 4, No. 1, 2018.
- Riadini, Zahra Amelia. "Model Kawal Imbang (*Check And Balance*) Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan Antara Eksekutif Dan Legislatif di Kota Salatiga (Tinjauan Sosiologis Yuridis Terhadap Pasal 19 Ayat (2) Undang-undang No. 32 tahun 2004)", *Skripsi*, Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2013.
- Rohmat, Ah Mujib. Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2016.
- Rusmana, Yosi. *Rekonseptualisasi Doktrin Hukum Pidana Klasik Mengenai System Pertanggungjawaban Pidana dalam Strategi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Laporan Thesis, Universitas Pasundan, Bandung, 2019.

- Sadono, Bambang. "Wacana Membangkitkan GBHN dan Stabilitas Semu Ala Orde Baru", [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com)
- Sadono, Bambang. dan Lintang Ratri Rahmiaji, *Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Amendemen Ulang Undang-Undang Dasar*, Masalah Masalah Hukum, Jilid 49 No. 2, 2020.
- Salehan, Nasrul Suhuf. *Urgensi Kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Berkaitan Dengan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Skripsi Universitas Jember, Jember, 2015.
- Samsu, La. "*Al-Sulṭah Al-Tasyri'iyah, Al-Sulṭah Al-Tanfīziyyah, Al-Sulṭah Al-Qadā'iyah*", *Jurnal Tahkim*, Vol. 13, No. 1, 2017.
- Santoso, Lukman. "Eksistensi Prinsip Syura' dalam Konstitusional Islam", *Jurnal In Right*, Vol. 3, No. 1, 2013.
- Sapalia Harahap, Avry Khairunnisa. et.al, *Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Sebagai Kebijakan Negara (Suatu Tinjauan Dari Peran Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia Sejak Orde Baru hingga Ode Reformasi)*, *Jurnal Hukum dan Negara*, Vol. 01, No. 01, 2013.
- Saraswati, Putu Sekarwangi. "Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dalam Undang-Undang Dasar", Prosiding Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati, Denpasar.
- Satori dan Sulaiman Kurdi, Akhmad. *Sketsa Pemikiran Politik Islam*, Yogyakarta : Deepublish, 2016.
- Shalihah, Fithriatus. *Sosiologi Hukum*, Depok : RajaGrafindo Persada, 2017.
- Shobahah, Nurush. "Penggunaan Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat Perspektif Fiqih Siyasah", *Jurnal Ahkam*, Vol. 5, No. 1, 2017.
- Siallagan, Haposan. "Penerapan Prinsip Neagar Hukum di Indonesia", *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol. 18, No. 2, 2016.
- Simamora, Janpatar. "Problematika Penyelesaian Sengketa Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 28, No. 1, 2016.
- Simamora, Janpatar. "Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sitem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Litigasi*, Vol. 17, No. 2, 2016.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Cet-7. Yogyakarta: Liberty, 2005.

Sofia L. Rohi, “Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”, *Jurnal Politik*, Vol. 4, No. 1, 2013.

Subawa, Made. “Haluan Negara Sebagai Pengamalan Pancasila”, disampaikan dalam Forum Group Discussion dilaksanakan oleh Badan Pengkajian MPR RI, Denpasar, 2017.

Suhelmi, Ahmad. *Polemik Negara Islam : Soekarno Vs Natsir*, TERAJU : Jakarta, 2002.

Sulaiman, King Faisal. *Politik Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media, 2017.

\_\_\_\_\_. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Bandung : Nusamedia, 2018.

Suparto, “Teori Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi Menurut Negara Barat dan Islam, *Jurnal Hukum Islam*”, Vol. 19 No. 1, 2019.

Susanto, Mei. *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, *Jurnal De Jure*. Vol. 17, No. 03, 2017.

Susilo, Daniel. Mohammad Roesli, “Konsep Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945”, *Jurnal Mimbar Yustitia*, Vol. 2, No. 1, 2018.

Syamsudin, M. *Tinjauan Politik Islam Terhadap Teori Trias Politica*, al-Qithshas: *Jurnal Hukum dan Politik*, Vol. 9 No. 01, 2018.

Syukur, Iskandar. *Implementasi Demokrasi dalam Peranan Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi*, *Jurnal Asas: Jurnal Hukum Ekonomi Syari'ah*. Vol. 11, No. 01, 2019.

Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Tutik, Titik Triwulan. “Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 20, No. 1, 2013.

Undang Undang Dasar 1945 Sebelum amandemen

Undang Undang Dasar tahun 1945 Sesudah amandemen

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 16 tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 24 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Widyani, Retno. *Hukum Tata Negara Indonesia Teks dan Konteks*, Yogyakarta: Deepublish, 2015.

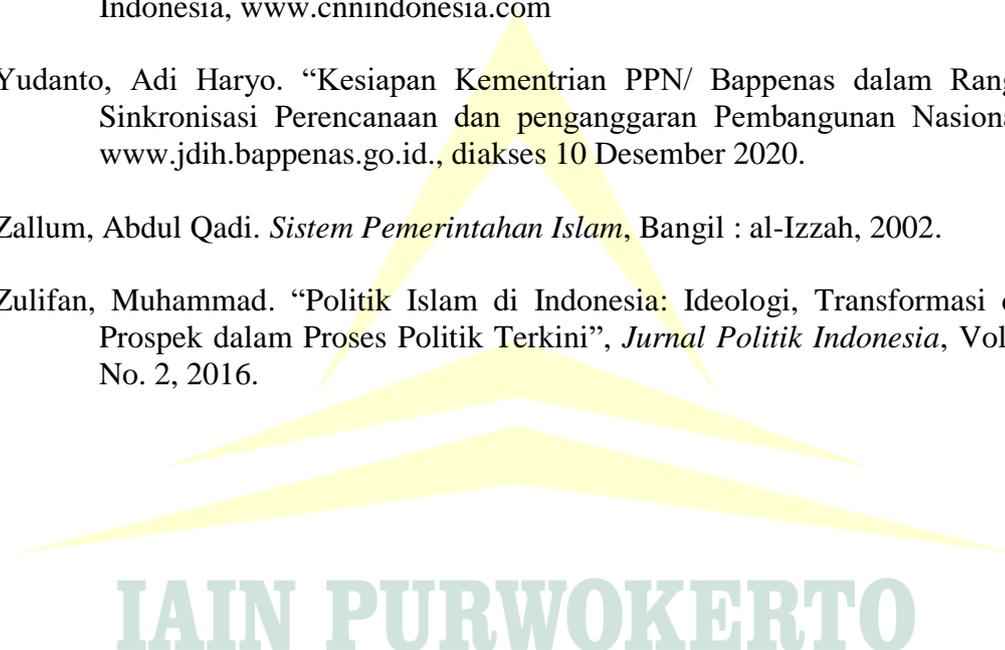
Wijaya, Made Hendra. “Keberadaan Konsep *Rule by Law* (Negara Berdasarkan hukum Didalam teori Negara Hukum *The Rule of law*)”, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 2, No. 3, 2013.

Wiwoho, Bimo. “Megawati Wacanakan Kembali GBHN Kekinian”, CNN Indonesia, [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com)

Yudanto, Adi Haryo. “Kesiapan Kementerian PPN/ Bappenas dalam Rangka Sinkronisasi Perencanaan dan penganggaran Pembangunan Nasional”, [www.jdih.bappenas.go.id](http://www.jdih.bappenas.go.id)., diakses 10 Desember 2020.

Zallum, Abdul Qadi. *Sistem Pemerintahan Islam*, Bangil : al-Izzah, 2002.

Zulifan, Muhammad. “Politik Islam di Indonesia: Ideologi, Transformasi dan Prospek dalam Proses Politik Terkini”, *Jurnal Politik Indonesia*, Vol. 1, No. 2, 2016.



IAIN PURWOKERTO