SAMI: LAW REVIEW
Volume 1, Number 1, 2025
https://doi.org/10.21093/samilrev.v1i1.10088
ISSN 3109-1571

Pokok-Pokok Haluan Negara: Sebagai Dasar Pengujian Undang-Undang?

Miftah Faried Hadinatha
Universitas Islam Negeri Sultan Aji Muhammad Idris Samarinda

Article info

Corresponding author:
Miftah Faried Hadinatha
miftahfaried.hadinatha@gmail.com

Keywords:
Direction of the State, Review, People's Conslutative Assembly

Kata Kunci:
Haluan Negara, Pengujian, MPR

Abstract

The MPR study succeeded in formulating three choices of legal forms from the direction of the state: placed directly in the constitution, MPR decrees, and laws. Among the three alternatives, pouring the country's direction into the MPR decree is the strongest. To strengthen this idea, the idea of a constitutional judiciary emerged to test laws based on fundamental law and the provisions of the MPR. Based on this idea, this paper asks: first, what is the concept of the state direction and its development in Indonesia? Second, can the constitutional court make the MPR decree containing the direction of the state as a touchstone for testing the law? The study will be answered using a legal, historical, and conceptual approach, and the analysis will be carried out in a normative juridical manner. The study results show that PPHN has the same tendency as GBHN, namely increasing the authority of the MPR to realize a systematic and integrated development direction plan. The difference is that if GBHN is only for the President, PPHN is intended for all state institutions. Second, the constitutional court is not designed to test laws based on the Tap MPR, but only the constitution. Therefore, it is a wrong step if there is an idea to add a touchstone for testing laws based on the MPR Tap for the constitutional court.

Abstrak

Kajian MPR berhasil merumuskan bahwa pilihan bentuk hukum dari haluan negara ada tiga, yaitu: diletakkan langsung di konstitusi, ketetapan MPR, dan undang-undang. Diantara tiga alternatif tersebut, menuangkan haluan negara ke dalam ketetapan MPR menjadi yang terkuat. Demi menguatkan gagasan itu, muncul ide peradilan konstitusi tidak hanya menguji undang-undang berdasar hukum dasar, melainkan pula ketetapan MPR. Mendasarkan ide itu, tulisan ini mempertanyakan: pertama bagaimana konsep haluan negara dan perkembangannya di Indonesia? Kedua, apakah peradilan konsitusi dapat menjadikan ketetapan MPR yang berisi haluan negara sebagai batu uji pengujian undang-undang? Kajian akan dijawab dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, sejarah dan konseptual, serta analisa akan dilakukan secara yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukan, pertama PPHN mempunyai tendesi yang sama dengan GBHN, yaitu memperbesar kewenangan MPR dalam rangka mewujudkan rencana arah pembangunan tersistematis dan terintegrasi. Perbedaannya, jika GBHN hanya untuk Presiden, PPHN

ditujukan untuk semua lembaga negara. Kedua, peradilan konstitusi tidak didesain menguji undang-undang berdasar Tap MPR, melainkan hanya konstitusi. Oleh sebab itu, langkah keliru bilamana ada gagasan untuk menambah batu uji pengujian undang-undang berdasar Tap MPR bagi Mahkamah Konstitusi.

A. Pendahuluan

Merujuk rekomendasi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) periode 2014-2019, pimpinan MPR (beserta jajaran) periode 2019-2024 bertekad menjalankan rekomendasi itu dengan teguh. Rekomendasi dimaksud tertuang dalam Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2014-2019. Dalam keputusan ini, terdapat poin penting yang direkomendasikan, antara lain: pokok-pokok haluan negara (PPHN); penataan kewenangan MPR; penataan kewenangan DPD; penataan sistem presidensil; penataan sistem kekuasaan kehakiman; penataan sistem hukum dan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala hukum negara; dan pelaksanaan pemasyarakatan nilai-nilai Pancasila, UUD 1945, NKRI, Bhinneka Tunggal Ika, dan ketetapan MPR.[1] Ketujuh topik tersebut, dalam perkembangannya menjadi kajian serius, baik oleh badan pengkajian MPR maupun akademisi hukum tata negara secara khusus.

Jamak diketahui, diantara tujuh rekomendasi di atas, diskursus PPHN menjadi tema yang paling sering mendapat perhatian. Misalnya, dalam tubuh MPR sendiri, topik mengenai haluan negara telah direkomendasikan sejak periode 2009-2014 – di masa ini istilah yang digunakan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GHBN).[2] Di lingkungan elit, Presiden B.J. Habibie pernah mengusulkan agar supaya menghidupkan kembali GBHN.[3] Berikutnya, Presiden kelima Megawati Soekarno Putri juga mendorong hal yang sama, mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN.[4] Belakangan, Presiden Joko Widodo, secara samar-samar, juga mendukung MPR menetapkan GBHN.[5] Mendasarkan fakta dimaksud, artinya upaya untuk menghadirkan kembali konsepsi haluan negara mendapat dukungan beragam kekuatan politik.

Sekalipun terdapat kekuaatan politik mendorong supaya tersedia kembali haluan negara, dari sisi hukum, tema ini memunculkan ragam persoalan. Salah satu contoh,

---

[1] Tempo, "Ada 7 Rekomendasi MPR Untuk Amandemen UUD 1945, Apa Saja?", https://nasional.tempo.co/read/1257772/ada-7-rekomendasi-mpr-untuk-amandemen-uud-1945-apa-saja/full&view=ok, diakses 04/04/2022. Lihat juga Detik, "7 Rekomendasi MPR Era Zulhas ke Bamsoet: Titip "GBHN" dan Kewenangan MPR", https://news.detik.com/berita/d-4739519/7-rekomendasi-mpr-era-zulhas-ke-bamsoet-titip-gbhn-dan-kewenangan-mpr, diakses 04/04/2022.

[2] Lihat Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RU Masa Jabatan 2009-2014.

[3] Taufikul Basari, "Habibie Minta GBHN Dihidupkan Lagi", https://kabar24.bisnis.com/read/20140126/15/199344/habibie-minta-gbhn-dihidupkan-lagi, diakses 04/04/2022.

[4] Tidak sampai di situ, pimpinan partai politik (Golkar, Gerindra, PAN, Nasdem) bahkan DPD juga menggagas hal serupa. Lihat Bambang Sadono, *Penataan Sistem Ketatanegaraan* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2019), 107.

[5] CNN Indonesia, "Jokowi Apresiasi Rencana MPR Kaji Pokok-Pokok Haluan Negara", https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210816082439-32-680802/jokowi-apresiasi-rencana-mpr-kaji-pokok-pokok-haluan-negara, diakses 04/04/2022.

hidupnya lagi haluan negara, memiliki konsekuensi terhadap tidak selarasnya dengan sistem pemerintahan presidensil yang dianut UUD NRI 1945.[6] Tidak sampai di situ, penyematan GBHN/PPHN dalam sistem ketatanegaran akan merubah pertanggung jawaban Presiden dari langsung ke MPR.[7] Dengan demikian, mencamtumkan PPHN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, jika memang tetap ingin diteruskan, perlu difikirkan lagi.

Selanjutnya, apabila ditelusuri kajian yang diselenggarakan badan pengkajian MPR, saat ini usaha menelaah konsepsi GBHN/PPHN telah mengerucut. Dalam hal ini, badan kajian dimaksud telah sampai pada tiga alternatif mengenai bentuk hukum GBHN/PPHN ke depan, yaitu diletakkan langsung dalam konstitusi, Ketetapan MPR, dan undang-undang.[8] Di antara tiga pilihan tersebut, Ketetapan MPR (Tap MPR) merupakan pilihan terkuat.[9] Karena itu, agenda amendemen terbatas UUD NRI 1945 menjadi konsekuensi logis, khususnya penambahan Pasal 3 yang memberi keterangan ihwal kewenangan MPR untuk mengubah dan/atau menetapkan PPHN.

Ada yang menarik perihal amendemen terbatas, yaitu usulan perubahan tidak hanya menyasar kepada kewenangan MPR, melainkan pula Mahkamah Konstitusi (MK). Semata-mata agar posisi hukum PPHN nantinya kuat, dan dipatuhi oleh Presiden dan DPR, ada yang menggagas supaya batu uji MK dalam memutus pengujian undang-undang tidak hanya berdasar konstitusi, melainkan pula Tap MPR tentang haluan negara.[10] Gagasan demikian diperoleh dari logika, bahwa nantinya undang-undang yang dihasilkan DPR bersama-sama Presiden harus sesuai dengan PPHN, dan tanpanya, PPHN akan kehilangan wibawanya.[11] Jadi, kelak MK, diandaikan, akan juga bertambah kewenangannya.

Menilik gagasan demikian, pertanyaan elementer yang dapat diajukan: dapatkah peradilan konstitusi, berdasarkan teori mapan yang sudah ada yakni sebagai peradilan konstitusional, menguji undang-undang berdasarkan hukum yang mempunyai level di bawah konstitusi atau hukum dasar (*basic law*)?[12] Soal ini perlu ditelaah, sebab jangan

---

6 dkk Richo Andi Wibowo, *Penataan Wewenang Dan Tugas MPR* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020), 30.

7 Saldi Isra, *Wacana Menghidupkan GBHN,* harian *Kompas*, 2016.

8 Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi, "Upaya Mewujudkan Haluan Negara Mendorong Amandemen Terbatas UUD NRI Tahun 1945," *Majalah Majelis* (Jakarta, 2021), 10–12.

9 Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi, 10–12.

10 Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi, "Kerja MPR RI 2022: Fokus Pada Serap Aspirasi Dan PPHN," *Majalah Majelis* (Jakarta, 2022), 13.

11 Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi, 13.

12 Setelah menelusuri literatur, penulis menemukan peradilan konstitusi atau Mahkamah Konstitusi selalu diasosiasikan dengan upaya untuk memastikan konstitusionalitas suatu undang-undang. Sementara pengertian konstitusionalitas sendiri, yakni bermakna apakah undang-undang (baik materi maupun cara pembuatannya) telah sesuai dengan hukum dasar. Karenanya, ada istilah *constitutionality* dan *unconstitutionality*. Istilah pertama merujuk undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi, sementara yang terakhir adalah kebalikannya. Lihat Ismail Hasani, "Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" (Universitas Gadjah Mada, 2019), 241–70. Peradilan konstitusi juga memiliki peranan menjaga dan melindungi hak dan kebebasan fundamental warga negara. Sehingga menjadi persoalan bilamana lembaga yang sedianya menjaga hak fundamental itu, berubah menjadi menjaga kesepakatan yang dibuat parlemen melalui ketetapan. Lihat Pan Mohamad Faiz

sampai peradilan konstitusi, yang oleh Jutta Limbach sedianya menjadi salah satu tanda bahwa negara itu menganut supremasi konstitusi,[13] berubah menjadi atau patuh terhadap supremasi parlemen, karena MK harus menguji undang-undang berdasar keputusan MPR. Dalam kerangka itulah artikel ini akan dibuat.

Studi ini penting untuk diteruskan, paling tidak berdasarkan dua alasan. Pertama, diskursus yang berkembang begitu banyak memusatkan perhatiannya pada bagaimana cara mereformulasi konsepsi GBHN/PPHN.[14] Sehingga, ide perihal MK akan dapat menjadikan Tap MPR sebagai batu uji undang-undang kurang mendapat perhatian. Kedua, tulisan ini mengupayakan untuk meneguhkan teori ada, bahwa MK adalah peradilan konstitusi, dan MPR sejak perubahan konstitusi 1999-2002 tidak cukup kompatibel untuk menambah masa kewenangan MK. Berkaitan dengan hal tersebut, artikel ini dimaksudkan untuk menjawab bagaimana konsep dan perkembangan pokok-pokok haluan negara? lalu dilanjutkan apakah pokok-pokok haluan negara dapat dijadikan batu uji pengujian undang-undang?

Tulisan ini merupakan penelitian hukum normatif. Jenis penelitian tersebut berupaya memfokuskan studi literatur atau dokumen. Dalam pada itu, data yang akan digunakan yakni data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Semata-mata memudahkan analisa, pendekatan konseptual digunakan untuk membantu jalannya pemetaan objek penelitian. Selain itu, pendekatan perundangan-undangan digunakan untuk menggali, menelusuri beragam peraturan perundangan-undangan yang berlaku di Indonesia yang, tentu saja, relevan dengan fokus penelitian. Pendekatan historis guna membantu peneliti memahami konteks sejarah pembentukan produk hukum juga penting disertakan. Analisa akan dilakukan secara yuridis kualitatif. Bahan hukum yang sudah didapatkan ditelaah untuk menjelaskan serta menganalisis permasalahan berdasarkan teori yang dijadikan rujukan dan dilakukan secara logis dan sistematis.

B. Pokok-Pokok Haluan Negara dan Perkembangannya

Menilik bentangan empirik ketatanegaraan di Indonesia, haluan negara tidak mungkin dilepaskan dari kewenangan MPR, terutama ketika konstitusi Republik Indonesia sebelum perubahan masih berlaku. Dalam hal ini Pasal 3 UUD 1945 mengatakan, "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara". Jika ditelusuri *original intent*-nya, desain MPR dimaksud berasal dari gagasan bahwa MPR merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat, penyelenggara

dan M. Lutfi Chakim, *Peradilan Konstitusi: Perbandingan Kelembagaan Dan Kewenangan Konstitusioanal Di Asia* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 9.

[13] Jutta Limbach and Jutta Limbach, "The Concept of the Supremacy of the Constitution," *Modern Law Review* 64, no. 1 (2001): 3.

[14] Guna penlusuran lihat Mexasasai Indra dan Oksep Adhayanto, "Politik Hukum: Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negar (PPHN) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Ilmiah Hukum De' Jure* 3, no. 1 (2018); Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Verista et Justitia* 5, no. 1 (2019); dkk . Susi Dwi Harijanti, *Konstitusionalistas Haluan Negara Pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020).

tertinggi, sekaligus jelmaan rakyat.[15] Sebagai penyelenggara tertinggi dan pemegang kedaulatan rakyat, seperti dijelaskan di pasal-pasal Penjelasan, maka kekuasaan MPR tidak terbatas, dan setiap lima tahun sekali lembaga ini menentukan haluan-haluan negara yang akan dicapai kemudian hari. Oleh karena itu, MPR-lah yang memiliki tugas serta kewajiban membuat dan menetapkan haluan negara.

Sekalipun secara normatif ditetapkan tahun 1945, kewenangan MPR membuat dan menetapkan haluan negara baru dapat dilaksanakan lima belas tahun kemudian, tepatnya tahun 1960, itu pun oleh MPRS melalui Tap MPRS No. 1/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia seagai Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara.[16] Sebagian besar materi dari Tap MPR itu, merupakan pidato Presiden Soekarno di hadapan sidang Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bertajuk, *To Build a New World*.[17] Dengan demikian, mulanya substansi haluan negara bukan dibuat oleh MPR, melainkan Presiden melalui pidatonya.

Perkembangannya, setelah institusi lahir MPR secara tetap – hasil pemilihan umum tahun 1971 – GBHN selalu ditetapkan lima tahun sekali. Adapun GBHN pertama yang ditetapkan oleh MPR tertuang dalam Tap MPR No. IV/MPR1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Sejak saat itu, MPR berturut-turut menetapkan GBHN yang tertuang dalam: Tap MPR No. II/MPR/1978, Tap MPR No. IV/MPR/1983, Tap MPR No. II/MPR/1988, Tap MPR No II/MPR/1993, Tap MPR No. 11/MPR/1998. Sekalipun ditetapkan sejak tahun 1978-1998, materi yang terkandung dalam GBHN tidak dibuat oleh MPR melainkan Presiden melalui Bappenas[18] – dalam posisi demikian MPR boleh dikatakan hanya sebagai pihak yang memberi legitimasi. Mendasarkan hal itu, artinya GBHN, secara substansi, tidak berdasarkan pada pemegang kedaulatan tertinggi rakyat, tetapi kepada pemegang kedaulatan tinggi – Presiden.

Apabila ditelusuri lebih lanjut, substansi atau ruang lingkup GBHN dari masa ke masa setidaknya dapat dibagi menjadi lima bagian.[19] *Pertama*, GBHN dalam Tap MPR No. IV/MPR1973 – disebut juga pembangunan lima tahun (pelita) II berisi tentang pembangunan di sektor pertanian, industri, pembangunan ekonomi, stabilitas nasional, pelaksanaan politik luar negeri. *Kedua*, Tap MPR No. II/MPR/1978 – disebut juga Pelita III – materinya berfokus pada pertanian menuju swasembada pangan, mengolah bahan mentah menjadi bahan baku dan barang jadi, pembangunan bidang politik, sosial dan budaya. *Ketiga*, Tap MPR No. IV/MPR/1983 – Pelita IV – berfokus pada sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri itu sendiri. *Keempat*, Tap MPR No. II/MPR/1988 – Pelita V – berfokus pada meningkatkan produksi pertanian dan serta menghasilkan barang ekspor. *Kelima*, Tap MPR No II/MPR/1993 – Pelita VI – berfokus penataan industri nasional yang mengarah

[15] Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah-Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), 269.

[16] Tap MPRS di atas berasal dari Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960 Tentang Garis-Garis Besar dari pada haluan Negara. Richo Andi Wibowo, *Penataan Wewenang Dan Tugas MPR*, 15.

[17] Richo Andi Wibowo, 15.

[18] Novendri M. Nggilu, dkk, *Urgensi, Bentuk Hukum Dan Penegaknnya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020), 100.

[19] Novendri M. Nggilu, 103–5.

pada penguatan dan pendalaman struktur industri yang didukung kemampuan teknologi yang makin meningkat, peningkatan ketangguhan pertanian, pemantapan sistem dan kelembagaan koperasi, penyempurnaan pola perdagangan, Pembangunan sumber daya manusia agar makin meningkat kualitasnya sehingga dapat mendukung pembangunan ekonomi melalui peningkatan produktivitas dengan pendidikan nasional yang makin merata dan bermutu disertai dengan peningkatan dan perluasan pendidikan keahlian yang dibutuhkan berbagai bidang pembangunan, serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang makin mantap.

Merujuk GBHN di atas, dapat dimaknai bahwa haluan negara merupakan haluan yang berfokus pada pembangunan industri, pertanian, dan ingin menciptakan sumber daya manusia berkualitas yang merujuk pada satu dokumen yang di tempatkan secara hukum dalam Ketetapan MPR. Di sini GBHN diartikan sebagai haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun.[20] GBHN secara umum, juga dapat diartikan sebagai haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasarn konstitusional.[21] Jika didekati dari sudut formal, GBHN diartikan sebagai salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945, sementara dari perspektif materiil, GBHN merupakan kewenangan MPR menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.[22] Oleh sebab itu, dapat dikatakan, secara formal, GBHN adalah produk buatan MPR yang berisi dokumen perencanaan pembangunan berkelanjutan ke depan.

Selanjutnya, menyadari kondisi ketatanegaraan Indonesia perlu dilakukan evaluasi, pada momentum perubahan UUD 1945 1999-2002, GBHN sepakat dihilangkan. Paling tidak terdapat dua alasan dihapusnya GBHN dalam konstitusi Republik Indonesia. Pertama, konsekuensi Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, melainkan dipilih melalui pemilihan umum.[23] Desain dimaksud memungkinkan calon Presiden dan Wakil Presiden menyampaikan visi-misi selama masa kampanye, dan tidak terikat pada Tap MPR, sehingga kewajiban untuk patuh kepada MPR, termasuk pada GBHN – sebagai produknya – juga menjadi hilang. Kedua, tidak ada lagi lembaga negara yang menyandang predikat sebagai lembaga atau jelmaan rakyat tertinggi. MPR, DPR, Presiden kedudukannya setara – yang dikenal hanyalah mekanisme *check and balances*. Saldi Isra menandaskan, perubahan dimaksud merupakan lompatan besar terwujudnya demokrasi konstitusional.[24] Karena itu, GBHN telah kehilangan relevansinya selama masa reformasi.

---

[20] Susi Dwi Harijanti, *Konstitusionalistas Haluan Negara Pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen*, 37.

[21] Harry Setya Nugraha, "Rekonstruksi Kelembagaan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" (Universitas Islam Indonesia, 2017), 264.

[22] Moh Kusnardi dan Binta R. Siragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Gramedia, 1978), 56.

[23] Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), 238.

[24] Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 25.

Sekalipun eksistensi GBHN dengan Tap MPR yang menjadi landasan hukumnya tidak lagi relevan, demi memastikan pembangunan tetap terencana, dibuatlah dokumen lain yang diletakkan dalam undang-undang sebagai pengganti GBHN. Dalam hal ini lahir Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU 25/2004).[25] Adapun perencanaan pembangunan dimaksud ruang lingkupnya meliputi perencanaan makro semua fungsi pemerintahan dalam semua bidang kehidupan secara terpadu.[26] Dalam mewujudkan perencanaan pembangunan itu, pemerintah menyusun rencana sistematis untuk mengendalikan serta mengatur proses pembangunan yang mempengaruhi efek ekonomi dengan sasaran utamanya yaitu pembangunan yang jelas sesuai keinginan masyarakat.[27] Dengan kehadiran UU 25/2004, pembangunan yang terencana, terpadu, serta berkelanjutan – seperti GBHN – tetap terjaga, tidak hilang secara substansinya. Secara singkat, GBHN berkembang atau berubah menjadi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Sebagai wujud nyata dari SPPN, DPR bersama Presiden selanjutnya membuat undang-undang khusus yang menerangkan detail Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Hal itu dapat dilacak melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU 17/2007). Merujuk Pasal 3 UU 17/2007, RPJP merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya NKRI sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Lebih lanjut, pada bagian Penjelasan dikatakan bahwa, RPJP nasional memuat arahan perencanaan pembangunan secara garis besar. Adapun arahan garis besar itu mempunyai delapan pokok.[28] Jadi, meskipun GBHN tidak lagi diberlakukan, negara Indonesia sebetulnya telah mempunyai arah pembangunan atau haluan negara yang sistematis dan terencana.

Perkembangannya, SPPN dengan RPJP[29] yang menjadi wujudnya dirasakan tidak mampu menghasilkan pembangunan berkelanjutan. Ada beberapa alasannya, antara lain: RPJM terlalu *executive centris*, RPJM tidak sesuai dengan RPJP, dimungkinkan RPJP dirubah oleh DPR bersama Presiden sebelum UU 17/2007 selesai masa berlakunya.[30] Catatan lain, karena Indonesia menganut paham otonomi daerah, di mana kepala daerah

---

[25] Pasal 1 angka 3 UU ini menjelaskan pengertian sistem perencanaan pembangunan nasional, yaitu satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

[26] Pasal 3 ayat (1) UU 25/2004

[27] Ma'ruf Cahyono (ed), *Reformulasi GBHN Dan Upaya Memperkokoh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (Jakarta: Pusat Pengkajian MPR, 2014), 22.

[28] Antara lain mewujudkan masyarakat yang berakhlak, beretika, berbudaya, dan beradab; mewujudkan bangsa yang berdaya saing; mewujudkan Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum; mewujudkan Indonesia yang aman, damai dan bersatu; mewujudkan pembangunan yang lebih merata berkeadilan; mewujudkan Indonesia yang asri dan lestari; mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional; mewujudkan Indonesia yang berperan aktif dalam pergaulan internasional. Lihat Lampiran UU 17/2007.

[29] Selain itu dikenal pula Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), yaitu dokumen perencanaan untuk periode lima tahun yang ditetapkan berdasarkan peraturan Presiden. Lihat Pasal 1 angka 5 dan Pasal 19 ayat (1) UU 25/2004

[30] Bayu Dwi Anggono, *Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)* (Jember: Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR, 2017), 109.

mempunyai otoritas sendiri untuk mengurus urusannya, terbuka kesempatan bagi Gubernur dan/atau Bupati, Walikota dalam menjalankan pemerintahannya tidak beriringan dengan RPJP. Jadi, melihat pandangan yang ada, SPPN perlu mendapat evaluasi demi memastikan kembali agar pembangunan tetap searah, sistematis, dan konsisten.

Merujuk logika di atas, muncul gagasan GBHN dihidupkan kembali. Ihwal dimaksud muncul pertama kali melalui Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014. Di dalamnya dinyatakan ada kebutuhan untuk melakukan refomulasi SPPN dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara. Dari sini mulai muncul beragam pandangan sekitar urgensi hadirnya kembali GBHN. PSHK misalnya, mencatatat lima alasan menolak kembali GBHN, yaitu: merusakan sistem presidensil, melawan arus sejarah, memperburuk kinerja parlemen, melawan komitmen arah pembangunan, dan melawan prinsip partisipasi publik dalam pemerintahan.[31] Kontras dengan itu, khususnya di lingkungan MPR, upaya menghadirkan lagi GBHN merupakan hal penting yang patut diwujudkan, agar pembentukan undang-undang nantinya selalu merujuk pada Tap MPR tentang haluan negara.[32] Jadi, meskipun ada gagasan reformulasi haluan negara, tetap saja wacana tersebut mendapat pertentangan yang sulit diselesaikan.

Tidak menyerah dengan ide memasukan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, MPR periode 2014-2019 memasukan lagi rekomendasi ihwal pentingnya GBHN. Namun, ada yang baru dalam ketetapan ini, yaitu MPR tidak lagi menggunakan istilah GBHN, melainkan PPHN.[33] Dari sini lah istilah PPHN pertama kali muncul. Apabila ditelusuri lagi istilah baru dimaksud, PPHN tidak memiliki makna berbeda signifikan dibandingkan GBHN. Sebab gagasan PPHN selalu merujuk pada haluan negara yang ditetapkan oleh MPR melalui Tapnya.[34] Jadi PPHN sebetulnya merujuk pada haluan-haluan negara yang berisi dokumen ihwal rencana srategis soal pembangunan – baik yang bersifat ekonomi, pendidikan, dan teknologi – yang dituangkan ke dalam ketetapan MPR. Dengan kata lain, gagasan menghadirkan kembali haluan negara melalui istilah PPHN, secara formal, memiliki tendensi yang sama, yaitu menambah kewenangan MPR.

Ide PPHN ditujukan untuk menampilkan sinergitas pembangunan dan mencegah disintergrasi pembangunan, terutaman ketika Presiden berganti. Selain itu, ada yang baru dari gagasan PPHN ini, yaitu jika GBHN yang dulu hanya menyasar Presiden, PPHN menyasar institusi DPR. Karenanya muncul lagi rencana untuk merubah Pasal 23 UUD NRI 1945, yaitu agar DPR dalam melakukan persetujuan ihwal RAPBN yang diajukan Presiden perlu mempertimbangkan PPHN. DPR harus menolak RAPBN jika tidak sesuai dengan PPHN. Tidak sampai menyentuh lembaga legislatif, PPHN diandaikan juga akan menyasar

---

[31] Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, "Lima Alasan Menolak Upaya Mengembalikan GBHN Melalui Amendemen UUD 1945", https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/5-alasan-menolak-upaya-mengembalikan-gbhn-melalui-amendemen-uud-1945/, diakses 15/04/2022.

[32] WBP, "Ketua MPR Singgung GBHN dalam Peringatan Hari Konstitusi", https://www.beritasatu.com/politik/570267/tentang-kami, diakses 15/04/2022.

[33] Lihat Rekomendasi MPR dalam Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 Tentang Rekomendasi MPR RI masa Jabatan 2014-2019

[34] Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi, "Pokok-Pokok Haluan Negara Masih Terus Dikaji," *Majalah Majelis* (Jakarta, 2020), 9–21.

lembaga yudikatif, khususnya MK. MK digagas akan diberi wewenang untuk membatalkan produk undang-undang bilamana tidak sesuai dengan Tap MPR tentang PPHN. Singkatnya, MK menjadikan Tap MPR sebagai batu uji undang-undang. Jadi, objek PPHN tidak hanya mengikat eksekutif, melainkanpula legislatif dan yudikatif.

Mendasarkan konsepsi demikian, Tap MPR yang khusus menerangkan soal dokumen PPHN, direncanaka, mempunyai kedudukan yang sangat kuat. Melihat rencana keinginan memasukan kembali haluan negara dalam bentuk PPHN ke dalam konstitusi, dalam batas penalaran wajar, istilah amendemen terbatas tidak lagi menjadi relevan. Sebab yang akan dirubah tidak hanya seputar kewenangan MPR, melainkan pula tugas dan kewenangan DPR dan MK. Dengan demikian, jikalau memang PPHN diwujudkan dalam ketetapan MPR, perubahan drastis tentang cara kerja lembaga negara menjadi berubah signifikan.

C. Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai Batu Uji Pengujian Undang-Undang?

Bagian ini akan menjelaskan dan menganalisis kemungkinan peradilan konstitusi atau MK (kedua istilah ini akan digunakan secara bergantian) menguji undang-undang berdasarkan Tap MPR yang berisi PPHN. Sebelum sampai di sana, diyakini penting terlebih dahulu mengulas (secara singkat) kembali ide sentral kehadiran peradilan konstitusi. Hal tersebut semata-mata bentuk penegasan, tentang bagaimana penulis menyusun argumentasinya.

Melacak ide pertama kali peradilan konstitusi, tidak bisa dilepaskan dari gagasan untuk meninggalkan kedaulatan parlemen. Setelah mendalami banyak literatur, I Dewa Geda Palguna, mantan Hakim Konstitusi Republik Indonesia sampai pada tesis bahwa, peradilan khusus – yang biasa disebut MK – merupakan kritik terhadap supremasi parlemen yang dipelopori Inggris selama berabad-abad silam.[35] Jika dihubungkan dengan sistem pemerintahan, maka supremasi parlemen identik dengan sistem pemerintahan parlementer. Perkembangannya, secara singkat, bekerjanya sistem parlementer gagal mencegah lahirnya ancaman terhadap demokrasi.[36] Oleh karena itu, demi menjaga iklim demokrasi harus disediakan lembaga khusus yang disebut MK.

Selain mencegah supremasi parlemen, kemunculan peradilan konstitusi juga merupakan tanda suatu negara menganut supremasi konstitusi. Sebagaimana dinyatakan Jutta Limbach, ada tiga ciri utama dianutnya supremasi konstitusi: *the possibility of distinguishing between constitutional and other laws; the legislator being bound by the constitutional law, which presupposes special procedures for amanding constitutional law; an institution with authority in the event of conflict to check the constitutionality of govermental legal acts.*[37] Poin yang belakangan akhirnya menjadi doktrin tersendiri untuk memastikan tindakan legislatif dan eksekutif tetap sejalan dengan konstitusi.

---

[35] I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusionalitas (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 215, https://doi.org/9789790074811.

[36] I Dewa Gede Palguna, "Kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Perlindungan Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan," *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 10, no. 3 (2021): 501–2, https://doi.org/10.24843/jmhu.2021.v10.i03.p06.

[37] Limbach and Limbach, "The Concept of the Supremacy of the Constitution," 3.

Bilamana dilakukan pelacakan lagi, dalam rangka mewujudkan hukum dasar tetap dianggap "raja", peradilan konstitusi melakukan penafsiran konstitusi untuk dituangkan dalam undang-undang. Intepretasi digunakan untuk mencari serta mengetahui apa yang sebenarnya dikehendaki konstitusi supaya perkara yang diajukan dapat diselesaikan.[38] Karenanya, Thomas E. Baker sampai pada premis: ketika pengadilan konstitusi menyatakan suatu undang-undang tidak sesuai dengan konstitusi, dan dianggap bertentangan, putusan pengadilan itulah yang harus dipatuhi, dipakai, dan dijalankan, karena putusannya tersebut bersifat final.[39] Dengan demikian, tidak terbantahkan bahwa peradilan konstitusi difungsikan menjamin agar supremasi terhadap *basic law* tidak ada yang mengangkangi.

Ide dasar MK juga memiliki keterikatan dengan penjaminan terhadap hak asasi manusia. UUD NRI 1945 misalnya, memuat secara detail kebebasan hak asasi manusia. Lalu, guna mengkonkritkan hukum dasar itu, pembentuk undang-undang melakukan penafsiran,[40] di mana undang-undang merupakan produknya. Tidak jarang, karena proses legislasi tidak independen dengan politik,[41] hak dasar tadi direduksi dalam undang-undang. Merujuk pendapat Saldi Isra, Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, kebijakan Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama Presiden sebagai *primary legislator* terkadang menimbulkan sewenang-wenangan yang berpotensi melanggar hak asasi manusia.[42] Maka dari situ lah, MK melaksanakan *judicial review* untuk mengembalikan atau membatalkan kesewenang-wenangan itu.

Mendasarkan logika di atas, peradilan konstitusi sedianya merupakan salah satu pelaksana kekuasaan yudikatif yang mempunyai tugas menjamin konstitusi tetap hidup. Tidak hanya sampai di situ, MK juga berperan demokrasi yang telah susah payah dibangun tidak terciderai oleh pihak-pihak yang ingin mereduksinya. Karena itu, MK merupakan nafas dari doktrin konstitusionalisme, agar negara tidak dikatakan berlaku sewenang-wenang.

Jikalau MK difungsikan untuk menjaga hukum dasar, caranya dengan memastikan supaya produk turunannya – undang-undang – tetap seirama dengan konstitusi, lalu bagaimana sebetulnya dengan gagasan MPR supaya MK tidak hanya menguji undang-undang berdasar UUD NRI 1945, melainkan pula berdasarkan Tap MPR yang secara hierarkis berada di bawah konstitusi? Menjawab pertanyaan ini, penulis berusaha melacaknya dari segi peraturan, sejarah, putusan MK dan konseptual. Ini penting, semata-mata agar analisis lebih komprehensif.

Peraturan perundang-undangan. Bilamana ditelusuri UUD NRI 1945, kewenangan MK diberikan secara limitatif. Pasal 24C ayat (1), misalnya, menyatakan "Mahkamah Konstitusi

---

[38] Zainal Arifin Mochtar, *Kekuasaan Kehakiman: Mahkamah Konstitusi Dan Diskursus Judicial Activism Vs Judicial Restraint* (Depok: Rajawali Pers, 2021), 1.

[39] Thomas E. Baker, "Constitutional Theory in a Nutshell," *Willian and Mary Bill of Rights Journal* 13, no. 1 (2004): 64.

[40] Menurut Erwin Chemerinsky, lembaga legislatif mempunyai hak menafsirkan konstitusi dalam proses legislasi. Lihat Erwin Chemerinsky, *Intepreting the Constitutuion* (New York: raeger Publishers, 1987), 81.

[41] Zamboni Mauro, *Law and Politics: A Dilemma for Contemporary Legal Theory* (Berlin: Springer, 2008), 5–6, https://doi.org/0.1007/978-3-540-73926-5.

[42] Saldi Isra, "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 409–27.

berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga yang yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Kewenangan demikian ditegaskan lagi dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (UU 24/2003), "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".[43] Jadi secara normatif, tidak terbantahkan, MK merupakan salah satu cabang kekuasaan kehakiman yang mempunyai tugas inti menguji undang-undang berdasar konstitusi.

Sekalipun objek pengujiannya undang-undang, MK pernah melakukan penafsiran yang memperluas objek pengujian. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 dinyatakan, bahwa MK dapat menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dengan alasan: menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang.[44] (21) Berangkat dari sana, Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan, "Objek Permohonan PUU adalah undang-undang dan Perppu". Meskipun begitu, MK menegaskan, baik undang-undang ataupun Perppu[45] pengujiannya tetap berdasarkan UUD 1945.[46] Dengan demikian, yang diluaskan adalah objek pengujiannya, bukan batu uji pengujiannya.

Sejarah. Kewenangan MK menguji undang-undang berdasar UUD NRI 1945, tidak dapat dilepaskan dari perdebatan sekitar perubahan konstitusi 1999-2002. Ketika itu, semua perumus sepakat bahwa dalam rangka pengujian undang-undang, batu ujinya adalah *basic law*. Tjaswadi (F-TNI/Polri), misalnya, mengatakan, *judicial review* diperlukan memastikan *check and balances* di mana patokan pengujian adalah UUD.[47] Selanjutnya, Harjono (F-PDIP) juga mengutarakan hal yang sama, yakni MK didesain untuk menciptakan seluruh penyelenggaraan kenegaraan didasarkan pada konstitusionalitas.[48] Soedijaro (F-UG) menukilkan, MK ditujukan untuk melakukan pengujian konstitusionalitas.[49] Bahkan I Dewa Palguna waktu itu mengenalkan istilah khas, yaitu MK merupakan lembaga negara yang didirikan dalam rangkan menjaga *constitutionality of*

[43] Pasal 30 huruf a UU 24/2003 juga mencamtukan hal yang sama, yakni permohonan yang diajukan pemohon harus mengenai pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945.

[44] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, hlm. 21

[45] Bentuk PERPU adalah Peraturan Pemerintah (PP), tetapi kandungan materinya adalah materi Undang-Undang (UU). Karena itu, pada dasarnya PERPU memang merupakan suatu Peraturan Pemerintah yang ditetapkan untuk sementara waktu sebagai pengganti undang-undang sampai oleh DPR disetujui sehingga resmi pada waktunya berubah menjadi Undang-Undang. Artinya, PERPU dapat pula dipahami sebagai suatu undang-undang sementara, sebab pada saatnya nanti akan berubah statusnya menjadi undang-undamg. Jimly Asshiddiqie, "Dua Tipe Perpu, Pembentukan Dan Pencabutannya," *Makalah*, 2020, 5.

[46] Jimly Asshiddiqie, 5.

[47] Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Buku Lima* (Jakarta: Sekretarian Jenderal MPR, 2010), 79–80.

[48] Majelis Permusyawaratan Rakyat, 317.

[49] Majelis Permusyawaratan Rakyat, 503.

law.[50] Merujuk pembahasan di atas, diketahui bahwa secara *original intent* MK diandaikan melakukan pengujian undang-undang berdasarkan hukum dasar, tidak ada gagasan lain selainnya.

Perbedaan hanya muncul di sekitar apakah hanya undang-undang yang menjadi objek pengujian di MK ataukah peraturan lain yang berada di level di bawah undang-undang. Soal ini misalnya diutarakat oleh Soedijarto, bahwa menurutnya uji konstitusionalitas bukan undang-undang tetap juga sampai ke daerah – peraturan daerah.[51] Bahkan Soewarno (F-PIDP) lebih tegas lagi, agar kewenangan MK tidak hanya menguji undang-undang namun juga semua peraturan perundang-undangan.[52] Tidak sampai di situ, ada juga usulan yang dikemukakan Hamdan Zoelva (F-PBB), peradilan konstitusi perlu dipertimbangkan untuk menilai ketetapan-ketetapan MPR apakah bertentangan dengan konstitusi atau tidak.[53] Mengikuti pandangan yang disedikan perumus konstitusi di atas, perluasan terhadap pengujian undang-undang bukan terletak pada batu ujinya, melainkan jenis peraturan apa yang dapat diuji, dan yang disepakati jenis peraturan yang dapat diuji konstitusionalitas hanya undang-undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi. MK, sebelum membuat putusannya, sering kali menegaskan pendiriannya, terutama dalam posisinya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Misalnya, dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 MK menegaskan, bahwa dirinya ada untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis yang menempatkan paham *rule of law* dan *constitutional democracy* sebagai prinsip konstitusionalisme, caranya dengan menaruh undang-undang dasar sebagai hukum tertinggi. [54] Dalam putusan yang sama, dalam sub-bab lain MK juga menyakatan hal sama, dikatakannya:

> "Bahwa dalam melaksanakan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi, Hakim Konstitusi telah bersumpah… Sumpah tersebut membawa konsekuensi bahwa adalah bertentangan dengan undang-undang dasar apabila Hakim Konstitusi membiarkan tanpa ada penyelesaian suatu persoalan konstitusional yang dimohonkan kepadanya untuk diputus, padahal persoalan tersebut, menurut konstitusi, nyata-nyata merupakan kewenangannya. Lebih-lebih persoalan tersebut sama sekali tidak berkaitan dengan kepentingan pribadi Hakim Konstitusi, melainkan merupakan persoalan konstitusi".[55]

Pernyataan eksplisit tersebut semakin menegaskan bahwa, eksistensi peradilan konstitusi tidak lain merupakan kekuasaan kehakiman yang menjunjung tinggi hukum dasar, dan hal tersebut diejawantahkan melalui pengujian undang-undang. Artinya, lagi-lagi peradilan konstitusi diidealkan memang ditugaskan menjamin konstitusi tetap dipatuhi oleh semua pihak, bukan menjamin jenis peraturan yang berada di bawah hukum dasar.

Doktrin. Sudah menjadi teori mapan, bahwa mekanisme *judicial review* yang diperankan oleh MK merupakan wujud dari penjagaan terhadap demokrasi sekaligus

---

[50] Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Buku Keempat* (Jakarta: Sekretarian Jenderal MPR, 2010), 304.

[51] Majelis Permusyawaratan Rakyat, 304.

[52] Majelis Permusyawaratan Rakyat, 522.

[53] Majelis Permusyawaratan Rakyat, 26.

[54] Lihat Putusan *a quo* terutama halaman 148-149

[55] Putusan MK 005/PUU-IV/2006, 150

menjaga nilai-nilai atau nafas dasar konstitusi. Secara umum, kekuasaan kehakiman dalam hal ini MK, dihadirkan untuk melakukan perlindungan hak seluruh warga termasuk mengkontrol penggunaan kekuasaan.[56] Bagi negara yang menganut paham supremasi konstitusi, konsekuensinya setiap lembaga harus menyesuaikan diri dengan prinsip dan nilai yang disediakan hukum dasar itu. Dalam posisi demikian, terkhusus kepada eksekutif dan legislatif, jikalau dalam tindakannya terdapat hal yang tidak selaras dengan hukum dasar, tugas peradilan konstitusi lah yang meluruskan kembali tindakan lembaga negara lain itu.[57] Artinya, MK harus memastikan agar jalannya pemerintahan tetap sejalur dengan hukum tertinggi, sebagai konsekuensi dari supremasi hukum yang oleh Jeffrey A. Winters diandaikan: ketika hukum dan lembaga hukum lebih kuat daripada semua orang yang mengatur atau diatur.[58]

Dilihat dari segi istilah yang dipakai, MK adalah peradilan konstitusionalitas. Konstitusionalitas berarti setiap peraturan perundang-undangan, baik secara materiil dan formil, tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.[59] Dari sana selanjutnya muncul istilah hak konstitusional, artinya hak-hak yang dijamin konstitusi, baik yang dinyatakan tersirat maupun tersurat.[60] Oleh sebab itu, sebagaiman ditegaskan di awal sub-bab ini, MK tidak lain difungsikan sebagai lembaga pengawal hukum tertinggi dalam suatu negara yang menganut demokrasi konstitusional.

Mendasarkan empat argumentasi yang telah diajukan di atas, diketahui MK tidak dibuat dan ditujukan untuk menguji undang-undang berdasarkan produk perundang-undangan di bawah konstitusi. Tap MPR, secara hierarkis, berada di bawah UUD NRI 1945. Peradilan konstitusi tidak mengawal Tap MPR, melainkan hanya *basic law.* Jika gagasan demikian tetap dilanjutkan, akan jadi masalah apabila ditemukan ada Tap MPR yang mempunyai masalah konstitusionalitas. Selain itu, menjadikan Tap MPR sebagai batu uji undang-undang, sebagaimana digagas badan pengkajian MPR, akan merubah supremasi konsitusi ke supremasi parlemen. Maka, PPHN yang rencananya akan dimuat dalam Tap MPR, untuk selanjutkan dijadikan batu pengujian undang-undang, menyebabkan efek tidak sederhana – bahkan buruk – bagi kehidupan dan sistem ketatenegaraan di Indonesia.

D. Kesimpulan

Merujuk pembahasan pada sub-bab sebelumnya, dapat disimpulkan hal-hal berikut: Pertama, PPHN merupakan nama lain dari GBHN. PPHN mempunyai tendensi yang sama dengan GBHN, yaitu memperbesar kewenangan MPR dalam menetapkan haluan negara. Intinya, PPHN diandaikan sebagai dokumen terencana yang ditetapkan MPR yang berkaitan dengan pembangunan yang berkelanjutan. Berbeda dengan GBHN yang

---

[56] Zainal Arifin Mochtar, *Kekuasaan Kehakiman: Mahkamah Konstitusi Dan Diskursus Judicial Activism Vs Judicial Restraint*, 19.

[57] Zainal Arifin Mochtar, 21.

[58] Jeffrey A. Winters, "Refleksi Tentang Oligarki, Demokrasi, Dan Supremasi Hukum Di Indonesia," *Orasi Ilmiah Dies Natalis FH UGM*, 2021, 17.

[59] Ismail Hasani, "Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," 246.

[60] Alexander Hamilton Frey and Henry Campbell Black, "Black's Law Dictionary," *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register* 82, no. 8 (1934): 282, https://doi.org/10.2307/3308065.

menjadikan Presiden sebagai pihak pelaksana satu-satunya, PPHN mengandaikan semua lembaga negara patuh terhadap dokumen terencana itu, agar pembangunan Indonesia sebagaimana ditulis dalam Pembukaan UUD NRI 1945, tidak terputus-putus. Kedua, MK tidak dapat menguji undang-undang berdasarkan Tap MPR yang mengatur tentang haluan-haluan negara atau PPHN. Premis demikian sangat relevan, terutama dikaitkan dengan aspek peraturan perundang-undangan, historis, putusan MK, maupun secara doktrin. Jika gagasan Tap MPR dijadikan batu uji undang-undang dipaksakan, ada potensi bergesernya supremasi konstitusi ke supremasi parlemen. Sesuatu hal yang ditolak, utamanya bagi negara yang menganut demokrasi konstitusional.

Daftar Pustaka

Bambang Sadono. *Penataan Sistem Ketatanegaraan*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2019.

Bayu Dwi Anggono. *Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*. Jember: Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR, 2017.

Erwin Chemerinsky. *Intepreting the Constitutuion*. New York: raeger Publishers, 1987.

Frey, Alexander Hamilton, and Henry Campbell Black. "Black's Law Dictionary." *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register* 82, no. 8 (1934): 886. https://doi.org/10.2307/3308065.

Harry Setya Nugraha. "Rekonstruksi Kelembagaan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." Universitas Islam Indonesia, 2017.

———. "Urgensi Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Verista et Justitia* 5, no. 1 (2019).

I Dewa Gede Palguna. "Kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Perlindungan Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 10, no. 3 (2021): 495–515. https://doi.org/10.24843/jmhu.2021.v10.i03.p06.

———. *Pengaduan Konstitusionalitas (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013. https://doi.org/9789790074811.

Ismail Hasani. "Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." Universitas Gadjah Mada, 2019.

Isra, Saldi. "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 409–27.

Jeffrey A. Winters. "Refleksi Tentang Oligarki, Demokrasi, Dan Supremasi Hukum Di Indonesia." *Orasi Ilmiah Dies Natalis FH UGM*, 2021.

Jimly Asshiddiqie. "Dua Tipe Perpu, Pembentukan Dan Pencabutannya." *Makalah*, 2020.

Limbach, Jutta, and Jutta Limbach. "The Concept of the Supremacy of the Constitution." *Modern Law Review* 64, no. 1 (2001): 1–10.

Ma'ruf Cahyono (ed). *Reformulasi GBHN Dan Upaya Memperkokoh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Pusat Pengkajian MPR, 2014.

Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Buku Keempat*. Jakarta:

Sekretarian Jenderal MPR, 2010.

———. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Buku Lima*. Jakarta: Sekretarian Jenderal MPR, 2010.

Mauro, Zamboni. *Law and Politics: A Dilemma for Contemporary Legal Theory*. Berlin: Springer, 2008. https://doi.org/0.1007/978-3-540-73926-5.

Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi. "Kerja MPR RI 2022: Fokus Pada Serap Aspirasi Dan PPHN." *Majalah Majelis*, Jakarta, 2022.

———. "Pokok-Pokok Haluan Negara Masih Terus Dikaji." *Majalah Majelis*, Jakarta, 2020.

———. "Upaya Mewujudkan Haluan Negara Mendorong Amandemen Terbatas UUD NRI Tahun 1945." *Majalah Majelis*, Jakarta, 2021.

Mexasasai Indra dan Oksep Adhayanto. "Politik Hukum: Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negar (PPHN) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Ilmiah Hukum De' Jure* 3, no. 1 (2018).

Moh Kusnardi dan Binta R. Siragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia, 1978.

Novendri M. Nggilu, dkk. *Urgensi, Bentuk Hukum Dan Penegaknnya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020.

Pan Mohamad Faiz dan M. Lutfi Chakim. *Peradilan Konstitusi: Perbandingan Kelembagaan Dan Kewenangan Konstitusioanal Di Asia*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

Richo Andi Wibowo, dkk. *Penataan Wewenang Dan Tugas MPR*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020.

Saldi Isra. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. *Risalah-Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995.

Susi Dwi Harijanti, Dkk. *Konstitusionalistas Haluan Negara Pada UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020.

Thomas E. Baker. "Constitutional Theory in a Nutshell." *Willian and Mary Bill of Rights Journal* 13, no. 1 (2004).

Valina Singka Subekti. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.

Zainal Arifin Mochtar. *Kekuasaan Kehakiman: Mahkamah Konstitusi Dan Diskursus Judicial Activism Vs Judicial Restraint*. Depok: Rajawali Pers, 2021.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Republik Indonesia. Tap MPRS No. 1/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia seagai Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara.

Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 Tentang Rekomendasi MPR RI masa Jabatan 2014-2019.

Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006.

CNN Indonesia, "Jokowi Apresiasi Rencana MPR Kaji Pokok-Pokok Haluan Negara", https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210816082439-32-680802/jokowi-apresiasi-rencana-mpr-kaji-pokok-pokok-haluan-negara, diakses 04/04/2022.

Detik, "7 Rekomendasi MPR Era Zulhas ke Bamsoet: Titip "GBHN" dan Kewenangan MPR", https://news.detik.com/berita/d-4739519/7-rekomendasi-mpr-era-zulhas-ke-bamsoet-titip-gbhn-dan-kewenangan-mpr, diakses 04/04/2022.

Keputusan MPR RI No. 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RU Masa Jabatan 2009-2014.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, "Lima Alasan Menolak Upaya Mengembalikan GBHN Melalui Amendemen UUD 1945", https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/5-alasan-menolak-upaya-mengembalikan-gbhn-melalui-amendemen-uud-1945/, diakses 15/04/2022.

Saldi Isra, *Wacana Menghidupkan GBHN,* harian *Kompas*, 2016.

Taufikul Basari, "Habibie Minta GBHN Dihidupkan Lagi", https://kabar24.bisnis.com/read/20140126/15/199344/habibie-minta-gbhn-dihidupkan-lagi, diakses 04/04/2022.

Tempo, "Ada 7 Rekomendasi MPR Untuk Amandemen UUD 1945, Apa Saja?", https://nasional.tempo.co/read/1257772/ada-7-rekomendasi-mpr-untuk-amandemen-uud-1945-apa-saja/full&view=ok, diakses 04/04/2022.

WBP, "Ketua MPR Singgung GBHN dalam Peringatan Hari Konstitusi", https://www.beritasatu.com/politik/570267/tentang-kami, diakses 15/04/2022.