TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH AL-DUSTŪRIYYAH* TERHADAP DINAMIKA PEMBERLAKUAN KEMBALI GARIS BESAR HALUAN NEGARA DI INDONESIA

SKRIPSI

Oleh :

Dwi Nuril Hidayati

NIM : C95215077

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyāsah)

Surabaya

2019

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama	: Dwi Nuril Hidayati
NIM	: C95215077
Fakultas / Jurusan / Prodi	: Syari'ah dan Hukum / Hukum Publik Islam / Hukum Tata Negara (Siyāsah)
Judul Skripsi	: Tinjauan *Fiqh Siyāsah al-Dustūriyyah* Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara di Indonesia

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 29 Januari 2019

Saya yang menyatakan,

METERAI TEMPEL 6000 ENAM RIBU RUPIAH

Dwi Nuril Hidayati

C95215077

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Dwi Nuril Hidayati NIM C95215077 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 29 Januari 2019

Pembimbing

Suyikno, S.Ag., M.H

NIP : 197307052011011001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis Dwi Nuril Hidayati, NIM C95215077 telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Kamis, tanggal 7 Februari 2019 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan persyaratan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majelis Munaqasah Skripsi

Pembimbing I	Penguji II
Suyikno, S.Ag., M.H	**H. Abu Dzarrin Al-Hamidy, M.Ag**
NIP : 197307052011011001	**NIP : 197306042000031005**
Penguji III	**Penguji IV**
Syamsuri, M.HI	**Dr. H. Moh. Mufid, Lc., MHI**
NIP : 197210292005011004	**NUP : 201603306**

Surabaya, 07 Februari 2019

Mengesahkan,

Fakultas Sya'riah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

Dr. H. Masruhan, M.Ag

NIP : 195904041988031003

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : DWI NURIL HIDAYATI
NIM : 95215077
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail address : dwinuril97@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
▬ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

TINJAUAN FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYYAH TERHADAP DINAMIKA PEMBERLAKUAN KEMBALI GARIS BESAR HALUAN NEGARA DI INDONESIA

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 12 Februari 2019
Penulis

(Dwi Nuril Hidayati)

ABSTRAK

Skripsi ini berjudul "Tinjauan *Fiqh Siyāsah al-Dustūriyyah* Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara di Indonesia". Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan bagaimana dinamika pemberlakuan Garis Besar Haluan Negara yang disingkat dengan GBHN di Indonesia dan bagaimana tinjauan *Fiqh Siyāsah al-Dustūriyyah* terhadap perdebatan pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara.

Data penelitian dihimpun melalui pembacaan dan kajian teks (*text reading*) serta dianalisis dengan teknik deskriptif analisis yang disusun secara sistematis sehingga menjadi data yang kongkrit mengenai kewenangan dari adanya penerapan Garis Besar Haluan Negara yang disingkat dengan GBHN. Selanjutnya data tersebut diolah dan dianalisis menggunakan teori Hukum Islam yaitu *Siyāsah al-Dustūriyyah*.

Hasil dari penelitian ini disimpulkan bahwa dinamika pemberlakuan Garis Besar Haluan Negara dari orde lama sampai reformasi telah memberikan perubahan ketatanegaraan di Indonesia dari masa kemasa, adanya pemberlakuan GBHN di Indonesia juga memberikan dampak dalam setiap kebijakan pejabat negara maupun pemerintahan yang pada akhirnya akan memberikan *impact* negatif terhadap ketatanegaraan.

Pada saat ini terdapat wacana pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara yang menuai aksi pro dan kontra antara pakar Hukum Tata Negara dengan politisi, untuk menyikapi perdebatan tersebut maka *Fiqh Siyāsah al-Dustūriyyah* menjadi tolak ukur apakah Garis Besar Haluan Negara relevan untuk diberlakukan kembali atau tidak, ternyata skripsi penulis memberikan kesimpulan bahwa adanya pemberlakuan Garis Besar Haluan Negara sangatlah tidak relevan atas pertimbangan analisis *fiqh siyāsah tasyrī'iyyah* (lembaga legislatif), *siyāsah idāriyyah* (lembaga eksekutif) dan *siyāsah qaḍā'iyyah* (lembaga yudhikatif).

Sejalan dengan kesimpulan tersebut, maka untuk menerapkan kembali GBHN seharusnya ditiadakan karena tanpa GBHNpun Indonesia sudah mempunyai landasan dalam mengarahkan negaranya, yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan diturunkn ke Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004.

Kunci : *GBHN, Ketatanegaraan* dan *Siyāsah al-Dustūriyyah*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

COVER DALAM ……..……..... **i**

PERNYATAAN KEASLIAN ……..... **ii**

PERSETUJUAN PEMBIMBING ……..... **iii**

PENGESAHAN …….. **iv**

PERSEMBAHAN ……..... **v**

MOTTO ……..... **vii**

ABSTRAK ……..... **viii**

KATA PENGANTAR ……... **ix**

DAFTAR ISI ……..... **x**

DAFTAR TRANSLITERASI ..... **xii**

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah ……..... 1

B. Identifikasi Masalah 12

C. Batasan Masalah 12

D. Rumusan Masalah ……..... 13

E. Kajian Pustaka ……..... 13

F. Tujuan Penelitian 15

G. Manfaat Penelitian 16

H. Definisi Penelitian 16

I. Metode Penelitian 17

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

J. Sistematika Bahasan 21

BAB II FIQH SIYASAH DUSTURIYYAH

A. Fiqh Siyasah …….....…… 22

B. Ruang Lingkup Pembahasan Fiqh Siyasah Dusturiyyah…… 29

C. Fiqh Siyasah Dusturiyyah 31

D. Tugas dan Wewenang Fiqh Siyasah Dusturiyyah 36

1. Siyasah Tasri'iyah (Legislatif) 36

2. Siyasah Idariyah (Eksekutif) 41

3. Siyasah Qadhaiyyah (Yudikatif) 44

E. Dasar Hukum Pelaksanaan Fiqh Siyasah Dusturiyyah Dalam Negara 52

BAB III GARIS BESAR HALUAN NEGARA DI INDONESIA

A. Garis Besar Haluan Negara 56

B. Latar Belakang Garis Besar Haluan Negara 57

1. Garis Besar Haluan Negara Orde Lama 57

2. Garis Besar Haluan Negara Orde Baru 60

3. Garis Besar Haluan Negara Reformasi 68

C. Pro dan Kontra Penerapan Kembali Garis Besar Haluan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Negara di Indonesia 73

BAB IV ANALISIS FIQH SIYASAH DUSTURIYYAH TERHADAP DINAMIKA PEMBERLAKUAN KEMBALI GARIS BESAR HALUAN NEGARA DI INDONESIA

A. Problematika Pemberlakuan Garis Besar Haluan Negara di Zaman Reformasi 85

B. Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyyah Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara di Indonesia 87

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan 95

B. Saran 96

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam perkembangaan reformasi negara Indonesia, Indonesia terasa bukan lagi sebagai reformasi karena banyak sekali kepentingan-kepentingan politik penguasa yang merajalela, negara Indonesia semakin tidak terarah jalan dan tujuannya. Saat ini cita-cita rakyat semakin tersisihkan dan berganti pada cita-cita penguasa kebijakan politik yang menguasai.

Reformasi ketatanegaraan pada intinya mempunyai kekuatan dalam pembangunan bangsa yang lebih baik dan keberadaannya tidak sebagai lebel negara yang sudah merdeka dari rezim pemerintahan sebelumnya, akan tetapi pada kenyataannya kekuasaan pemerintah dijalankan oleh sekumpulan orang yang menguasai. Sehingga tidak ada perbedaan antara zaman reformasi, zaman orde lama dan zaman orde baru yang kesemuanya sistem dan kekuasaan ditangan penguasa secara mutlak.

Akan tetapi dengan ketidakpastian akan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, hal ini menimbulkan perpecahan pendapat terhadap program kerja dikepemimpinan yang akan datang. Dari permasalahan tersebut untuk memperbaiki sistem dan mengubah ketatanegaraan Indonesia, para politisi, ahli Hukum Tata Negara dan pemerintah memberikan suatu wacana untuk menghidupkan kembali Garis Besar Haluan Negara yang kemudian disingkat dengan GBHN di Indonesia, agar negara mempunyai sistem pembangunan berkelanjutan yang terarah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sekretaris *Steering Committee* Rakernas PDI-P, Ahmad Basarah menjelaskan perbedaan GBHN era Presiden Soekarno (orde lama) dengan GBHN era Presiden Soeharto (orde baru) serta reformasi saat ini yang terletak pada ruang lingkup Haluan Negara sebagai berikut :[1]

> "Masa orde lama tahap pertama tahun 1961-1969 disebut dengan istilah Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana sebagaimana diatur dalam TAP MPRS No II/MPRS/1960, aspek pembangunan yang diatur juga hal-hal yang menyangkut aspek-aspek fundamental. Bidang Agama, Bidang Kesejahteraan, Bidang Pemerintahan dan Keamanan Pertahanan, Bidang Distribusi dan Perhubungan, Bidang Keuangan dan Pembiayaan serta ketentuan pelaksanaan, termasuk mulai dari revolusi mental membangun karakter kebangsaan manusia Indonesia seutuhnya. Jadi bukan hanya aspek pembangunan fisik semata. Masa orde baru GBHN era Presiden Soeharto, ruang lingkupnya hanya berisi haluan pembangunan pemerintahan pusat yang dilaksanakan oleh eksekutif saja. Jadi yang GBHN era Soeharto tidak mengatur haluan lembaga-lembaga negara lainnya. Perbedaan selanjutnya, orientasi aspek pembangunan GBHN era orde baru terlalu menitikberatkan kepada aspek pembangunan fisik. Sementara aspek pembangunan karakter nasional bangsa banyak diabaikan. Sedangkan pada masa reformasi bila dibandingkan lagi dengan sistem saat ini dengan sebutan Rancangan Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang dibuat masing-masing presiden, maka cenderung lebih eksklusif lagi, karena selain hanya mengatur haluan pemerintahan selama lima tahun ke depan yang merupakan visi dan misi capres atau cawapres, juga disusun dan diputuskan sendiri oleh pemerintah. Sehingga bersifat eksekutifsentris, setiap ganti presiden akan bergantilah visi dan misi pemerintahan nasional. Padahal haluan negara harus mencerminkan kehendak rakyat bukan hanya kehendak pemerintah semata".

Asal mula GBHN lahir di zaman orde lama yaitu karena pada tanggal 19 Agustus 1945 terdapat pergulatan sidang kedua PPKI, ketika *founding fathers* negara kita berkumpul maka sidang kedua PKKI menghasilkan keputusan :[2]

1. Pembagian wilayah menjadi 8 provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur. Daerah provinsi dibagi menjadi beberapa keresidenan

---

[1] Ni Ketut Sri Utari, Seminar "Keberadaan GBHN d ari Sudut Conteks dan Contens Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNUD" Jumat 30 September 2016 di FH UNUD Denpasar https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/dc22be91a2d8f6e7d2a9babf1e1ab1f5.pdf. Diakses Pada Tanggal 29 Januari 2019

[2] Naskah Hasil Sidang PPKI

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang dikepalai oleh seorang residen. Gubernur dan residen dibantu oleh Komite Nasional Indonesia Daerah.

2. Pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat dan Daerah sebelum adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disingkat MPR dan Dewan Perwakilan Rakyat yang disingkat DPR, terbentuklah terlebih dahulu Komite Nasional Indonesia yang disingkat dengan KNI berkedudukan di Jakarta dan tiap daerah, yang pada awalnya pada tanggal 16 Oktober 1945 bertempat di gedung Balai Muslimin, Jakarta. KNIP menyelenggarakan sidang. Dalam sidang itu wakil presiden mengeluarkan Maklumat Presiden No X tahun 1945 yang isinya sebagai berikut :[3]

   a. Sebelum terbentuknya MPR dan DPR, Komite Nasional Indonesia Pusat yang disingkat KNIP diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara

   b. Berhubung gentingnya keadaan, maka pekerjaan sehari-hari KNIP dijalankan oleh Badan Pekerja KNIP

3. Pembentukan Departemen atau Kementrian menghasilkan keputusan untuk membentuk 12 kementerian dalam kabinet, 4 kementerian dan 4 lembaga tinggi Negara.

Sehingga pada kenyataannya GBHN lahir di zaman orde lama berasal dari Maklumat Presiden No X tahun 1945, yang penetapannya bukan sebagai Undang-Undang tetapi KePres. Dari adanya GBHN lahir di zaman orde lama

[3] Maklumat Presiden No X tahun 1945

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberikan peran dan fungsinya sebagai pengarah bangsa sekaligus pembangun negara.

Setelah rezim orde lama berganti orde baru, pembangunan nasional di Indonesia didasari GBHN. GBHN ini setiap lima tahun disusun oleh Majelis Permusrawaratan Rakyat dan dijalankan oleh presiden sebagai mandataris MPR. Pada masa ini pembangunan terencana melalui sistem Rencana Pembanguan Lima Tahun (Repelita) yang tertuang dalam GBHN.[4]

Lebih dari itu, pada zaman orde baru GBHN muncul lagi kepermukaan dengan wajah dan tatananan sistem yang berbeda pula, GBHN terlihat pada TAP MPR No I/MPRS/1960 dan TAP MPR No XXXIV/MPR/1967 yang setiap pemberlakuannya mempunyai sistem yang berbeda-beda.

Terkait dengan runtuhnya orde baru, maka hal ini juga berimplikasi terhadap keberadaan GBHN. Selama Orde baru, GBHN merupakan suatu pedoman bagi Presiden sebagai mandataris MPR dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan nasional. Jika Presiden tidak mengikuti atau melanggar GBHN, maka MPR secara konstitusional dapat memberhentikan Presiden. Akan tetapi semenjak era reformasi, eksistensi GBHN juga berakhir. Sebagai konsekuensinya, maka terjadi perubahan mendasar pada sistem penyelenggaraan pembangunan.[5]

Sebagai penggantinya, ditetapkanlah pedoman penyelenggaraan pembangunan berupa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

---

[4] Https://Indonesiana.Tempo.Co/Read/87441/2016/08/31/GBHN-Dan-Sistem-Presidensial~Sulardi Diakses Pada 29 Januari 2019

[5] Tunjung Sulaksono, Disajikan dalam FGD Kerjasama antara CEPP UMY dan MPR RI Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN, "Relevansi dan Revitalisasi GBHN Dalam Perencanaan Pembangunan di Indonesia", Yogyakarta 15 April 2016

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(RPJPN) selama 20 tahun sebagaimana dituangkan dalam UU No 17 Tahun 2007, sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).[6]

Terdapat gejolak pendapat terkait dengan pemberlakuan kembali GBHN di Indoensia. Adanya GBHN diberlakukan kembali di Indonesia sangat disetujui oleh Bambang Sadono selaku ketua Badan Pengkajian MPR RI. Bambang Sadono mengatakan :[7]

> "Kembalinya GBHN tidak akan menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara karena itu hanya tafsir dari setiap individu maupun lembaga. Kembalinya GBHN ditekankan pada fungsi sebagai wadah dari penyelenggaraan pembangunan negara. Dari adanya perbedaan pandangan, menurut Bambang Sadono, mulai mengerucut, yaitu produk hukum untuk sistem GBHN adalah dalam bentuk Ketetapan MPR sedangkan sistem sistem perencanaan pembangunan berpijak pada pembangunan dengan jangka waktu yang lebih pendek (lima tahunan dan sepuluh tahun) dalam bentuk Undang-Undang. Selain itu TAP MPR dan Undang-Undang hanyalah baju jadi tidak ada alasan untuk tidak bisa menghidupkan kembali GBHN, oleh karena itu Badan Pengkajian MPR tengah mempersiapkan rancangan draft materi GBHN dan pemerintah juga tidak keberatan jika ada GBHN dihidupkan kembali di Indonesia karena bisa menjadi rujukan dan panduan negara untuk bisa lebih terarah".

Melihat dari pendapat yang sudah dikemukakan, ini mengartikan dengan adanya pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia, kedudukan dari Undang-Undang Dasar 1945 tidak akan terkesampingkan oleh TAP MPR, menurut Bambang Sadono sudah jelas, bahwa TAP MPR dan Undang-Undang hanya baju, sehingga tidak akan terinventasi oleh adanya GBHN. Kesimpulan dari pendapat Bambang Sadono adalah pembuktikan terhadap GBHN yang layak

---

[6] Ibid.

[7] Berita Wawancara ekslusif oleh metro tv news.com di akses pada selasa 19 september 2017 http://www.tribunnews.com/mpr-ri/2017/11/17/ada-perbedaan-pendapat-mengenai-gbhn, diuplod pada Jumat, 17 November 2017 11:51 WIB

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk diberlakukan kembali di Indonesia demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memecahkan persoalan dari negara.

Melihat permasalahan yang serius pada sistem ketatanegaraan dan dengan Pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia, harapannya GBHN akan mempunyai nilai yang sangat kuat pada negara, kekuatan GBHN juga terletak pada rakyat karena keberadaanya tidak hanya sebagai haluan negara tetapi juga sebagai perubahan pada rakyat dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Tentunya dalam hal ini GBHN yang akan dimunculkan kembali di Indonesia jelasnya tidak akan menginterfensi sistem presidensil.

Tujuan penting terbentukannya GBHN tidak lain karena GBHN merupakan program pembangunan terus-menerus yang mana dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan nasional seperti termaktub di dalam UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan dan keadilan sosial.[8]

Dalam pembahasan mengenai pembangunan visional, yang perlu ditegaskan adalah seorang warga negara harus mengetahui unsur-unsur dan sendi-sendi negara dari negara tersebut, sehingga warga tersebut dapat menjalankan pembangunan visional dengan baik dan tepat, adapun unsur-

[8] Garis – Garis Besar Haluan Negara Ketetapan MPR No. II/MPR/1983, 40.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

unsur dan sendi-sendi dari negara ialah wilayah, penguasa, rakyat, keadilan dan pengelola negara.[9]

Jika warga negara tidak bisa memahami isi dari sendi suatu negara, bagaimana mungkin seorang pemimpin bisa memecahkan permasalahan negara dengan masyarakatnya, hal ini akan tumpang tindih oleh kebijakan pemerintahan terhadap rakyat, sehingga tidak heran banyak sekali masyarakat yang menjadi korban kebijakan penguasa.

Pendapat Mahfud MD selaku pakar Hukum Tata Negara justru berbanding terbalik dengan pendapat Bambang Sadono, Mahfud MD mengatakan bahwa :[10]

> "Sejatinya substansi GBHN sudah ada di dalam Undang-Undang tentang Sistem Pembangunan Nasional, karena Undang-Undang Dasar di negara Indonesia berubah, maka bentuk hukum bagi yang dulu disebut GBHN sekarang berubah menjadi Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Pembangunan Nasional, karena itu menghidupkan kembali GBHN merupakan satu alternatif yang sebaiknya dipertimbangkan. Sebab, yang esensial adalah bagaimana menerapkan pembangunan jangka panjang".

Pembahasan oleh Mahfud MD yang menyataka hal tersebut, lebih mengarah kepada penolakan terhadap adanya GBHN, jika GBHN diterapkan kembali maka negara akan kembali kepada fitrahnya seperti zaman orde lama yang kesemuanya akan dipegang oleh MPR selaku wakil dari rakyat, pada hakikatnya negara akan terkendali di bawah tangan MPR bukan di tangan kepala pemerintah selaku pengatur dari suatu negara.

---

[9] Suyuti Pulungan, *Fikih Siyasah*, (Yogyakarta : Ombak, 2014), 237.

[10] http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/01/12/o0uhz8354-mahfud-md-tegaskan-indonesia-pasca-reformasi-punya-esensi-gbhn, diuplod pada Selasa, 12 Januari 2016 22:06 WIB dan diakses pada Kamis, 04 Januari 2018 17.32 WIB

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut Mahfud MD sudah ada peraturan Perundang-Undangan yang mengatur soal Pembangunan Jangka Panjang dan Jangka Menengah.[11] Mahfud juga berkata "jangan terlalu fokus pada wadah bernama GBHN. Memunculkan lagi GBHN berarti mengamandemen UUD 1945 lagi. Padahal secara pukul rata amandemen terhadap konstitusi biasanya berselang waktu 20 tahun. Sedangkan dari amandemen terbaru kini baru berjarak 16 tahun, justru persoalan sekarang adalah pada implementasinya."[12]

Mahfud menyatakan hal tersebut karena sudah mengetahui bagaimana kekurangan dari GBHN jika diterapkan kembali di Indonesia, Mahfud MD sudah mempunyai kaca untuk menengok ke belakang bagaimana sistem itu diterapkan dan mampu menggiring seluruh elemen penguasa untuk memanfaaatkan situasi yang ada, memang awal dari adanya GBHN mampu mendobrak pintu pemerintah ke arah lebih baik di zaman orde lama, namun lambat laun hal ini dijadikan alat oleh seorang penguasa untuk memberikan kebijakan yang sewenang-wenang terhadap rakyat negara.

Islam telah mejelaskan bagaimana sistematika ketatanegaraan yang ada pada zaman nabi, tidak jauh berbeda antara sistem yang ada di negara Indonesia dengan sistem ketatanegaraan yang ada di Islam. Dengan adanya sistem ketatanegaraan yang dibentuk Islam, masyarakat pada zaman dahulu dapat melakukannya dengan baik, yang pada akhirnya Islam lahir dengan sistem yang berkeadilan. Allah SWT telah berfirman dalam surah Al-Hujurat ayat 13 yang berbunyi :

[11] Ibid.
[12] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

يَٰٓأَيُّهَا ٱلنَّاسُ إِنَّا خَلَقۡنَٰكُم مِّن ذَكَرٖ وَأُنثَىٰ وَجَعَلۡنَٰكُمۡ شُعُوبٗا وَقَبَآئِلَ لِتَعَارَفُوٓاْۚ إِنَّ أَكۡرَمَكُمۡ عِندَ ٱللَّهِ أَتۡقَىٰكُمۡۚ إِنَّ ٱللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٞ ١٣

Artinya :

Hai manusia, sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa - bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.[13]

Dalam Islam *siyāsah* terbagi menjadi 3 yaitu *siyāsah dustūriyyah, siyāsah māliyyah* dan *siyāsah dauliyyah,* yang mana dalam pembahasan skripsi ini mengacu pada *siyāsah dustūriyyah.* Pembahasan dalam *siyāsah dustūriyyah* meliputi penetapan hukum oleh lembaga legislatif *(siyāsah tasyrī'iyah)*, peradilan oleh lembaga yudikatif *(siyāsah qaḍā'iyyah)* dan administrasi pemerintah eksekutif *(siyāsah iḍāriyyah)*.[14]

Dalam hal ini yang dimaksud dengan *siyāsah dustūriyyah* adalah *siyāsah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.[15]

Ketika mengacu pada GBHN yang akan ditetapkan di dalam negara, maka sistem ketatanegaraan pada Islam yang diambil antara lain sistem mengenai lembaga legislatif *(siyāsah tasyrī'iyah)*, lembaga eksekutif *(siyāsah*

[13] Surat Al-Hujurat Ayat 13, *Al-Qur'an dan Terjemah Al-Kaffah*, (Surabaya : Sukses Publishing, 2012), 518.
[14] Suyuti Pulungan, *Fikih Siyasah*, (Yogyakarta : Ombak, 2014), 43.
[15] Ibid., 43.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

iḍāriyyah) dan lembaga yudikatif (*siyāsah qaḍā'iyyah*). Dari produk hukum GBHN yang akan dimunculkan kembali di Indonesia tentunya ada korelasi antara lembaga legislatif sebagai pembuat aturan dengan lembaga peradilan yang fungsinya untuk mengawasi eksekutif dalam menjalankan aturan GBHN yang akan dimunculkan kembali di Indonesia, akhirnya terdapat perpaduan nyata antara hukum positif dengan hukum Islam.

Dalam hukum positif pembahasan mengenai GBHN juga masuk ke dalam pembahasan *majelis shūrā* yang terdapat pada ketatanegaraan Islam, yang lebih dikenal dengan sebutan *ahl al-hall wa al-'aqd* karena produk dari GBHN berasal dari lembaga MPR, yang mana MPR adalah lembaga tinggi negara yang tugasnya sebagai tangan kanan rakyat.

Ahl al-hall wa al-'aqd adalah majelis yang terdiri dari para individu yang mewakili kaum muslimin dalam memberikan pendapat sebagai tempat merujuk bagi khalifah dengan meminta masukan mereka dalam berbagai urusan. Majelis ini juga mewakili umat dalam melakukan muhasabah (koreksi) terhadap khalifah dan semua pejabat atau aparatur negara.[16]

Hal ini sejalan dengan peran dan fungsi dari MPR di Indonesia, akan tetapi, dalam MPR yang berwenang mengatur semuanya adalah seorang menteri yang hanya terdapat satu kamar (*unicameral*) yaitu independensi dari MPR, sedangkan dalam Islam pembuatan Undang-Undang sebagai bentuk representatif dari rakyat terdiri dari *muftī* dan *mujtahid* (*bicameral*).

[16] Hasan Ubaidillah, *Kelembagaan Pemerintah Islam*, (Surabaya : UIN Sunan Ampel Press, 2014), 119.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal tersebut jika dikaitkan dengan GBHN maka sangatlah relevan ketika MPR melakukan tugas dan fungsinya sebagai perwakilan dari rakyat yang terdiri dari dua kamar (*bicameral*) antara lain dari DPR dan DPD dalam suatu wadah yaitu MPR, selain itu ada perbedaan terkait dengan pengangkatan seorang menteri. yang membedakan antara sistem ketatanegaraan di Islam mengenai menteri *tafwīḍiyyah* dengan hukum positif negara Indonesia, jika di dalam Islam yang memilih seorang menteri adalah presiden akan tetapi dalam penerapan GBHN yang memilih menteri atau MPR adalah rakyat.

Sehingga tata pemerintahan pada masa nabi dikonstruksikan pada prinsip yang diharapkan akan menjadi sistem, landasan dan garis kebijakan orang-orang Islam dikemudian hari. Dalam menjalankan roda pemerintahan Rasullah mengacu pada konstitusi abadi al-Qur'an. Nabi Muhammad menjalankan Undang-Undang tersebut secara konsisten, di samping itu juga memperhatikan ketentuan-ketentuan yang terdapat pada Piagam Madina atau konstitusi Negara Madinah.[17]

Bertolak dari latar belakang masalah diatas, sistem ketatanegaraan pada Islam mampu memberikan jalan terhadap kerangka ketatanegaraan di Indonesia, sistem ketatanegaraan islam mempunyai pandangan atau arahan yang jelas, terlebih jika *"bicameral"* dalam Islam mampu diterapkan pada roda pemerintahan, hal ini tidak akan mungkin terdapat perpecahan pendapat dalam memberlakukan kembali GBHN di Indonesia. Dengan demikian dalam skripsi penelitian ini pentingnya mengambil judul : "Tinjauan *Fiqh Siyāsah*

[17] Jeje Abdul Rojak. *Hukum Tata Negara Islam,* (Surabaya : UIN Sunan Ampel Press, 2014), 89.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dustūriyyah Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara di Indonesia".

B. Identifikasi Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, maka penulis dapat mengetahui masalah – masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana dinamika pemberlakuan GBHN di Indonesia dari zaman orde lama sampai zaman reformasi
2. Bagaimana pandangan *fiqh siyāsah dustūriyyah* terhadap Pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia

C. Batasan Masalah

Dari uraian permasalahan pada latar belakang, batasan masalah dalam skripsi ini antara lain :

1. Dinamika pemberlakuan GBHN di Indonesia
2. Pandangan *fiqh siyāsah dustūriyyah* terhadap pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Rumusan Masalah

Dari adanya latar belakang tersebut, maka rumusan masalah skripsi ini adalah :

1. Bagaimana dinamika pemberlakuan GBHN di Indonesia dari zaman orde lama sampai zaman reformasi?
2. Bagaimana pandangan *fiqh siyāsah dustūriyyah* terhadap pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia?

E. Kajian Pustaka

Dari hasil telaah kajian pustaka terhadap hasil penelitian sebelumnya, penulis tidak menjumpai judul penelitian yang sama dilakukan oleh mahasiswa UIN Sunan Ampel Surabaya, penulis juga tidak menemukan penelitian atau tulisan yang secara spesifik mengkaji tentang "Dinamika Pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia dalam Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah*". Penulis hanya mendapatkan beberapa hasil penelitian yang memiliki relevansi terhadap penelitian yang penulis lakukan, sebagai berikut :

1. Skripsi yang ditulis oleh Della Sri Wahyuni Universitas Indonesia pada tahun 2012 yang berjudul *"Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/MPRS) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Indonesia" skripsi ini membahas mengenai kedudukan hukum ketetapan MPR/S dalam tata urutan peraturan Perundang-Undangan.[18]

Dalam skripsi yang ditulis oleh Della Sri Wahyuni tidak menjelaskan secara jelas tentang sejarah dari MPR/S, padahal ketika dinalisis sejarah dari MPR/S tidak lain saling berhubungan dengan Garis Besar Haluan Negara di Indonesia, karena dengan adanya GBHN maka lahirlah MPR/S sebagai regulasi yang dijunjung tinggi oleh negara.

2. Skripsi yang ditulis oleh Andi Fauzitul Nurul Utami Universitas Hasanudin Makasar pada tahun 2013 yang berjudul *"Analisis Hukum Kedudukan TAP MPR RI dalam Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan"* skripsi ini membahas mengenai kedudukan hierarki perundang-undangan yang seharusnya TAP MPR kedudukannya di bawah UUD 1945 dan sejajar dengan Undang-Undang.[19]

   Sedangkan skripsi yang ditulis oleh Andi Fauzitul Nurul Utami pembahasannya terfokus pada TAP MPR yang tidak lain adalah produk dari GBHN, sehingga pembahasan terkait dengan produk yang dihasilkan oleh GBHN sangatlah tidak jelas penjelasannya meskipun pada akhirnya relevan dengan pembahasan penulis.

---

[18] Della Sri Wahyuni, "Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/MPRS) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia" "Skripsi -- Universitas Indonesia, Jakarta, 2012", 10.

[19] Andi Fauzitul Nurul Utami, "Analisi Hukum Kedudukan TAP MPR RI dalam Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" "Skripsi -- Universitas Hasanudin, Makasar, 2013", 15.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan adanya skripsi yang ditulis oleh Della Sri Wahyuni dan Andi Fauzitul Nurul Utami, yang menjadi pembeda dengan skripsi yang dilakukan penulis adalah dari segi dinamika penerapan kembali GBHN di Indonesia yang dilihat dari sudut pandang *fiqh siyāsah dustūriyyah* dan sekaligus analisis tentang pola penerapan sistem *bicameral siyāsah dustūriyyah* terhadap GBHN pada ketatanegraaan di Indonesia.

Sedangkan pembahasan dari skripsi mereka masih mengacu pada produk hukum dari GBHN itu sendiri yaitu TAP MPR yang dibuat oleh lembaga tinggi negara yaitu MPR, secara tidak langsung hal ini jelas ada kerelevansian dengan skripsi penulis sekaligus ada pembeda diantara tulisan penulis dengan penulis skripsi tersebut, karena skripsi yang dilakukan oleh penulis pembahasannya kepada dinamika kembalinya GBHN yang akan dilihat dari sudut pandang Islam (*fiqh siyāsah dustūriyyah*) sekaligus analisis sistem tentang pola penerapan sistem *bicameral siyāsah dustūriyyah* terhadap GBHN pada ketatanegraaan di Indonesia .

F. Tujuan Penelitian

Dari adanya rumusan masalah tersebut maka tujuan penelitian adalah :

1. Mendapatkan pengetahuan yang lebih luas mengenai perbedaan pendapat munculnya GBHN kembali ke Indonesia
2. Dapat menganalisa mengenai pandangan ulama terhadap *fiqh siyāsah dustūriyyah* terkait dengan adanya pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

G. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat dilihat secara teoritis maupun praktis:

1. Manfaat Secara Teoritis

   Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum, terutama dalam rangka pembaharuan hukum positif, khususnya hukum tata negara di Indonesia agar dapat memberikan pemikiran terkait dengan produk hukum ketatanegaraan yang ada.

2. Manfaat Secara Praktis

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi penegak hukum yang berkecimpung di dalam ketatanegaaraan, agar dapat memberikan pemikiran-pemikiran terkait sistem ketatanegaraan yang dapat dikorelasikan dengan sistem ketatanegaraan yang ada di dalam Islam.

H. Definisi Operasional

Definisi operasional akan memberikan batasan-batasan tentang pengertian atas *variable-variable* dalam penelitian ini, sebagai berikut :

1. Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah*

   Penelitian ilmiah yang berpijak pada hukum Islam untuk pengelolaan suatu negara yang berhubungan dengan aturan dalam suatu negara pada pengaturan lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Dinamika Pemberlakuan Kembali GBHN di Indonesia

Suatu bentuk perjalanan kekonsistenan dalam perubahan dari adanya proses pemberlakuan haluan negara tentang penyelenggaraan dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu di Indonesia sehingga menimbulkan pro dan kontra menurut Bambang Sadono selaku Ketua Badan Pengkajian MPR RI dengan Mahfud MD selaku Pakar Hukum Tata Negara dalam pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara.

I. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan model pendekatan penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analisis dan pengumpulan data melalui metode penelitian pustaka *(library research)*

1. Data yang dikumpulkan
   a. Permasalahan ketatanegaraan dari zaman orde lama sampai zaman reformasi sehingga bisa ditarik kesimpulan bahwa GBHN telah mengalami dinamika yang sedemikian rupa ketika diterapkan kembali di Indonesia
   b. Data para ahli hukum tata Negara terkait dengan pro dan kontra dalam penerapan kembali GBHN di Indonesia
   c. Data mengenai pandangan *fiqh siyāsah dustūriyyah* terkait dengan pemberlakuan kembali GBHN

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Sumber Data

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah yang diangkat penulis, maka dalam hal sumber penelitian akan dibagi menjadi dua yaitu:

a. Data Primer

Data primer adalah sumber data yang langsung memberikan informasi data kepada pengumpul data. Penelitian yang dimaksud dengan data primer adalah :

1) *Fiqh Siyāsah*
2) GBHN

b. Data Sekunder

Data yang berasal dari buku-buku yang terkait dengan penelitian, antara lain :

1) Imam Mawardi, *Ahkam al-Sulṭaniyyah*, (Jakarta : PT Darul Falah, 2014).
2) Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, cet ke 1, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001).
3) Pidato Megawati Soekarno Putri dalam acara pertemuan rakernas PDI-P ke 46[20]

3. Teknik Pengumpulan data

Bertolak dari sumber buku yang dikumpulkan, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara membaca, menelaah dan menganalisis sumber-sumber data berdasarkan

[20]https://nasional.kompas.com/read/2016/01/19/16000091/GBHN.dan.Amandemen.UUD?page=all Kompas.Com di Upload Selasa, 19 Januari 2016 16.00 WIB dan diakses pada tanggal 20 Juni 2018

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

topik permasalahan yang telah dirumuskan dan kemudian dilakukan penulisan secara sistematis dan komprehensif.

4. Teknik Pengelolaan Data

Semua data yang terkumpul kemudian akan dianalisis secara bertahap, yakni tahapan sebagai berikut :

a. Studi dokumen yang diperoleh dengan mengkaji tentang regulasi terkait dengan GBHN dan *fiqh siyāsah dustūriyyah.*

b. Studi kepustakaan, yakni dengan cara :

1) Membaca

Membaca secara keseluruhan data yang didapatkan terkait dengan permasalahan pada negara dari zaman orde lama, orde baru hingga zaman reformasi, yang kemudian akan memunculkan masalah adanya pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia selanjutnya akan dianalisa dengan *fiqh siyāsah dustūriyyah.*

2) Menulis

Menuliskan data yang telah dibaca berkaitan dengan Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah* terkait dengan dinamika pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia.

3) Mengedit

Pemerikasaan kembali terhadap data yang diperoleh secara cermat baik itu data primer maupun data sekunder, tentang Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah* terkait dengan dinamika pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Teknik Analisis Data

Pada teknik analisis data dilakukan dengan melakukan pendekatan permasalahan ketatanegaraan dan dianalisis dengan pendekatan kajian Perundang-Undangan, yang mana dalam hal ini dilakukan pengkajian terhadap aturan hukum yang menjadi fokus pokok permasalahan, yaitu pandangan ahli hukum tata negara tentang pemberlakuan kembali GBHN dalam tinjauan *fiqh siyāsah dustūriyyah*.

Penulis menggunakan pendekatan deskriptif analisis dalam rangka menguji istilah-istilah hukum dalam praktik melalui analisis terhadap pandangan ahli hukum tata negara tentang pemberlakuan kembali GBHN dalam tinjauan *fiqh siyāsah dustūriyyah*.

Adapun metode yang digunakan dalam menganalisis data skripsi ini yaitu menggunakan metode deduktif, data yang diperoleh dari permasalahan ketatanegaraan dari zaman orde lama hingga zaman reformasi sehingga bisa ditarik kesimpulan bahwa GBHN mengalami dinamika yang sangat signifikan dalam penerapannya di Indonesia secara umum, yang kemudian dianalisis untuk disimpulkan secara khusus dengan Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah* terkait dengan pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia. Artinya, mengemukakan teori yang bersifat umum, yaitu permasalahan ketatanegaraan dari zaman orde lama hingga zaman reformasi kemudian ditarik pada permasalahan yang bersifat khusus yaitu pada tinjauan *fiqh siyāsah dustūriyyah*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

J. Sistematika Pembahasan

Dalam penelitian ini disusun sebuah sistematika pembahasan kepada lima bab. Dalam masing-masing bab terdiri atas beberapa sub bab sesuai pembahasan dan materi yang akan diteliti.

Bab pertama adalah pendahuluan dari isi keseluruhan skripsi tentang Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah* Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara di Indonesia, bab ini terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab dua berisi tentang teori *fiqh siyāsah dustūriyyah*.

Bab tiga menjelaskan penyajian data yang berisi mekanisme pemberlakuan kembali GBHN dari zaman orde lama sampai zaman reformasi pada ketatanegaraan Indonesia, sehingga menimbulkan berbagai macam pro dan kontra antara ahli hukum tata negara dengan politisi terkait dengan pendapat pemberlakuan kembali GBHN.

Bab empat menganalisis terhadap permasalahan ketatanegaraan di zaman orde lama sampai zaman reformasi sehingga memberikan pernyataan bagi seluruh masyarakat bahwa GBHN mempunyai dinamika yang sangat signifikan untuk di terapkan kembali di Indonesia dilihat dari pandangan *fiqh siyāsah dustūriyyah*.

Bab lima menjelaskan kesimpulan dan saran.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

FIQH SIYĀSAH DUSTŪRĪYYAH

A. *Fiqh Siyāsah*

Fiqh secara *etimologi* berakar pada kata kerja فقه – يفقه – فقها yang artinya paham, mengerti, pintar, kepintaran.[1] Menunjukkan kepada "maksud sesuatu" atau "ilmu pengetahuan". Itulah sebabnya setiap ilmu yang berkaitan dengan sesuatu disebut dengan *fiqh*.[2]

Selain itu *fiqh* menurut Rachmat Syafe'i adalah (الفهم) (paham), seperti pernyataan : (فقهت الدرس) (saya paham pelajaran itu). Arti ini, antara lain, sesuai dengan arti *fiqh* dalam salah satu Hadist yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari :[3]

مَن يُرِدِالله بِهِ خَيرًا يُفَقِّهه فِي الدِّ ينِ (البخاري)

Artinya :

Barang siapa yang dikehendaki Allah menjadi orang yang baik di sisi-Nya, niscaya diberikan kepada-Nya pemahaman (yang mendalam) dalam pengetahuan agama (HR. Bukhori).

---

[1] Luis Ma'luf, *Al-Munjid Fillughat*, (Beirut : Darul Masyirik, 1973), 591. Lihat Sohari Sahrani dan Ru'fah Abdullah, *Fikih Muamalah*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2011), 3.

[2] Sohari Sahrani dan Ru'fah Abdullah, *Fikih Muamalah*..., 3.

[3] HR. Al-Bukhari dalam Kitab "*Bad'ul Khalqi*" bab "*Shifat Iblis Wa Junudihi*" No. 3277 dan Muslim dalam Kitab "*Ash-Shiyam*" bab "*Fadhlu Syahr Ramadhan*" No. 1079

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Fiqh dalam arti terminologi menurut para ulama adalah : "ilmu tentang hukum-hukum syara' yang berhubungan dengan perbuatan manusia yang digali atau diambil dari dalil-dalilnya yang tafshili".[4]

Jika *fiqh* dihubungkan dengan perkataan ilmu, maka disebutlah ilmu *fiqh*. Ilmu *fiqh* adalah ilmu yang bertugas menentukan dan menguraikan norma-norma dasar dan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad SAW yang direkam di dalam kitab-kitab Hadist. Pengertian ini menunjukkan, bahwa antara *syari'ah* dan *fiqh* mempunyai hubungan yang sangat erat, yaitu dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan.[5]

أَلسِّيَاسَةُ : مَا كَانَ فِعْلاً يَكُوْنُ مَعَه النَّاسُ أَقْرَبْ إِلَى الصَّلَاحِ وَأَبَّعْدُ عَنِ الْفَسَادِ (٢) وَإِنْ لَمْ يَضَعْهُ الرَّسُولُ وَلَانَزَلَ بِهِ وَحَيُ[٦]

Kata *siyāsah* yang berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.[7] Kata *siyāsah* atau *siyasiyah* merupakan bentuk masdar atau kata benda abstrak dari kata *sasa*, (سا س – يسوس – سيا سة) memiliki banyak makna yaitu

[4] Al-Imam Muhammad Abu Zahra, *Ushul Fiqh*, Cet Ke 1, (Beirut : Dar Al Fikr, 1958), 6. Lihat Wahbah Al-Zuhaily, *al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuhu*, Cet Ke 3, (Damsyiq : Dar Al-Fikr, 1989), 16. Lihat Suparman Usman, *Hukum Islam*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), 18.
[5] Sohari Sahrani dan Ru'fah Abdullah, *Fikih Muamalah...*, 3.
[6] Al-Imam Abi Abdullah Muhammad Ibnu Abi Bakrin Ayub Bin Qayum Al-Zauziyah, *At-Turuqul Hukmiyah*, (Mekkah : Al-Madani, t.t), 29
[7] Ibnu Manzur, *Lisan al-Arab*, Juzu' 6, (Beirut : Dar al-Shadr, 1968), 108. Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet Ke 1, (Jakarta : Gaya Media, 2001 Pratama), 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengemudi, mengendalikan, pengendali dan cara pengendalian.[8] Kata sasa sama dengan *to govern, to lead*. *Siyāsah* sama dengan *policy (of government, corprotion, etc).*[9]

Secara terminologi kata *as-siyāsah* merupakan kata saduran dari bahasa arab asli. Adapun maknanya, diantaranya adalah pengaturan bimbingan, pengarahan dan perbaikan. Sedangkan istilah *as- siyāsah asy-syar'iyyah* (politik *syar'i)* termasuk istilah uniterm (terpakai kedalam banyak istilah, tidak hanya pada satu istilah saja), bahkan banyak mengandung signifikan. Oleh karena itu, lafazh "*as- siyāsah*" telah digunakan pada lebih dari satu makna.[10]

Suyuti pulungan mempunyai pendapat sendiri mengenai *siyāsah* yang tidak berbeda jauh dengan pendapat yang lain, menurutnya *siyāsah* mengandung beberapa arti yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. Artinya, mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai tujuan adalah *siyāsah.*[11]

Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyāsah* adalah "pengaturan Perundang-Undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan".[12] Sementara Luis Ma'luf memberikan

---

[8] M. Quraish Shihab, *Wawasan al-Qur'an*, (Bandung, 1996), 417.
[9] Haris Sulaiman al-Faruiqi, *al-Mu'jam al-Qanuni*, (Bairut : Maktabar Lubnan, 1983), 185. Lihat Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah*, (Yogayakarta : Ombak , 2014), 25.
[10] Muhammad Bin Shalih al-Utsaimin, *Politik Islam Ta'liq Siyasah Syar'iyah Ibnu Taimiyah*, (Jakarta : Griya Ilmu, 2009), 11.
[11] Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah*..., 25.
[12] Abdul Wahab Khallaf, a*l-Siyasah al-Syari'ah,* (Kairo : Dar al-Anshar, 1977), 4-5. Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi...,* 3-4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

batasan bahwa *siyāsah* adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatan.[13]

Kata *siyāsah* dapat juga dilihat dari sisi makna terminologis dan disini terdapat perbedaan pendapat dikalangan ahli hukum Islam, antara lain datang dari :[14]

1. Ibnu Manzur ahli bahasa dari Mesir, menurut beliau *siyāsah* berarti mengatur sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan.
2. Abdul Wahab Khalaf mendifisinikan *siyāsah* sebagai Undang-Undang yang dibuat untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur berbagai hal.
3. Abdurrahman yang mengartikan *siyāsah* sebagai hukum dan peradilan, lembaga pelaksanaan administrasi dan hubungan luar negara lain

Dari gambaran diatas jelaslah bahwa *fiqh siyāsah* adalah bagian dari pemahaman ulama mujtahid tentang hukum *syari'at* yang berhubungan dengan permasalahan kenegaraan. Namun untuk mengetahui lebih lanjut tentang pengertian dan objek kajian *fiqh siyāsah*, perlu diteliti dan dirumuskan baik secara *etimologi* maupun terminologi sistem *fiqh siyāsah* tersebut.[15]

---

[13] Luis Ma'luf, *Al-Munjid Fillughat*, (Beirut : Darul Masyirik, 1973), 362. Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet Ke 1, (Jakarta : Gaya Media, 2001 Pratama), 4.

[14] Imam Amrusi Jailani **et al**, *Hukum Tata Negara Islam*, Cet Ke 1, (Sidoarjo : CV Mitra Media Nusantara, 2013), 7.

[15] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi...*, 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas dapat ditarik benang merah bahwa *fiqh siyāsah* merupakan salah satu aspek Hukum Islam yang membicarakan pengaturan dari pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Dalam *fiqh siyāsah* ini, ulama mujtahid menggali sumber-sumber Hukum Islam, baik Al-Qur'an maupun As-Sunnah, untuk mengeluarkan hukum-hukum yang terkandung didalamnya dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Sebagai hasil penalaran kreatif, pemikiran para mujtahid tersebut tidak kebal terhadap perkembangan zaman dan sangat bersifat debatable (masih bisa diperdebatkan) serta menerima perbedaan pendapat.[16]

Definis-definisi tersebut menegaskan bahwa wewenang dalam membuat segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang berkaitan dengan pengaturan kepentingan negara dan urusan umat guna mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (pemerintah, *ulil amri* atau *walatul amri*) karena itu segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan *siyāsah* yang dipegang oleh pemegang kekuasaan bersifat mengikat. Ia wajib ditaati oleh masyarakat selama semua produk itu secara subtansial tidak bertentanggan dengan jiwa syariat, karena *ulil amri* telah diberikan hak oleh Allah untuk dipatuhi, sekalipun semua produk itu bertentangan dengan pendapat para mujtahid, karena pendapat mujtahid

[16] Ibid., 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hanya wajib diamalkan oleh mujtahid itu sendiri dan masyarakat tidak wajib mengikutinya.[17] Hal ini sesuai dengan Surat An-Nisa ayat 59 :[18]

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا

Artinya :

> Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Dalam *fiqh siyāsah* ini terdapat sebuah metode *ushul fiqh* atau kaidah *fiqh* dalam membuat suatu hukum dalam suatu negara, dengan adanya metode *ushul fiqh* atau kaidah *fiqh* ini dimaksudkan agar pemerintah tidak sewenang-wenang dengan rakyatnya dalam membuat suatu keputusan yang pada akhirnya akan merugikan masyarakat itu sendiri.

Metode *ushul fiqh* atau kaidah *fiqh* tersebut yang digunakan, antara lain:[19]

تَصَرُّفُ ٱلۡاِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوْ طٌ بِا ٱلۡمَصۡلَحَة

Maksudnya :

> Tindakan imam (kepala negara) atas rakyatnya harus sesuai dengan kemaslahatan

Kaidah ini mengandung arti bahwa apapun kebijaksanaan pemerintah harus mempertimbangkan aspirasi rakyatnya, sebab jika aspirasi rakyat

---

[17] Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah*, (Yogyakarta : Ombak, 2014), 28.

[18] Surat Surat An-Nisa ayat 59, *Al-Qur'an dan Terjemah Al-Kaffah*, (Surabaya : Sukses Publishing, 2012), 88.

[19] Ali Ahmad al-Nadwi, a*l-Qawa'id al-Fiqhiyah*, (Damaskus : Dar al-Qalam, 1994), 65. Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet Ke 1, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), 16-18.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tersebut tidak diperhatikan maka yang terjadi adalah keputusan pemerintah tidak akan berjalan efektif.

اَلْعَادَةُمُحَكَمَة

Maksudnya :

Adat kebiasaan dalam suatu masyarakat dapat dijadikan sebagai hukum

Kaidah ini menunjukkan bahwa hukum yang akan diberlakukan harus sesuai dengan keadaan masyarakat bertempat tinggal, hal ini terjadi karena Indonesia mempunyai keragaman banyak suku dan budaya yang tidak akan dapat dipidahkan oleh apapun termasuk hukum.

دَرُْالْمَفَاسِدَ اَوْلَى مِنْ جَلْبِ اْلمَصْالِحَ

Maksudnya :

Menghindari bahaya harus lebih diutamakan dari pada meraih manfaat.

Dalam hal ini, pemerintah harus membuat kebijakan politik dan Undang-Undang sesuai dengan skala prioritas. Jika dalam suatu masalah terdapat dua hal yang bertentangan, disisi lain menguntungkan dan disisi lain menimbulkan bahaya, maka yang harus didahulukan adalah prinsip menghandari bahaya.

اَلْمَصْلَحَةُ اْلعَامَّة اَوْلَىَ عَلَى اْلمَصْلَحَةِالْخَاصَةِ

Maksudnya :

Kemaslahatn umum yang lebih luas yang harus diutamakan atas kemaslahatan yang khusus (golongan atau kelompok tertentu).

Untuk melindungi kemaslahatan masyarakat luas, pemerintah harus bersikap tegas dan menghukum berat setiap orang yang melakukan kesalahan.

Tanpa pemerintah yang perduli dengan *fiqh siyāsah,* tidak mungkin akan mengeluarkan salah satu produk Hukum Islam sebagai hukum positif untuk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

rakyatnya yang berasal dari kalangan muslim. Indonesia misalnya, pada tahun 1974 telah berhasil melahirkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang mengatur bahwa semua penduduk asli Indonesia yang beragama Islam untuk memenuhi peraturan pernikahan tersebut yang terbentuk dari dasar-dasar Islami. Tanpa ini, tentu sistem *fiqh munakahah* tidak dapat diaplikasikan secara positif di Indonesia.[20]

B. Ruang Lingkup Pembahasan *Fiqh Siyāsah*

Menurut Imam al-Māwardī Aḥkām al-Sulṭahniyyah, *fiqh siyāsah* terbagi menjadi:[21] *Siyāsah Dustūriyyah* (Perundangan), *Siyāsah Māliyyah* (Keuangan), *Siyāsah* Qaḍā'iyyah (Peradilan), *Siyāsah Ḥarbiyyah* (Peperangan) dan *Siyāsah Iḍāriyyah* (Adminitrasi).

Ibnu Taimiyah juga membagi *siyāsah* ke dalam beberapa ruang, antara lain:[22] *Siyāsah Qaḍā'iyyah* (Politik Peradilan), *Siyāsah Iḍāriyyah* (Politik Administrasi), *Siyāsah Māliyyah* (Politik Keuangan) dan *Siyāsah Dauliyyah* (Politik Hubungan Internasional).

---

[20] Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2006), 85. Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet Ke 1, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), 12. Lihat Imam Amrusi Jailani **et al**, *Hukum Tata Negara Islam*, Cet Ke 1, (Sidoarjo : CV Mitra Media Nusantara, 2013), 12-13.

[21] Ali Bin Muhammad al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah* (Beirut : Dar al-Kutub al-'Alamiyah, 2006), 4. Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi...*, 12. Lihat Imam Amrusi Jailani **et al**, *Hukum Tata Negara...*, 14.

[22] Ibnu Taimiyah, a*l-Siyasah al-Syar'iyah Fi Ishlah al-Ra'i wa al-Ra'iyah*, (Mesir : Dar al-Kitab al-Arabi). Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi...*, 13. Lihat Imam Amrusi Jailani **et al**, *Hukum Tata Negara...*, 14

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sementara itu menurut Abdul Wahab Khallaf pembagian *siyāsah* terbagi menjadi 3 bagian, antara lain:[23] *Siyāsah Qaḍā'iyyah* (Politik Peradilan), *Siyāsah Dauliyyah* (Politik Hubungan Internasional) dan *Siyāsah Māliyyah* (Politik Keuangan).

T M Hasbi membagi *fiqh siyāsah* menjadi 8 ruang, antara lain:[24] *Siyāsah Dustūriyyah* (Kebijakan tentang Peraturan Perundang-Undangan), *Siyāsah Tasyrī'iyah* (Kebijakan tentang Penetapan Hukum), *Siyāsah Qaḍā'iyyah* (Kebijakan Peradilan), *Siyāsah Māliyyah*, (Kebijakan Ekonomi dan Moneter), *Siyāsah Iḍāriyyah* (Kebijakan Administrasi Negara), *Siyāsah Ḥarbiyyah* (Politik Peperangan), *Siyāsah Tanfīdhiyyah* (Politik Pelaksanaan Undang-Undang), *Siyāsah Dauliyyah* (Kebijakan Hubungan Luar Negeri).

Dari beberapa ruang lingkup *fiqh siyāsah* di atas, maka menurut Iqbal dalam bukunya dapat dikelompokkan menjadi 3 bagian kelompok, antara lain:[25]

1. *Siyāsah Dustūriyyah*

   Politik Perundang-Undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum *tasyrī'iyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau Qaḍa'iyyah oleh lembaga yudikatif dan administrasi pemerintahan atau *Iḍāriyyah* oleh eksekutif.

---

[23] Abdul Wahab Khallaf, a*l-Siyasah al-Syar'iyah*, (Kairo : Dar al-Anshar, 1997). Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi...*, 13. Lihat Imam Amrusi Jailani **et al**, *Hukum Tata Negara...*, 15.

[24] T. M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyah*, (Yogyakarta : Madah), 8. Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi...*, 13. Lihat A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syar'iyah*, Cet Ke 3, (Jakarta : Pranada Media Group, 2003), 30. Lihat Imam Amrusi Jailani **et al**, *Hukum Tata Negara...*, 15

[25] Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi...*, 13. Lihat Imam Amrusi Jailani **et al**, *Hukum Tata Negara...*, 15-16

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. *Siyāsah Dauliyyah*

Politik luar negeri. Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga negara. Di bagian ini juga ada politik masalah peperangan atau *siyāsah ḥarbiyyah* yang mengatur etika peperangan, dasar-dasar diizinkan perang, pengumuman perang, tawanan perang dan genjatan senjata

3. *Siyāsah Māliyyah*

Politik keuangan dan moneter yang antara lain membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan hak-hak politik, pajak dan perbankan.

C. *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah*

Dusturi berasal dari kata Persia, semula artinya seseorang yang mempunyai otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangannya selanjutnya, kata ini ditunjukkan untuk anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi).[26] Setelah mengalami penyerapan dalam bahasa Arab, kata *dusturi* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar atau pembinaan. Menurut istilah, *dusturi* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara

[26] Bernard Lewis **et al**, *The Encyclopedia of Islam*, Vol 2, (Leiden : E. J. Brill, 1978), 638. Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet Ke 1, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), 153.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).[27]

Aḥkām al-Dustūriyyah (Hukum Tata Negara dan Perundang-Undangan) yaitu hukum yang berkaitan dengan masalah politik, seperti mengenai pengaturan dasar dan sistem negara, Perundang-Undangan dalam negara, syarat-syarat, hak dan kewajiban pemimpin serta hubungan pemimpin dengan rakyatnya.[28]

Siyāsah dustūriyyah adalah *siyāsah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batas kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakaat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.[29]

Fiqh siyāsah dustūriyyah menurut Suyuthi Pulungan adalah *siyāsah* yang berhubungan dengan peratuan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan kepala negara batasan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.[30]

Siyāsah dustūriyyah dalam *fiqh siyāsah* pembahasanya meliputi masalah Perundang-Undangan Negara. Dalam bagian ini yang dibahas antara lain sistem-sistem Konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya Perundang-Undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara

[27] Ibid., 154.
[28] Suparman Usman, *Hukum Islam*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), 25.
[29] Jeje Abdul Rozak, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya : UIN Sunan Ampel Press, 2014), 27.
[30] Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah*, (Yogyakarta : Ombak, 2014), 44.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

merumuskan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan *shūrā* yang merupakan pilar penting dalam Perundang-Undangan negara serta *ummah* yang menjadi pelaksana Undang-Undang tersebut.[31]

Dalam *fiqh siyāsah dustūriyyah* menurut Djazuli terdapat beberapa pembagian, antara lain:[32]

1. Bidang *Siyāsah Tasrī'iyah*

   Pembahasan terkait dengan *siyāsah* ini adalah pada persoalan *ahl al-hall wa al-'aqd* (majelis *shūrā*), perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslim dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Daerah

2. Bidang *Siyāsah Tanfīdhiyyah*

   Pembahasan terkait dengan *siyāsah* ini adalah meliputi pembahasan tentang *imam a*, persoalan *bai'ah, wuzarah* dan *waliy al-ahdi*

3. Bidang *Siyāsah Qaḍā'iyyah*

   Pembahasan terkait dengan *siyāsah* ini adalah meliputi pembahasan tentang peradilan

4. Bidang *Siyāsah Iḍāriyyah*

   Pembahasan terkait dengan *siyāsah* ini adalah meliputi pembahasan tentang administrasi dan kepegawaian

---

[31] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet Ke 1, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), 153.
[32] H.A. Dzajuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syar'iyah*, Cet Ke 3, (Jakarta : Pranada Media Group, 2003), 48.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal ini juga dipertegas oleh Suyuthi dalam bukunya :[33]

1. *Siyāsah Tasyrī'iyyah Shar'iyyah* adalah *Siyāsah* penetapan hukum yang sesuai dengan syari'at
2. *Siyāsah Qaḍā'iyyah Shar'iyyah* adalah *Siyāsah* peradilan yang sesuai dengan syari'at
3. *Siyāsah Iḍāriyyah Shar'iyyah* adalah *Siyāsah* administrasi yang sesuai dengan syari'at
4. *Siyasah Tanfīdhiyyah Shar'iyyah* adalah *Siyāsah* pelaksanaan syari'at

Dalam pembagian *fiqh* di atas sudah jelas terpetakan, bahwa pembahasan mengenai GBHN masuk ke dalam *siyāsah dustūriyyah. Fiqh siyāsah dustūriyyah* menurut penulis adalah aturan yang berpijak pada Hukum Islam untuk pengelolaan suatu negara yang berhubungan dengan aturan dalam suatu negara pada pengaturan lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif.

Dalam menjalankan suatu pekerjaan dibidang pemerintahan bertanda kalau kita adalah tangan kanan dari rakyat bukan dari pemerintah, karena pada prinsipnya kita bekerja pada negara adalah untuk melayani rakyat dan seharusnya dalam menjalankan suatu tugas harus memegang beberapa prinsip asas-asas pemerintahan yang sudah Al-Qur'an tentukan.

[33] Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah*, (Yogyakarta : Ombak, 2014), 43.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Asas-asas pemerintahan tersebut antara lain :[34]

1. **Asas Amanah**

   Mengandung makna kekuasaan politik yang dimiliki oleh pemerintah adalah amanah dari Allah dan rakyat yang telah memberikannya melalui *baiat*, karenanya pemerintah melaksanakan tugasnya dengan memenuhi hak yang diatur dan dilindungi oleh hukum Allah.

2. **Asas Keadilan**

   Mengandung makna pemerintah berkewajiban mengatur masyarakat dengan membuat hukum yang adil.

3. **Asas Ketaatan**

   Asas ketiga mengandung makna wajibnya hukum yang terkandung dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah ditaati. Demikian pula hukum Perundang-Undangan dan kebijakan pemerintah wajib ditaati. Kewajiban taat ini tidak hanya dibebankan kepada rakyat, tetapi juga dibebankan kepada pemerintah.

4. **Asas Musyawarah dengan Referensi Al-Qur'an dan As-Sunnah**

   Mengehendaki agar hukum Perundangan dan kebijakan politik ditetapkan melalui musyawarah diantara mereka yang berhak. Masalah yang diperselisihkan diantara para peserta musyawarah harus diselesaikan menggunakan ajaran dan cara yang terkandung dalam Al-Qur'an dan Sunnah.

---

[34] Salim Muin, *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an*, Cet Ke 2, (Jakarta : PT Raja Grafindo, 1995), 306-307.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Tugas dan Wewenang (Kompetensi) *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah*

Pembahasan dalam GBHN terkait dengan *Siyāsah dustūriyyah* meliputi :

1. *Siyasah Tasyrī'iyyah* (Legislasi)

a. Pengertian Legislasi[35]

Dalam kajian *fiqh siyāsah*, legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga dengan *al-sulṭah a-tasyrī'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorangpun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam Surat Al-An'am ayat 57[36] (*in al-hukm illah lillah*).

قُلۡ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٖ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبۡتُم بِهِۦۚ مَا عِندِي مَا تَسۡتَعۡجِلُونَ بِهِۦٓۚ إِنِ ٱلۡحُكۡمُ إِلَّا لِلَّهِۖ يَقُصُّ ٱلۡحَقَّۖ وَهُوَ خَيۡرُ ٱلۡفَٰصِلِينَ ٥٧

Artinya :

> Sesungguhnya aku berada di atas hujjah yang nyata (Al Quran) dari Tuhanku, sedang kamu mendustakannya. tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta supaya disegerakan kedatangannya. menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. Dia menerangkan yang sebenarnya dan Dia pemberi keputusan yang paling baik.

Akan tetapi dalam *fiqh siyāsah*, istilah *al-sulṭah al-tasyrī'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*iḍāriyyah*) dan kekuasaan yudikatif (*qaḍā'iyyah*). Dalam

---

[35] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet Ke 1, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), 161-162.

[36] Surat Surat Al-An'am ayat 57, *Al-Qur'an dan Terjemah Al-Kaffah*, (Surabaya : Sukses Publishing, 2012), 135.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

konteks ini kekuasaan legislatif (*tasyrī'iyah*) berarti kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam.

Dengan demikian unsur-unsur legislatif meliputi :

1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
2) Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya
3) Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam.

b. Kewenangan dan Tugas Legislasi[37]

Kewenangan dan tugas dari legislasi yaitu menggali sumber yang sudah ada (Al-Qur'an dan Sunnah) maka dari itu orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (*muftī*) serta para pakar dalam berbagai bidang.[38]

Wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali sumber syari'at Islam yaitu Al-Qur'an dan Sunnah nabi dan menjelaskan hukum yang terkandung didalamnya. Undang-Undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syari'at Islam tersebut.

[37] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi...*, 162- 163.
[38] Ibid., 162.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Oleh karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif, antara lain :[39]

1) Dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-Qur'an dan Sunnah, Undang-Undang yang dikeluarkan oleh *al-sulṭah al-tasyrī'iyah* adalah Undang-Undang yang disyari'atkan-Nya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi Muhammad SAW. Oleh karena itu, kekuasaan legislatif menjalankan fungsi keduanya, yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya *al-sulṭah al-tasyrī'iyah* diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana sudah dijelaskan diatas. Mereka menetapkan hukum dengan jalan qiyas (analogi). Mereka berusaha mencari *'illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat di dalam sebuah nash. Di samping harus merujuk kepada nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip maslahah mursalah. Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar peraturan yang diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.
2) Kewenangan lain dari lembaaga legislatif adalah dalam bidang keuangan negara. Dalam masalah ini, lembaga legislatif berhak mengadakan pengawasan dan mempertanyakan perbendaharaan

[39] Ibid., 164.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

negara, sumber devisa negara dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan negara kepada negara selaku pelaksanaan pemerintahan (tanfīdhiyyah). Dalam jangka waktu tertentu lembaga legislatif akan meminta pertanggungjawaban dan laporan keuangan negara.

3) Selain itu lembaga legislatif atau *al-sulṭah al-tasyrī'iyah* mempunyai kewenangan dibidang politik. Dalam hal ini, lembaga legislatif berhak melakukan kontrol atas lembaga eksekutif, bertanya dan meminta kejelasan kepada eksekutif tentang suatu hal, mengemukakan pandangan untuk didiskusikan dan memeriksa birokrasi.

c. Perkembangan dan Bentuk Lembaga Legislatif[40]

Perkembangan dan bentuk *al-sulṭah al-tasyrī'iyah* berbeda-beda dan berubah-ubah dalam sejarah, sesuai dengan perbedaan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammad SAW, Allah menurunkan ayat Al-Qur'an secara bertahap selama kurang lebih 23 tahun. Adakalahnya ayat tersebut diturunkan untuk menjawab pertanyakan, adakalnya pula untuk menanggapi suatu perubahan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Disamping itu, Nabi Muhammad SAW juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat Al-Qur'an yang masih global dan umum.[41]

---

[40] Subhi Mahmashani, *Falsafah al-Tasyri'fi al-Islam*, (Damaskus : Dar Al-Kasysyaf, 1952), 61-63.
[41] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet Ke 1, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), 190.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam kerajaan Mughal (India) legislasi Hukum Islam dalam bentuk Undang-Undang dilakukan pada masa pemerintahan Sultan Aurangzeb (Alamgir I) yang memerintah pada tahun 1658-1707 M, dialah yang memprakasai penghimpunan fatwa ulama dan memodifikasinya. Ia membentuk sebuah komisi yang bertugas menyusun kitab kumpulan hukum Islam. Hasil kerja komisi ini adalah diundangkannya kitab peraturan ibadah dan muamalah umat Islam. Namun sifat Undang-Undang ini setengah resmi, karena tidak mempunyai kekuatan mengikat untuk diamalkan sebagaimana sebuah Undang-Undang.[42]

Pada perkembangan selanjutnya, daulah Islami semakin lemah. Banyak daerah yang berada dibawah kekuasaan khalifah Usmani melepaskan diri dan kembali ke tangan bangsa-bangsa Eropa, karena kerajaan Usmani sering mengalami kekalahan dari bangsa-bangsa Eropa. Disisi lain kemenangan Eropa turut mempengaruhi legislasi hukum Islam, lahirlah *tanzimat* yang berusaha menyusun konstitusi untuk membatasi kekuasaan absolut sultan.[43]

Pada tahun 1858 keluar Undang-Undang Hukum Tanah dan Undang-Undang Hukum Pidana yang banyak mengadopsi peraturan-peraturan pidana Perancis dan Itali. Tahun 1883 dan 1906 keluar

[42] Subhi Mahmashani, *Falsafah Al-Tasyri' Fi...,* 61-62.
[43] Ibid., 62-63.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang-Undang Hukum Acara Perdata dan Undang-Undang Eksekusi.[44]

Pada awal abad ke-20, adopsi besar-besaran terhadap hukum barat dilakukan oleh Musthafa Kemal Pasya setelah ia berhasil menghapus kekhalifahan Usmani pada 1 November 1922 dan mendirikan Republik Turki yang sekuler pada 1924. Pada 1928 Kemal Pasya menghapus Islam sebagai agama resmi negara dan membubarkan lembaga legislatif (parlemen).[45]

2. *Siyasah Iḍāriyyah* (Eksekutif)

a. Pengertian Eksekutif

Menurut Al-Maududi, lembaga eksekutif dalam Islam dinyatakan dengan istilah *ul al-amr* dan dikepalai oleh seorang *amir* atau khalifah. Istilah *ul al-amr* tidaklah hanya terbatas untuk lembaga eksekutif saja melainkan juga untuk lembaga legislatif, yudikatif dan untuk kalangan dalam arti yang lebih luas lagi. Namun dikarenakan praktik pemerintahan Islam tidak menyebut istilah khusus untuk badan-badan di bawah kepala negara yang bertugas meng-*execute* ketentuan perundang-undangan seperti *diwan al-kharaj* (dewan pajak), *diwan al-ah'das* (kepolisian), wali untuk setiap wilayah, sekretaris, pekerjaan umum, *diwan al-jund* (militer) dan *sahib al-bait al-mal* (pejabat keuangan) yang nota bene telah terstuktur dengan jelas sejak masa

[44] Ibid., 62-63.
[45] Muhammad Iqbal, *The Recontruction Of Religious Thaought In Islam*, (Delhi : Kitab Bhavan, 1981), 155.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

khalifah Umar Bin Khattab maka untuk hal ini istilah *ul al-amr* mengalami penyempitan makna untuk mewakili lembaga-lembaga yang hanya berfungsi sebagai eksekutif. Sedangkan untuk kepala negara, Al-Maududi menyebutnya sebagai *amir* dan dikesempatan lain sebagai khalifah.[46]

b. Wewenang dan Tugas Eksekutif

Dalam lembaga eksekutif atau *siyāsah iḍāriyyah*, pelaksanaan dilapangan dilakukan oleh *wazir tafwīḍhiyyah* (pembantu khalifah bidang pemerintahan) dan *wazir tanfīḍhiyyah* (pembantu khalifah bidang administrasi).

1) *Wazir Tafwīḍhiyyah* (Pembantu Khalifah Bidang Pemerintahan)[47]

Wewenang dan tugas dari *wazir tafwīḍhiyyah* adalah diperbolehkan memberikan keputusan hukum sendiri dan melantik hakim, selain itu *wazir tafwīḍhiyyah* diperbolehkan mengomandani perang dan melantik seseorang untuk menjadi panglima perang, lebih dari itu *wazir tafwīḍhiyyah* juga diperbolehkan terjun langsung menangani segala urusan yang direncanakannya dan menugaskan orang lain untuk menanganinya. Segala sesuatu yang disahkan dilakukan oleh imam (khalifah), juga sah dilakukan oleh *wazir tafwīḍhiyyah* kecuali dalam tiga hal, antara lain :

[46] Abu A'la Al-Maududi, *Sistem Politik Islam*, Cet Ke 2, (Bandung : Mizan, 1993), 247.
[47] Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyah*, (Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman), Cet Ke 1, (Jakarta : Qusthi Press), 50-51.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a) Tidak boleh mengangkat seorang pengganti seperti seorang imam (khalifah) diperbolehkan mengangkat penggantinya sesuai yang dia kehendaki

b) Tidak boleh meminta kepada umat untuk mengundurkan diri dari jabatan wazir

c) Tidak punya hak untuk memecat pejabat yang telah dilantik oleh imam .

2) *Wazir Tanfīḍhiyyah* (Pembantu Khalifah Bidang Administrasi)[48]

Wewenang dan tugas dari *wazir tanfīḍhiyyah* adalah hanya terfokus pada dua hal yaitu mendampingi imam (khalifah) dan melaksanakan perintahnya khalifah. Hal ini jabatan *wazir tanfīḍhiyyah* boleh dipegang oleh orang kafir *dhimmi* (orang kafir yang berada pada lindungan kaum muslim).

c. Perkembangan dan Bentuk Lembaga Eksekutif

Di zaman Romawi dan Persia, raja memegang kekuasaan yang mutlak dengan segala titahnya. Dialah yang melaksanakan urusan kenegaraan secara menyeluruh. Dia yang membuat peraturan, dia pula yang melaksanakan peraturan dan langsung mengadili setiap terjadi sengketa dan pelanggaran. Dalam perkembangan negara zaman dahulu yang terbentuk kerajaan, raja dibantu oleh panglima dan gubernur.[49]

---

[48] Ibid., 53-54.

[49] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Hukum Adminitrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasah*, (Jakarta : Sinar Grafika : 2012), 134.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam sejarahnya lembaga eksekutif pada masa khalifah, terjadi dinamika ketatanegaraan di Islam. Para khalifah sejak Abu Bakar As-Siddiq hingga turki Usmani sudah mulai memperkenalkan dinamika lembaga eksekutif yang bertumpu pada seorag khalifah. Menurut Abdul Wahab Khallaf, posisi khalifah adalah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan yang memimpin urusan agama dan negara.[50]

Wazir (perdana menteri atau menteri), *kātib* (sekretaris khalifah), *ḥājib* (pengawal khalifah) dan *amīrul jihād* (panglima perang) mulai dipraktikkan pada masa selanjutnya. Ini semua menunjukkan bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Islam, sudah mulai diperkenalkan lembaga-lembaga eksekutif. Di dalam *fiqh siyāsah* kontemporer, kekuasaan eksekutif disebut *al-sulṭah at-tanfīḍhiyyah*. Sedangkan pemegang kekuasaan eksekutif adalah pemimpin wilayah, panglima militer, penarik pajak, pengatur keamanan dan semua aparat pemerintahan. [51]

3. *Siyasah* Qaḍā'iyyah (Yudikatif)

a. Pengertian Yudikatif

Penetapan syari'at Islam bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan. Dalam penerapannya (*syari'at Islam*) memerlukan lembaga untuk menegakkannya, karena tanpa lembaga (*al-qaḍā*),

[50] Ibid. Khalifa merangkap jabatan dengan tujuan utama menegakkan sendi-sendi agama dan politik dunia demi kesejahteraan umat. kekuasaan khalifah dalam urusan agama tidak ada hubungnnya dengan sifat ketuhanan. Dia bukan wali tuhan di muka bumi yang bebas dari kesalahan. Dia hanya manusia biasa yang diberi mandat untuk menegakkan agama dan dunia.
[51] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukum-hukum itu tidak dapat diterapkan. Dalam sistem pemerintah Islam, kewenangan peradilan (*al-qaḍā*) terbagi kedalam tiga bagian wilayah, yaitu : *wilāyah al-qaḍā, wilāyah al-maẓālim* dan *wilāyah al-ḥisbah*.[52]

Kekuasaan yudikatif dalam *fiqh siyāsah* dipegang oleh *al-qāḍi* atau hakim. Pada awalnya kekuasaan yudikatif dipegang oleh khalifah sekaligus. Namun khalifah juga mengangkat para *al-qāḍi* yang bertugas mengadili suatu perkara yang disengketakan di masyarakat. Misalnya khalifah Abu Bakar mengangkat Abu Darda sebagai *al-qāḍi* di Madinah, Syuraih sebagai *al-qāḍi* di Basrah dan Abu Musa al-Asy'ari sebagai *al-qāḍi* di Kuffah. Mereka diangkat untuk memimpin bidang peradilan dan hukum. Penentuan *al-qāḍi* terkadang diserahkan kepada para penguasa wilayah.[53]

b. Wewenang dan Tugas Yudikatif

Adapun tugas dari *al-qaḍāiyyah* adalah mempertahankan hukum dan Perundang-Undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilāyah *al-ḥisbah* yaitu lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilāyah *al-qaḍā* yaitu lembaga peradilan yang memutuskan perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana

[52] Hakim Javid Iqbal, *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, Cet Ke 3, (Bandung : Mizan, 1996), 65.
[53] Abdul Wahab Khallaf, *Al-Siyasah Al-Syar'iyyah*, (Kairo : Dar al-Anshar, 1997), 48-50. Lihat Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara...*, 141.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan wilāyah *al-maẓālim* yaitu lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar rakyat.[54]

Praktik peradilan yang terjadi dalam sejarah ketatanegaraan Islam menunjukkan bahwa khalifah adalah ketua lembaga peradilan, sedangkan para *al-qāḍi* adalah wakil-wakilnya disejumlah daerah karena luasnya jarak dengan pusat kekuasaan.[55]

Tujuan pengadilan dalam Islam bukanlah untuk mengorek kesalahan agar dapat dihukum, tetapi yang menjadi tujuan pokok yaitu menegakkan kebenaran supaya yang benar dinyatakan benar dan yang salah dinyatakan salah.[56]

Lembaga peradilan menurut para ulama *fiqh* merupakan lembaga independen yang tidak membedakan pihak-pihak yang bersengketa di hadapaan majlis hakim. Lembaga peradilan merupakan salah satu lembaga yang tidak terpisahkan dari tugas-tugas pemerintahan umum.[57]

---

[54] Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2007), h 273.
[55] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Hukum Adminitrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasah*, (Jakarta : Sinar Grafika : 2012),141.
[56] A Hasimi. *Dimana Letak Negara Islam*, 250.
[57] Abdul Aziz Dahlan, *Enksiklopedia Hukum Islam*, 1944.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Perkembangan dan Bentuk Lembaga Yudikatif

Dalam perkembangan dan bentuk dari adanya lembaga yudikatif ini Allah telah menurunkan Surat As-Shaad ayat 26 sebagai bukti bahwa lembaga yudikatif dalam Islam benar adanya, antara lain :[58]

يَٰدَاوُۥدُ إِنَّا جَعَلۡنَٰكَ خَلِيفَةٗ فِي ٱلۡأَرۡضِ فَٱحۡكُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ بِٱلۡحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ ٱلۡهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِۚ إِنَّ ٱلَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ لَهُمۡ عَذَابٞ شَدِيدُۢ بِمَا نَسُواْ يَوۡمَ ٱلۡحِسَابِ ٢٦

Artinya :

Hai Daud, Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat darin jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.

Hadist Nabi Muhammad SAW

اِذَاحَكَمَ الْحَاكِمُ فَاجْتَهَدَثُمَّ اصَابَ فَلَهُ اَجْرَا نِ,وَّاِذَاحَكَمَ فَاجْتَهَدَثُمَّ اَخْطَاَ فَلَهُ اَجْرٌ

Artinya :

Apabila seorang hakim memutuskan hukum sesudah hakim berijtihad kemudian tepat, maka dia memperoleh pahala dua kali lipat. Dan apabila dia berijtihad lalu memutuskan kemudian salah maka mendapat satu pahala (HR. Bukhari muslim)

Kata hakim diatas mengandung pengertian orang berhak mengadili perkara dalam hadist digunakan dengan kata *al-qāḍi* yang artinya hakim. Atas dasar ayat dan hadist di atas, para ulama *fiqh*

[58]Surat Surat As-Shaad ayat 26, *Al-Qur'an dan Terjemah Al-Kaffah*, (Surabaya : Sukses Publishing, 2012), 455.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sepakat menyatakan bahwa mengadakan dan menjalankan lembaga *al-qaḍā* itu hukumnua wajib kifayah.[59]

Dalam sejarah pemerintah Islam, orang yang pertama kali menjabat hakim di negara Islam adalah Rasullah SAW dan beliau menjalankan fungsi tersebut selaras dengan hukum Allah.[60]

Di dalam perkembangannya, lembaga peradilan tersebut meliput:[61] Wilāyah *al-Qaḍā* , Wilāyah *al-Ḥisbah* dan Wilāyah *al-Maẓālim*

Wilayah *al-qaḍā* adalah lembaga peradilan untuk memutuskan perkara awam sesama warganya, baik perdata maupun pidana. Menurut ulama *fiqh* wewenang lembaga *al-qaḍā* adalah terdiri atas:[62]

1) Menyelesaikan setiap perkara yang masuk, baik dengan cara baik maupun dengan menetapkan ketentuan hukum dalam Al-Qur'an
2) Menghentikan segala bentuk kedzaliman di tengah masyarakat
3) Melaksanakan *jarimah* dan menegakkan hak-hak Allah
4) Memeriksa segala perkara yang berhubungan dengan pelanggaran terhadap nyawa dan anggota tubuh manusia
5) Melindungi hak-hak anak yatim dan orang-orang yang cacat mental
6) Mengawasi dan memelihara harta wakaf
7) Melaksanakan berbagai wasiat
8) Bertindak sebagai wali nikah

---

[59] ibid.
[60] Abu Al-A'la Al-Maududi, *Sistem Politik Islam*, Cet Ke 2, (Bandung : Mizan, 1993), 248.
[61] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet Ke 1, (Jakarta : Gaya Media, 2001 Pratama), 137.
[62] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi...*, 137.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

9) Mengawasi dan melindungi berbagai kepentingan dan kewajiban hukum
10) Melaksanakan dan mengajak berbuat *amar ma'ruf nahi mungkar*

Sedangkan wilayah *al-ḥisbah* menurut Imam Al-Mawardi adalah wewenang untuk menjalankan *amar ma'ruf* ketika yang *ma'ruf* mulai ditinggalkan orang dan mencegah yang *munkar* ketika mulai dikerjakan orang.[63]

Tugas-tugas *al-ḥisbah* dibagi menjadi dua bagian yakni menyuruh kepada kebaikan yang meliputi menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak-hak bersama antara hak-hak Allah SWT dan hak-hak manusia, bagian kedua melarang dari kemungkaran yang meliputi melarang dari kemungkaran yang terkait dengan hak-hak manusia, serta melarang dari kemungkaran yang terkait dengan hak bersama antara hak-hak Allah SWT dan hak-hak manusia.[64]

Wilāyah *al-maẓālim* adalah gabungan dari dua kata, yaitu wilāyah dan *al-maẓālim*. Kata wilāyah secara literal berarti kekuasaan tertinggi, aturan dan pemerintahan. Sedangkan kata *al-maẓālim* adalah bentuk jamak dari *mazlimah* secara literal berarti kejahatan, kesalahan, ketidaksamaan dan kekejaman.[65]

---

[63] Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*, 1939.
[64] Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sultaniyyah*, (Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman), Cet Ke 1, (Jakarta : Qusthi Press), 403
[65] Basiq Djalil, *Peradilan Islam*, (Jakarta : Amzah, 2012), 113.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Wilāyah al-maẓālim adalah lembaga yang bertugas memberi penerangan dan pembinaan hukum, menegakkan ketertiban hukum baik di lingkungan pemerintahan maupun di lingkungan masyarakat dan memutuskan perkara. Lembaga ini mempunyai tiga macam hakim, yaitu :[66]

1) *Al-Al-qāḍi*

Al-qāḍi bertugas memberikan penerangan dan pembinaan hukum, menyelesaikan perkara sengketa, perselisihan dan masalah wakaf. Pada masalah ini di setiap wilayah diangkat beberapa hakim. Setiap perkara diselesaikan menurut mahzab yang dianut oleh masyarakat.

2) *Al-Muhtasib*

Adapun pejabat *al-muhtasib* bertugas mengawasi hukum, mengawasi ketertiban umum, menyelsaikan masalah-masalah kriminal yang perlu penanganan segera, *al-muhtasib* juga bertugas menegakkan *amar makruf nahi mungkar*, mengawasi ketertiban pasar, mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak tetangga dan menghukum orang yang mempermainkan hukum syariat.[67]

3) *Al-qāḍi al-Maẓālim*

Al-qāḍi Al-Maẓālim bertugas menyelesaikan perkara yang tidak dapat diputuskan oleh *al-qāḍi* atau *muhtasib*, meninjau kembali keputusan-keputusan yang dilakukan oleh dua hakim

[66] Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran...*, 176.
[67] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tersebut atau menyelesaikan perkara banding. Badan ini memiliki *mahkamat al-maẓālim.* Sidangnya selalu diselenggarakaan di masjid dan dihadiri oleh lima unsur sebagai anggota sidang, antara lain :

a) Para pembela dan pembantu sebagai juri yang sekuat tenaga berusaha meluruskan penyimpangan-penyimpangan hukum
b) Para hakim mempertimbangan wibawa hukum dan mengembalikan hak kepada yang berhak
c) Para *fuqaha* tempat rujukan *al-qāḍi al-maẓālim* bila menghadaapi kesulitan dalam menyelesaikan masalah yang *muskil* dari segi syari'at
d) Para pencatat kitab mencatat pernyataan-pernyataan dalam sidang dan keputusan sidang
e) Para saksi memberikan kesaksian terhadap masalah yang diperkarakan dan menyaksikan bahwa keputusan yang diambil hakim adalah benar dan adil. Agar para hakim melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya, mereka diberi tunjangan yang tinggi dan dilarang melakukan pekerjaan sampingan yang dapat mengganggu kelancaran tugasnya, seperti berdagang.[68]

[68] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

E. Dasar Hukum Pelaksanaan *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah* dalam Negara

Sumber atau dasar hukum pelaksanaan *fiqh siyāsah dustūriyyah* menurut Djazuli dalam bukunya, antara lain berasal dari :[69]

1. Al-Qur'an yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kulliy* dan semangat ajaran Al-Qur'an.
2. Hadist yang berhubungan dengan *imamah* dan kebijaksanaan Rasullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab.
3. Kebijakan-kebijakan Khulafaur al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan dalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu, berorientasi kepada besarnya kemaslahatan rakyat
4. Hasil ijtihad para ulama, di dalam masalah *fiqh siyāsah dustūriyyah* ijtihad para ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip *fiqh siyāsah dustūriyyah*. Dalam mencapai kemaslahatan umat misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik.
5. Sumber dari adat istiadat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan Hadist.

Penggunaan metode dalam *fiqh siyāsah* terasa lebih penting, alasanya masalah *siyāsah* tidak diatur secara terperinci oleh syariat Al-Qur'an dan Al-Hadist, sebagai contoh beberapa ayat Al-Qur'an yang berhubungan dengan

[69] Djazuli, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta : PT Fajar Interpratama Mandiri, 2017), 53-54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masalah *siyāsah*, dalam hal ini pembahasan *fiqh siyāsah dustūriyyah* dalam Al-Qur'an terdapat 10 ayat.[70]

Dalam pelaksaan *fiqh siyāsah dustūriyyah* ada beberapa hal yang perlu dipahami, yaitu sistem *fiqh siyāsah dustūriyyah* meliputi legislatif, eksekutif dan yudikatif maka dalam pelaksanaannya seorang pemimpin wakil dari rakyat haruslah berpegang teguh terhadap aturan yang ada di dalam Al-Qur'an dan Hadist.

Dalam menjalankan tugasnya seorang wakil rakyat haruslah mempunyai sifat persatuan, toleransi, perdamain, kemerdekaan, keadilan dan keterbukaan dalam mempertanggung jawabkan atau menjalankan tugas sesuai dengan kapasitasnya menjadi seorang pemimpin. Hal tersebut Allah telah perintahkan dalam Al-Qur'an, antara lain :

1. Sifat Persatuan (Al-Baqarah ayat 213)[71]

كَانَ ٱلنَّاسُ أُمَّةً وَٰحِدَةً فَبَعَثَ ٱللَّهُ ٱلنَّبِيِّـۧنَ مُبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ وَأَنزَلَ مَعَهُمُ ٱلْكِتَٰبَ
بِٱلْحَقِّ لِيَحْكُمَ بَيْنَ ٱلنَّاسِ فِيمَا ٱخْتَلَفُوا۟ فِيهِ ۚ وَمَا ٱخْتَلَفَ فِيهِ إِلَّا ٱلَّذِينَ أُوتُوهُ مِنۢ بَعْدِ
مَا جَآءَتْهُمُ ٱلْبَيِّنَٰتُ بَغْيًۢا بَيْنَهُمْ ۖ فَهَدَى ٱللَّهُ ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ لِمَا ٱخْتَلَفُوا۟ فِيهِ مِنَ
ٱلْحَقِّ بِإِذْنِهِۦ ۗ وَٱللَّهُ يَهْدِى مَن يَشَآءُ إِلَىٰ صِرَٰطٍ مُّسْتَقِيمٍ ﴿٢١٣﴾

Artinya :

> Manusia itu adalah umat yang satu. (setelah timbul perselisihan), Maka Allah mengutus Para Nabi, sebagai pemberi peringatan, dan Allah menurunkan bersama mereka kitab yang benar, untuk memberi keputusan di antara manusia tentang perkara yang mereka perselisihkan. tidaklah berselisih tentang kitab itu melainkan orang yang telah didatangkan kepada mereka Kitab, Yaitu setelah datang

[70] Abdul Wahab Khallaf, *Al-Siyasah Wa Al-Syariah*, (Kairo : Dar Ansor, 1977), 33. Lihat Djazuli, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta : PT Fajar Interpratama Mandiri, 2017), 32.
[71] Surat Al-Baqarah ayat 213, *Al-Qur'an dan Terjemah Al-Kaffah*, (Surabaya : Sukses Publishing, 2012), 34.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepada mereka keterangan-keterangan yang nyata, karena dengki antara mereka sendiri. Maka Allah memberi petunjuk orang-orang yang beriman kepada kebenaran tentang hal yang mereka perselisihkann itu dengan kehendak-Nya. dan Allah selalu memberi petunjuk orang yang dikehendaki-Nya kepada jalan yang lurus.

2. Keadilan (Surat Al Maidah Ayat 8)[72]

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ كُونُواْ قَوَّٰمِينَ لِلَّهِ شُهَدَآءَ بِٱلۡقِسۡطِۖ وَلَا يَجۡرِمَنَّكُمۡ شَنَـَٔانُ قَوۡمٍ عَلَىٰٓ أَلَّا تَعۡدِلُواْۚ ٱعۡدِلُواْ هُوَ أَقۡرَبُ لِلتَّقۡوَىٰۖ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَۚ إِنَّ ٱللَّهَ خَبِيرُۢ بِمَا تَعۡمَلُونَ ٨

Artinya :

Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu Jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk Berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.

3. Toleransi (Surat Al Fushillat Ayat 34)[73]

وَلَا تَسۡتَوِي ٱلۡحَسَنَةُ وَلَا ٱلسَّيِّئَةُۚ ٱدۡفَعۡ بِٱلَّتِي هِيَ أَحۡسَنُ فَإِذَا ٱلَّذِي بَيۡنَكَ وَبَيۡنَهُۥ عَدَٰوَةٞ كَأَنَّهُۥ وَلِيٌّ حَمِيمٞ ٣٤

Artinya :

Dan tidaklah sama kebaikan dan kejahatan. Tolaklah (kejahatan itu) dengan cara yang lebih baik, Maka tiba-tiba orang yang antaramu dan antara Dia ada permusuhan seolah-olah telah menjadi teman yang sangat setia.

---

[72] Surat Surat Al Maidah Ayat 8, *Al-Qur'an dan Terjemah Al-Kaffah*, (Surabaya : Sukses Publishing, 2012), 109.

[73] Surat Surat Al Fushillat Ayat 34, *Al-Qur'an dan Terjemah Al-Kaffah*, (Surabaya : Sukses Publishing, 2012), 481.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Kebebasan atau Kemerdekaan (Ar-Rum Ayat 8)[74]

أَوَلَمْ يَتَفَكَّرُوا۟ فِىٓ أَنفُسِهِم ۗ مَّا خَلَقَ ٱللَّهُ ٱلسَّمَٰوَٰتِ وَٱلْأَرْضَ وَمَا بَيْنَهُمَآ إِلَّا بِٱلْحَقِّ وَأَجَلٍ مُّسَمًّى ۗ وَإِنَّ كَثِيرًا مِّنَ ٱلنَّاسِ بِلِقَآئِ رَبِّهِمْ لَكَٰفِرُونَ ﴿٨﴾

Artinya :

Dan mengapa mereka tidak memikirkan tentang (kejadian) diri mereka? Allah tidak menjadikan langit dan bumi dan apa yang ada diantara keduanya melainkan dengan (tujuan) yang benar dan waktu yang ditentukan. dan Sesungguhnya kebanyakan di antara manusia benar-benar ingkar akan Pertemuan dengan Tuhannya.

[74] Surat Ar-Rum Ayat 8, *Al-Qur'an dan Terjemah Al-Kaffah*, (Surabaya : Sukses Publishing, 2012), 406.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

GARIS BESAR HALUAN NEGARA DI INDONESIA

A. Garis Besar Haluan Negara

Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah suatu Haluan Negara dalam Garis-Garis Besar sebagai persyaratan kehendak rakyat yang pada hakikatnya adalah suatu Pola Umum Pembangunan Nasional yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disingkat dengan MPR.[1]

Garis-Garis Besar Haluan Negara yang disingkat dengan GBHN juga dapat diartikan sebagai Haluan Negara tentang penyelenggaraan negara dalam Garis-Garis Besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun. Pola Umum Pembangunan Nasional tersebut merupakan rangkaian perogram-program pembangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu yang berlangsung secara terus-menerus. Garis-Garis Besar Haluan Negara disusun berdasarkan landasan idiil Pancasila dan Konstitusional Undang-Undang Dasar 1945.[2]

Tujuan dan maksud ditetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah untuk memberikan arah bagi perjuangan negara dan rakyat Indonesia dalam mewujudkan tujuan Nasional seperti yang termaktub di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum,

[1] Sekretaris Negara Republik Indonesia, *Naskah Garis Besar Haluan Negara*, (Jakarta, 1983), 40.
[2] Sekretaris Negara Republik Indonesia, *Naskah Garis Besar...*, 40.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mencerdaskan kehidupan Bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan dan keadilan sosial.[3]

B. Latar belakang Garis Besar Haluan Negara

Latar belakang lahirnya Garis Besar Haluan Negara di Indonesia berawal dari adanya gejolak politik pada masa orde lama, yang pada akhirnya GBHN dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan negara untuk zaman orde baru dan reformasi, hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan petunjuk arah gerak negara menuju pembangunan yang lebih baik.

1. Garis Besar Haluan Negara Orde Lama (1945-1965)

Pada masa awal pembentukan GBHN Presiden Soekarno melahirkan Komite Nasional Pusat yang disingkat dengan KNIP yang berdasarkan Maklumat Presiden Nomor X tertanggal 16 Oktober 1945 diberikan tugas untuk membantu presiden menyusun GBHN. Seiring berjalannya kekuasaan, GBHN kemudian mengalami penyusunan secara detail di era Orde Baru. Selain melanjutkan era Orde Lama, GBHN merupakan perwujudan dari model perencanaan ekonomi kerakyatan Pancasila sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 yang tidak pernah merubah substansi pemaknaan.[4]

GBHN adalah instrumen sentral dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945. Secara ketatanegaraan mengembalikan kembali kehadiran

[3] Ibid.
[4] Muharsono, *Pentingnya GBHN*, Diakses Pada Tanggal 29 September 2017, 198.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

GBHN adalah amanah UUD 1945 sekaligus akan memiliki implikasi kepada penguatan kedudukan MPR, yang bisa jadi akan dipandang bertabrakan dengan sistem Presidensial yang dianut dalam Amandemen UUD 1945.[5]

Pada tanggal 29 Agustus 1945 PKI telah dibubarkan oleh presiden dan sebagai gantinya telah dibentuk Komite Nasional Pusat. Badan ini sekalipun keberadaannya mutlak menurut Aturan Peralihan Pasal IV, tugasnya adalah sekedar membantu presiden. Dalam hal ini, terserah kepada presiden di dalam bidang apa perbantuan itu. Perubahan terhadap Aturan Peralihan Pasal IV dilakukan dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X, yang menetapkan sebagai berikut :[6]

Sebelum terbentuknya MPR dan DPR, KNIP diserahi kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan GBHN. Bahwa pekerjaan KNIP sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih antara mereka serta bertanggung jawab kepada KNIP.[7]

Ketika dilihat dari ketentuan-ketentuan diatas, terdapat tiga hal yang penting, yaitu :[8]

a. Komite Nasional Pusat menjadi lembaga legislatif
b. Komite Nasional Pusat ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara

[5] Ibid., 198.
[6] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, Cet Ke 10, (Jakarta : Rajawali Pers, 2015), 123.
[7] Pasal IV Aturan Peralihan.
[8] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, 123-124.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Membentuk sebuah badan pekerja yang akan betanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat

Pada awal pemerintahan, kekuasaan presiden dalam menjalankan pemerintahan bukan hanya sekedar berdasarkan Pasal 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 UUD 1945, tetapi juga berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD yang berbunyi "sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk menurut Undang-Undang Dasar, segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan bantuan suatu Komite Nasional".[9]

Tugas legislatif yang diserahkan kepada Komite Nasional yang dimaksud, hanya dalam bidang pembuatan Undang-Undang, baik pasif maupun aktif. Tidak termasuk didalamnya hak mengontrol dan mengawasi pemerintah. Tugas itu langsung ada pada presiden sendiri, sesuai dengan Pasal IV Aturan Peralihan.[10]

Pada Orde Lama, MPR ini telah dipakai untuk memperkukuh ideologi Monipol Usdek dan menyatakan Presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup. DPR dilucuti dari berbagai wewenang, antara lain mengajukan usul angket dan usul mosi. *Accountability* boleh dikatakan tidak dilaksanakan. Akan tetapi, akhirnya Presiden Soekarno harus

[9] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, Cet Ke 10, (Jakarta : Rajawali Pers, 2015), 120-121.

[10] M Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekeuasaan Eksekutif Dan Legislatif Di Indonesia,* (Jakarta : Pradnya Paramita), 124. Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...,* 124.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberikan pertanggung jawaban kepada MPR. Hal ini menyebabkan berakhirnya jabatan Soekarno sebagai presiden.[11]

2. Garis Besar Haluan Negara Orde Baru (1965-1998)

Pokok-pokok penyusunan dan penuangan GBHN yaitu untuk memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan, baik dalam waktu lima tahun berikutnya maupun dalam jangka panjang, maka GBHN perlu disusun dan dituangkan di dalam Pola Umum Pembangunan Nasional secara sistematis sebagai berikut:

a. Pola Dasar Pembangunan Nasional[12]

Pembangunan Nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, maka landasan pelaksanaan pembangunan Nasional adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur merata materi dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

[11] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, Cet Ke 10, (Jakarta : Rajawali Pers, 2015), 161.
[12] Naskah asli GBHN dalam ketetapan MPR No II/MPR/1983

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang[13]

Setelah pemberontakan G30S/PKI pada tahun 1965 dapat digagalkan, maka orde baru dengan perjuangan yang sungguh-sungguh telah berhasil menciptakan stabilitas Nasional, baik dibidang ekonomi maupun dibidang politik. Agar pelaksanaan pembangunan Nasional dapat berjalan dengan lancar dan benar-benar mengarah dalam mencapai tujuan Nasional, perlu ditentukan oleh Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang.

Pelaksanaannya telah dimulai sejak tahun 1969 dengan pembangunan lima tahun yang pertama dan kedua, selanjutnya disusul dengan pelita ketiga, pelita keempat, dan seterusnya, hal ini merupakan rangkaian pelita yang saling sambung-menyambung dalam suatu kesatuan yang sama.

Arah pembangunan dalam jangka panjang ini targetannya bukan hanya mengejar kemajuan lahiriah, melainkan keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara keduanya. Bahwa pembangunan itu merata diseluruh tanah air, untuk seluruh masyarakat dan harus benar-benar dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup, yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan kita.

Sasaran utama Pembangunan Jangka Panjang adalah terciptanya landasan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatannya sendiri menuju masyarakat yang adil dan

[13] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

makmur berdasarkan Pancasila. Adapun sasaran yang hendak dicapai adalah :[14]

1) Bidang Agama, Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial dan Budaya
2) Bidang Politik
3) Bidang Pertahanan dan Keamanan
4) Bidang Ekonomi
   a) Repelita Pertama

      Meletakkan titik berat kepada sektor pertanian dan industri
   b) Repelita Kedua

      Meletakkan titik berat kepada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku
   c) Repelita Ketiga

      Meletakkan titik berat kepada sektor pertanian menuju swasembada pangan dan peningkatkan industri yang mengolah bahan baku menjadi bahan jadi
   d) Repelita Keempat

      Meletakkan titik berat kepada sektor pertanian untuk melanjutkan kepada usaha-usaha menuju swasembada pangan dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri, baik industri berat maupun

[14] Naskah asli GBHN dalam ketetapan MPR No II/MPR/1983

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam repelita-repelita selanjutnya

c. Pola Umum Pelita IV[15]

Dalam pelita ketiga, Bangsa Indonesia telah mencapai hasil yang positif, sehingga tercapailah keadaan yang mantap untuk melanjutkan pembangunan dalam pelita keempat, sebagai pelaksanaan tahap keempat dan Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang. Pelita keempat meliputi jangka waktu 1 April 1984 sampai 31 Maret 1989.

Tujuan adanya pelita keempat ini adalah untuk meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat yang makin merata dan adil serta meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya.

Sesuai dengan Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, maka dalam pelita keempat prioritas diletakkan pada pembangunan bidang ekonomi dengan titik berat kepada sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha pemantapan swasembada pangan dan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri.

Pada pola pembangunan ketatanegaraan orde baru, kekuasaan legislatif yang biasanya disebut dengan lembaga perwakilan rakyat, secara umum struktur organisasi Lembaga Perwakilan Rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu Lembaga Perwakilan Rakyat satu kamar (*unicameral*) dan Lembaga Perwakilan Rakyat dua kamar

[15] Naskah asli GBHN dalam ketetapan MPR No II/MPR/1983

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(*bicameral*).[16] Dengan kewenangan yang demikian itu dapat dipahami bahwa MPR adalah lembaga yang berdiri sendiri disamping DPR dan DPD. Dengan demikian UUD 1945 memperkenalkan sistem parlemen *trikameral* atau *trikameralisme*.[17]

Sistem Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia UUD 1945 Pra Amandemen menganut sistem *unicameral* dengan menempatkan MPR menjadi supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Akibat dari itu timbul ketimpangan ketatanegaraan terutama antar lembaga negara, dimana akibat superioritas ini MPR dapat memberikan *justifikasi* pada semua lembaga negara tanpa terkecuali, sehingga eksistensi tiga lembaga negara (legislatif, yudkatif dan eksekutif) menjadi semu.[18]

Sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, MPR membawahi lembaga-lembaga negara yang lain.[19] Tugas dan wewenang dari MPR berdasarkan UUD 1945, maka dalam Ketetepan MPR No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR ditegaskan :[20]

1) Tugas dari MPR
   a) Menetapkan Undang-Undang Dasar

---

[16] Saldi Isra, "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Tricameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat" Jurnal Konstitusi, Vol 1 No 1 (Juli, 2004), 116. Lihat Titik Tri Wulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta : Prenada Media Group, 2011), 65.

[17] Ibid. Dalam sistem tiga kamar (*Trikameral*), struktur organisasi parlemen nasional terdiri atas tiga badan yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri.

[18] Lihat Titik Tri Wulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usha Negara...*, 65.

[19] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, Cet Ke 10, (Jakarta : Rajawali Pers, 2015),161.

[20] Ketetepan MPR No. I/MPR/1983 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Lihat Kansil, *Hukum Tata Negara RI*, (Jakarta : Bina Aksara, 1987), 135.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b) Menetapkan Garis Besar Haluan Negara

c) Memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden

2) Kewenangan MPR

a) Membuat putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain

b) Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan MPR

c) Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat presiden dan wakil presiden.

d) Mencabut mandat dan memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya apabila melanggar haluan negara

e) Mengubah UUD dan menetapkan peraturan tata tertib

f) Menetapkan pemimpin MPR yang dari dan oleh Anggota MPR

g) Mengambil atau memberi keputusan terhadap Anggota MPR yang melanggar sumpah atau janji Anggota MPR

Pelaksanakan GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR, pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk Peratuan Perundangan dan atau dalam Garis-Garis Kebijaksanaan Pemerintah. Selain itu setiap lima tahun sekali GBHN ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan kehidupan rakyat dan Bangsa Indonesia.[21]

[21] Sekretaris Negara Republik Indonesia, *Naskah Garis Besar Haluan Negara*, (Jakarta, 1983), 41.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kekuasan yang besar dari MPR dalam praktik ketatanegaraan, tidak jarang diselewengkan atau dipergunakan sebagai alat pembesar kekuasaan presiden diluar ketentuan UUD 1945, seperti pemberian kekuasaan tidak terbatas kepada presiden melalui TAP MPR No. V/MPR/1998 tentang pemberian tugas dan wewenang khusus kepada Presiden atau Mandataris MPR RI dalam rangkah penyuksesan dan pengamanan Pembangunan Nasional sebagai pengamalan Pancasila.[22]

Sebelum perubahan UUD 1945 Indonesia menganut Supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian Supremasi Parlemen yang dikenal di dunia, pada Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 sebelum perubahan, MPR disebut sebagai pelaku tertinggi kedaulatan negara yang dirumuskan dengan kalimat "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR".[23]

Pada masa orde baru Indonesia melaksanakan pembangunan dalam berbagai aspek kehidupan yang meliputi pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Dalam membiayai pelaksaan tersebut tentu membutuhkan biaya yang cukup besar, disamping mengandalkan devisa dan ekspor nonmigas, pemerintah juga mencari bantuan kredit luar negeri.

---

[22] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Tehadap Konstitusi Indonesia*, (Yogyakarta : PSH FH UII Kerjasama dengan Gama Media, 1999), 71-74. Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, Cet Ke 10, (Jakarta : Rajawali Pers, 2015), 162.
[23] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, 157-158.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam prosesnya, pertumbuhan ekonomi tidak dibarengi dengan pemerataan dan landasan ekonomi yang mantap sehingga tahun 1997 terjadi krisis ekonomi dunia, sehingga Indonesia tidak mampu bertahan, sebab ekonomi Indonesia dibangun dalam fondasi yang rapuh.

Di tahun 1997 orde baru runtuh, penyebabnya adalah krisis moneter yang melanda, sejak saat itu kondisi ekonomi Indonesia semakin memburuk seiring dengan krisis keuangan yang melanda Asia. KKN merajalela, sementara kemiskinan semakin meningkat. Terjadi ketimpangan sosial dimana-mana yang menyebabkan kerusuhan, sehingga muncullah demonstrasi yang digerakkan oleh mahasiswa. Tuntutat para demonstran adalah perbaikan ekonomi dan Reformasi total.

Demonstrasi besar-besaran dilakukan di Jakarta pada tanggal 12 Mei 1998. Pada saat itu terjadi peristiwa **Trisakti**, yang meninggalkan empat mahasiswa Trisakti akibat bentrok dengan aparat. Menanggapi peristiwa tersebut Soeharto berjanji akan *merushuffle* Kabinet Pembangunan VII menjadi Kabinet Reformasi. Selain itu juga akan membentuk Komite Reformsasi yang bertugas menyelesaikan UU Pemilu, UU Kepartaian, UU Susdek MPR, DPR, dan DPRD, UU Antimonopoly dan UU Antikorupsi.

Dalam perkembangannya, Komite Reformsasi belum bisa terbentuk karena 14 menteri menolak untuk diikutsertakan dalam Kabinet Reformsasi. Adanya penolakan tersebut menyebabkan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Soeharto mundur dari jabatannya sebagai presiden pada taanggaal 21 Mei 1998. Kemudian presiden diganti dengan wakilnya BJ Habiebie peristiwa ini menandai berakhirnya masa Orde Baru.

3. Garis Besar Haluan Negara Reformasi (1998-Sekarang)

Pada perkembangannya di tahun 1999-2004 MPR mengeluarkan TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN dengan maksud dan tujuan Garis-garis Besar Haluan Negara ditetapkan dengan maksud memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju, dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan.[24]

Praktik-praktik dalam melanggar UUD, menyebabkan MPR dalam sidang Tahunan 2001 memutuskan meniadakan Pasal 1 ayat 2 lama dan menggantinya menjadi "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD*". Perubahan itu mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945. Perubahan itu juga berimplikasi kepada pengurangan kewenangan MPR.[25]

[24] TAP MPR No IV/MPR/1999
[25] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, Cet Ke 10, (Jakarta : Rajawali Pers, 2015), 163.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sidang umum MPR 2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 dengan mengembalikan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara sesuai dengan proporsinya, yaitu mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem *bicameral*. Amandemen ini menempatkan MPR tidak lagi menjadi supremasi, tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang anggotanya meliputi DPR dan DPD. Pertimbangan logis Indonesia mengadopsi sistem *bicameral* dengan membentuk kamar kedua setelah DPR dan DPD adalah untuk mewadahi keterwakilan yang berbeda yakni pusat dan daerah.[26]

Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yaang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggung jawab kepada rakyat.[27]

Susunan MPRpun mengalami perubahan, sebelum dirubah Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 berbunyi "*MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang*". Ketentuan tersebut menyatakan bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan.

[26] Titik Tri Wulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negar...*, 65.
[27] Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), 74.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perluasan keanggotaan MPR tersebut dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik (DPR), tetapi juga unsur-unsur fungsional dan daerah. Hal ini bertujuan agar seluruh rakyat, golongan dan daerah akan mempunyai wakil dalam majelis, hingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.[28]

Pembahasan perubahan UUD 1945 dalam sidang tahunan MPR, tahun 2002 berlangsung alot. Pada pengambilan keputusan terhadap materi rancangan perubahan UUD 1945 terjadi satu kali pemungutan suara (*voting*) terhadap rumusan Pasal 2 ayat 1 mengenai susunan keanggotaan MPR, usulan tersebut disetetujui oleh 475 anggota MPR dengan perubahan "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang".[29]

Seiring dengan terjadinya reformasi politik tahun 1998 dan berakhirnya politik orde baru, maka semua produk orde baru ditinggalkan termasuk penggunaan GBHN, sejak GBHN tidak lagi menjadi arah pedoman pembangunan negara, terasa ada yang hilang atau kurang, yakni arah pembangunan negara hendak dikemanakan. Harus dipahami, sejak GBHN hilang dari peradaran, untuk menjaga pembangunan berkelanjutan, muncullah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai ganti GBHN. RPJPN merupakan dokumen Perencanaan

[28] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, Cet Ke 10, (Jakarta : Rajawali Pers, 2015), 163.

[29] MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta : Sekretariat Jendral MPR RI, 2003), 204-205. Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, 165.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pembangunan Nasional periode 20 tahunan yang terhitung sejak 2005 sampai 2025. RPJPN merupakan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tetang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.[30]

Berkaitan dengan alat perlengkapan negara, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 hasil amandemen, maka ditetapkan empat kekuasaan negara dan satu lembaga bantu antara lain :[31]

a. Kekuasaan Legislatif : MPR terdiri dari DPR dan DPD
b. Kekuasaan Eksekutif : Presiden dan Wakil Presiden
c. Kekuasaan Yudikatif : MA dan MK
d. Kekuasaan Eksaminatif : BPK
e. Lembaga Bantu : KY

Dengan makna kedudukan dari dua sisi tersebut Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 *junto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 membedakan dua kelompok lembaga negara menurut UUD 1945, yaitu lembaga tertinggi negara adalah MPR dan lembaga tinggi negara terdiri atas Presiden, DPA, DPR, BPK dan MA. Namun berdasarkan ketentuan UUD 1945 Pasca-Amandemen tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok lembaga

[30] PDF Naskah Materi Pengantar Soal Propenas/GBHN/RPJPN Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. 7.

[31] Bandingkan dengan pembagian kekuasaan menurut UUD 1945 sebelum amandemen. Sebelum amandemen terdapat lima kekuasaan. Satu lembaga tertinggi negara dan lima lembaga tinggi negara. Meliputi (1) lembaga tertinggi negara yang dipegang oleh MPR, lembaga ini kedudukannya ada di atas UUD 1945 karena memegang kedaulatan rakyat. (2) kekuasaan legislatif terdiri dari DPR (3) kekuasaan eksaminatif terdiri dari BPK. (4) kekuasaan eksekutif terdiri dari presiden dan wakil presiden. (5) kekuasaan konsultif terdiri dari DPA. (6) kekuasaan yudikatif terdiri dari Mahkama Agung. Lihat Titik Tri Wulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara...*, 58-59.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tertinggi negara dan lembaga tinggi negara pola Ketetapan MPR No. VI/MPR/1972 *junto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978.[32]

Dari segi kelembagaannya, menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasca perubahan keempat (tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan Konstitusional dari UUD, delapan organ tersebut adalah :[33]

a. DPR (Dewan PerWakilan Rakyat)
b. DPD (Dewan PerWakilan Daerah)
c. MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)
d. BPK (Badan Pemeriksaan Keuangan)
e. Presiden dan Wakil Presiden
f. MA (Mahkama Agung)
g. MK (Mahkama Konstitusi)
h. KY (Komisis Yudisial)

Yang mana dalam kedudukan terhadap Pasal 1 ayat 2 dan Pasal 2 ayat 1 berimplikasi kepada :[34]

---

[32] Philipus M Hadjon, *Eksistensi Kedudukan dan Fungsi MPR Sebagai Lembaaga Negara dalam Makalah Seminar Peranan MPR sebagai Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, kerja sama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya 10 Desember 2004, 3. Lihat Philipus M Hadjon, *Lembaaga Tertinggi dan Lembaga Tingi Negara Menurut UUD 1945*, (Surabaya : Bina Ilmu, 1992), 10. Lihat Titik Tri Wulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara...*, 59-60.
[33] UUD Pasca Amandemen Ke 4
[34] Saldi Isra, "*Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat*..."..., 128. Lihat Titik Tri Wulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara...*, 67.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Reposisi peran MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi gabungan antara DPR dan DPD.

b. Kewenangan MPR dari menetapkan GBHN dan memilih presiden dan wakil presiden menjadi mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD dan jika presiden dan atau wakil presiden diangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam masa jabatannya secara bersamaan, MPR memilih presiden dan wakil presiden dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatan.

C. Pro Kontra Penerapan Kembali Garis Besar Haluan Negara di Indonesia

1. Pro pemberlakuan kembali GBHN[35]

Jimly Asshiddiqie berpendapat tentang tidak ada larangan terkait dengan memberlakuan kembali GBHN di Indonesia karena dalam setiap pembicaraan mengenai lembaga negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. Pengaturan lebih lanjut mengenai MPR yang dapat diatur dengan Undang-Undang bukan hanya pengaturan

[35] https://constituendum.wordpress.com/2016/01/21/pemberlakuan-kembali-gbhn/ Diakses Pada Tanggal 29 Januari 2019

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengenai kedudukan MPR semata, tetapi juga kewenangannya. Oleh karena itu, UUD 1945 membuka ruang terhadap pengaturan kewenangan MPR, termasuk kewenangan dalam menetapkan GBHN. Dengan demikian, pemberlakuan kembali GBHN adalah hal yang tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.[36]

Selain itu Ms Bakry Noor dalam bukunya menyatakan bahwa konsep dasar negara Indonesia berlandaskan Pancasila berintikan kekeluargaan dan kebersamaan adalah negara yang beraliran integralistik. Dalam kehidupan nasional bangsa Indonesia, kehidupan integralistik ini menitikberatkan pada kebersamaan dan kekeluargaan menuntut keseimbangan yang dinamik dan serasi antara inisiatif pemerintah dan partisipasi masyarakat, sehingga tidak jadi masalah jika GBHN memang diterapkan kembali di Indonesia.[37]

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

[36] Jimly Asshiddiqie. "*Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Nasional*" disampaikan dalam Pembukaan Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2005 yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia di Jakarta tertanggal 21 November 2005, 12.
[37] Ms Bakry Noor, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, (Yogyakarta : Liberty, 2001), 79-85.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Indonesia, yang hanya menitikberatkan pada partisipasi masyarakat melalui DPR.[38]

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat tidak ada salahnya jika GBHN diterapkan kembali karena semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan hukum, hal ini berfungsi agar menjamin bahwa perubahan tersebut terjadi dengan cara teratur. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, implementasi dari fungsi hukum hanya dapat diwujudkan apabila hukum dijalankan oleh sesuatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum tersebut.[39]

Bambang Sadono selaku ketua Badan Pengkajian MPR RI memberikan pendapatnya terkait dengan wacana pemberlakuan kembali GBHN, ketika GBHN kembali tidak akan menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara karena itu hanya tafsir dari setiap individu maupun lembaga. Kembalinya GBHN ditekankan pada fungsi sebagai wadah dari penyelenggaraan pembangunan negara.[40]

Dari adanya perbedaan pandangan, menurut Bambang Sadono, mulai mengerucut, yaitu produk hukum untuk konsep GBHN adalah dalam bentuk Ketetapan MPR sedangkan konsep sistem perencanaan pembangunan berpijak pada pembangunan dengan jangka waktu yang

---

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

[39] Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, (Yogyakarta : Genta Publishing, 2012), 65-66

[40] Berita wawancara ekslusif oleh Metro Tv News.Com di akses pada selasa 19 september 2017 http://www.tribunnews.com/mpr-ri/2017/11/17/ada-perbedaan-pendapat-mengenai-gbhn, diuplod pada Jumat, 17 November 2017 11:51 WIB

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lebih pendek (lima tahunan dan sepuluh tahun) dalam bentuk Undang-Undang. Selain itu TAP MPR dan Undang-Undang hanyalah baju jadi tidak ada alasan untuk tidak bisa menghidupkan kembali GBHN, oleh karena itu Badan Pengkajian MPR tengah mempersiapkan rancangan draft materi GBHN dan pemerintah juga tidak keberatan jika ada GBHN dihidupkan kembali di Indonesia karena bisa menjadi rujukan dan panduan negara untuk bisa lebih terarah.[41]

2. Kontra Pemberlakuan Kembali GBHN[42]

Landasan filosofis adanya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN adalah mengingat MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang memegang kekuasaan tidak terbatas sehingga MPR menetapkan haluan-haluan apa yang hendak dipergunakan dalam lima tahun dengan memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran pada waktu tersebut.

Semenjak perubahan UUD 1945, Indonesia telah berkomitmen untuk memperkuat sistem presidensial. Hal ini dapat ditunjukkan dengan adanya perubahan posisi antara presiden dan MPR yang semula "*untergeordnet*" menjadi "*neben*" mengakibatkan presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR, tetapi mandataris rakyat.

Pemberlakuan kembali GBHN akan mengakibatkan pemerintah harus mengikuti kembali pedoman pembangunan yang ditetapkan oleh MPR. Pemikiran dari presiden yang bersifat progresif dan diperlukan yang tidak

[41] Ibid.
[42] https://constituendum.wordpress.com/2016/01/21/pemberlakuan-kembali-gbhn/ diakses pada tanggal 29 Januari 2019.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terpetakan dalam GBHN menjadi sulit untuk dilakukan. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali GBHN merupakan bentuk inkonsitensi bangsa Indonesia terhadap komitmen awalnya untuk memperkuat sistem presidensial.

Saldi Isra berpendapat bahwa perubahan UUD 1945 yang tidak lagi menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi menyebabkan pergeseran kewenangan MPR. MPR tidak lagi dapat melahirkan produk hukum berupa Ketetapan yang bersifat *regeling*, tetapi MPR hanya dapat mengeluarkan Ketetapan yang bersifat menetapkan saja.[43]

Dalam konsep negara hukum demokratik, setiap pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat. Rakyat yang menjadi sasaran berlakunya suatu peraturan perundang-undangan memiliki hak untuk mengontrol materi hukum (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh badan-badan berwenang.[44]

Dalam hal secara materiil ditemukan adanya materi muatan peraturan perundangan yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, rakyat harus menggugat atau mengajukan keberatan atas keabsahan berlakunya peraturan perundangan tersebut kepada badan-badan yang

---

[43] http://www.indopos.co.id/2012/08/pemberlakuan-kembali-gbhn-perlu-kajian-lagi.html, diakses Jumat, 29 Mei 2015 pukul 14.53 WIB.

[44] Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum*, (Jakarta : Citra Aditya Bakti, 2001), 31.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berwenang. Badan-badan tersebut selanjutnya melakukan pengujian atas keabsahan (validitas) peraturan Perundang-Undangan itu.[45]

Pengelolaan pembangunan nasional yang telah menjadi wewenang presiden dipilih secara langsung oleh rakyat mengakibatkan tidak diperlukan lagi adanya bimbingan MPR melalui GBHN yang menjadi adanya tolok ukur pembangunan nasional.[46]

Salah satunya yang tidak setuju dengan adanya GBHN diberlakukan kembali di Indonesia adalah Prof Mahfud MD. Menurutnya hubungan kekusaan yang rancau datang dari angota eksekutif MPR yang dari utusan daerah, dalam hal ini membawah kerancauan dalam hubungan eksekutif dan lembaga permusyawaratan. Dalam utusan daerah sesuai dengan Undang-Undang No. 2 tahun 1985 *junto* Undang-Undang No. 5 tahun 1995 ditentukan bahwa gubernur termasuk salah seorang utusan daerah yang dipilih oleh DPRD.[47]

Ketentuan ini terlihat menyimpang sebab DPRD disuruh memilih tapi yang harus dipilih sudah pasti. Ketidakwajaran ini akan semakin terlihat manakala dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan kita yang meletakkan gubernur sebagai bagian dari eksekutif (kepala wilayah) yang merupakan

---

[45] Ibid.
[46] Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, 326.
[47] Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999), 249.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bawahan dari presiden, padahal presiden harus bertanggung jawab kepada MPR atas kerja-kerja bidang pemerintahan.[48]

Kerancauan tetang siapa melapor kepada siapa ini semakin jelas jika dilihat dari unsur-unsur di MPR, unsur ABRIpun sebagai kekuatan politik ditentukan berdasarakan usul Pengab, padahal Pengab dan seluruh anggota ABRI menurut pasal 10 UUD 1945 merupakan bawahan presiden. Hadirnya para menteri dan pejabat yang setingkat dengan menteri serta kepala staf di lingkungan ABRI juga memperkuat barisan eksekutif di MPR yang terjadi dalam konfigurasi seperti ini adalah :[49]

a. Presiden menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas-tugasnya MPR dan yang dilaporkan itu adalah hasil kerja para pembantu presiden yang kemudian masuk menjadi anggota MPR. Jika para eksekutif yang di MPR itu berani menolak laporan presiden berarti dia menolak laporannya sendiri sebagai eksekutif yang membantu presiden. Jadi sulit dalam konfigurasi seperti ini akan menjadi penilaian yang objektif atas laporan pertanggungjawaban presiden
b. Presiden mengangkat sebagian anggota MPR dan kemudian MPR diberi tugas memilih dan mengangkat presiden. Akibatnya sulit dihindari munculnya tendensi untuk saling mengangkat.

[48] Ibid.
[49] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selain adanya kerancauan dalam anggota eksekutif MPR. Masalah lain timbul dari utusan golongan yang tidak transparan, kriteria untuk disebut sebagai golongan yang berhak memiliki wakil itu sendiri tidak pernah ada sehingga yang namanya golongan bisa muncul atau tenggelam secara tiba-tiba. Ketentuan Pasal 1 ayat 4 butir C Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 *junto* Undang-Undang No. 5 Tahun 1995 yang memberi kekuasaan kepada presiden untuk menetapkan utusan golongan baik atas usul organisasi golongan maupun atas prakarsa presiden sendiri juga menjadi penyebab tidak transparannya rekuitmen utusan golongan ini.[50]

Dengan tidak ragu-ragu dapat disimpulkan bahwa sebenarnya eksistensi MPR dan DPR kita di era orde baru baru hanya memenuhi syarat formal-konstitusional tetapi tidak sesuai dengan makna substansial dari demokrasi dan konstitusi itu sendiri. Pada konfiguasi MPR dan DPR pada orde baru memperlihatkan adanya kerancauan yang akut dalam hubungan kekuasaan antara eksekutif dan lembaga permusyawaratan atau perwakilan sehingga menutup kemungkinan bekerja sistem kontrol yang efektif.[51]

Ketidaksetujuan penerapan GBHN kembali oleh Mahfud MD ditandai dengan upaya perubahan yang digagas oleh Mahfud MD terhadap arah pembaruan GBHN pada orde baru adalah sebagai berikut :[52]

a. Penyelenggaraan pemilu yang demokratis-kompetitif dengan menampilkan panitia yang netral. Pemilu ini harus dijadikan sarana

[50] Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999), 249.
[51] Ibid.
[52] Ibid., 252-253.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

utama untuk merekut anggota DPR dan MPR agar tidak terjadi fenomena saling mengangkat antara presiden dan MPR

b. Pejabat di lingkungan eksekutif seharusnya tidak menjadi anggota MPR karena MPR adalah tempat eksekutif melaporkan pertanggungjawabannya. Pengangkatan eksekutif di dalam MPR tidak dapat diberi alasan bahwa mereka mewakili keahliannya, sebab keahlian itu sudah diabdikan dieksekutif yang harus dipertanggung jawabkan kepada MPR. Bagaimana dapat dibayangkan kemungkinan terjadi MPR yang anggota-anggotanya dari eksekutif mempersoalkan laporan pertanggungjawaban eksekutif yang dipimpin oleh presiden

c. Utusan daerah di MPR sebaiknya dipilih dalam satu paket pemilu untuk anggota DPR. Jadi wakil utusan daerah itu tidak dipilih oleh wakil juga (DPRD), tetapi dipilih oleh rakyat sendiri

d. Sebaiknya untuk masa mendatang lembaga permusyawaratan atau perwakilan rakyat kita tidak perlu memiliki unsur utusan golongan, sebab sebenarnya setiap orang sudah boleh memilih di dalam pemilu untuk menentukan wakil-wakilnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

TABEL[53]

Kedudukan, Tugas dan Wewenang MPR Sebelum dan Sesudah Amandemen (Reformasi Legislatif)

Aturan-Aturan	Sebelum Amandemen	Setelah Mandemen
Kedaulatan rakyat	Dimonopoli oleh MPR	MPR tidak memonopoli kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD
Kedudukan	Lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas	MPR hanya salah satu dari beberapa lembaga negara, dengan kekuasaan yang terbatas
Pemilihan presiden	Dipilih oleh MPR	MPR melantik presiden dan wakil presiden, yang langsung dipilih oleh rakyat
GBHN	Disusun oleh MPR dengan melaksanakannya dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada MPR	MPR tidak lagi memiliki kewenangan ini
Perubahan konstitusi	Diubah dan ditentukan oleh MPR	MPR masih tetap memiliki kewenangan, meskipun prosedur amandemennya sudah dirubah
Pemberhentian presiden	Diberhentikan oleh MPR, prosedur ini tidak diatur secara eksplisit dalam UUD	MPR memiliki kekuasaan untuk mencopot presiden, kekuasaan yang diatur secara eksplisit dan terperinci dalam UUD
Kekosongan kursih presiden	Konstitusi tidak memiliki aturan tentang hal ini	MPR memiliki kekuasaan untuk memilih presiden dan/atau wakil presiden, dalam hal bahwa salah satu atau kedua jabatan itu lowong

Sumber : Denny Indrayana, 2008 : 368.

[53] Titik Tri Wulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cet Ke 1, (Jakarta : Prenada Media Group, 2010), 169.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

TABEL[54]

Sistem Presidensial Sebelum dan Sesudah Amandemen

(Reformasi Eksekutif)

Aturan-Aturan	Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Satu orang atau gabungan	Satu orang	Satu orang
Status	Kepala eksekutif	Sama
Proses pemilihan	Tidak langsung, dipilih MPR	Dipilih langsung oleh rakyat
Masa jabatan	Tidak terbatas, bisa dipilih lagi setiap lima tahun, tidak pasti dan mudah diberhentikan	Terbatas selama dua kali lima tahun, pasti tidak mudah diberhentikan
Kekuasaan legislatif	Lebih dominan daripada DPR	Berbagi kekuasaan dengan DPR dan DPD
Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan pejabat tinggi	Tidak disebutkan dengan jelas sehingga pada praktiknya, kekuasaan ini menjadi tidak terbatas	Terbatas
Prosedur *impeachment* landasan hukum	Disebutkan secara umum dalam penjelasan UUD 1945 dan kebanyakan diatur dalam TAP MPR	Diatur dalam konstitusi
Alasan	Lebih bersifat politisasi ketimbang legal, yaitu apabila presiden sunggguh-sungguh telah melanggar Haluan Negara dan UUD	Lebih bersifat kriminal, yaitu apabila presiden terbukti melakukan penghianatan, korupsi, tindak pidana berat dan perbuatan tercela lainnya atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden
Cabang Yudisial	Tidak dilibatkan dalam proses	Terlibat MK menyelidiki, mengadili dan memutuskan atas saran-saran DPR, bahwa presiden harus diberhentikan

[54] Ibid., 171-172.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Syarat Suara	Lebih mudah asalkan tercapai mayoritas suara yang menolak pidato pertanggungjawaban presiden, maka presien dapat di *impeachment*	Lebih sulit menyaratkan pengambilan keputusan di DPR, MK dan MPR. Hanya mayoritas suara mutlak DPR, vonis bersalah di MK dan suara mayoritas lainnya di MPRlah yang biasa meng*impeachment* seorang presiden

Sumber : Denny Indrayana, 2008 : 375-376.

TABEL[55]

Yudikatif Sebelum dan Sesudah Amandemen

Aturan-Aturan	Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Independensi	Diatur dalam penjelasan UUD 1945	Diatur dalam pasal-pasal UUD 1945
Lembaga-lembaga	MA dan badan-badan peradilan dibawahnya	MA, badan-badan peradilan dibawah MA, MK dan KY
Judicial Riview terhadap produk Perundang-Undangan	Tidak ada	Dilakukan oleh MK
Penyelesaian sengketan antar lembaga negara	Tidak ada	Dilakukan oleh MA
Prosedur pembubaran partai politik	Tidak ada	Dilakukan oleh MK
Penyelesaian sengketa hasil pemilu	Tidak ada	Dilakukan oleh MK
Keterlibatan dalam *impeachment*	Tidak ada	Dilakukan oleh MK
Pengangkatan dan pemberhentian hakim	Tidak jelas, sehingga pada praktiknya dimonopoli oleh presiden	Untuk hakim agung hal ini menjadi urusan KY, DPR dan presiden. Untuk MK, hal ini menjadi urusan presiden, DPR dan MA

Sumber : Denny Indrayana, 2008 : 382.

[55] Ibid., 173.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYĀSAH AL-DUSTŪRIYYAH* TERHADAP DINAMIKA PEMBERLAKUAN KEMBALI GARIS BESAR HALUAN NEGARA DI INDONESIA

A. Problematika Pemberlakuan Garis Besar Haluan Negara di Zaman Reformasi

Adanya wacana menghidupkan kembali Garis Besar Halun Negara yang disingkat dengan GBHN waktu zaman reformasi merupakan hal yang sangat mengejutkan diberbagai pihak yang ingin mengikuti arah perkembangan ketatanegaraan negara, ditambah sifat dari ketatanegaraan Indonesia adalah statis dan dinamis mengikuti perkembangan sistem yang ada, sehingga bisa jadi satu tahun kemudian arah kebijakan dari negara Indonesia berubah.

Konsep yang dituangkan oleh GBHN sangatlah bagus dalam merombak sistem ketatanegaraan sebelumnya, yang awalnya Indonesia sangat meMajelis Permusyawaratan Rakyatihatinkan dengan keadaan orde baru di tahun pemerintahan Soeharto, di tahun itu pula Indonesia mempunyai arah gerakan pembangunan yang menyeluruh.

Amandemen UUD 1945 sangatlah patut diapresiasi, dengan adanya amandemen ini, semua bentuk ketatanegaraaan di Indonesia berubah, antara lain:

1. Semula Majelis Permusyawaratan Rakyat berdiri sendiri (*unicameral*), kini anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah (*bicameral*).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Semula Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi di negara, kini menjadi lembaga yang setara dengan yang lainnya.
3. Semula kekuasaan presiden terbatas dan tidak bisa berjalan seutuhnya seperti layaknya kepala pemerintahan dan kepala negara, sekarang kini sistem presidensil terterapkan
4. Ketika adanya penerapan GBHN di negara ketika presiden menjadi penghianat negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai wewenang untuk memberhentikannya, tapi sekarang tidak, karena presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang LUBERJUDIL
5. Semula kekuasaan legislatif didominasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat sekarang ada pembagian antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah
6. Dalam lembaga yudisial awalnya tidak ada *judicial review* sekarang ada *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkama Konstitusi

Dengan adanya Garis Besar Haluan Negara diberlakukan kembali maka akan ada status baru terhadap kedudukan UUD 1945, maka dengan demikian menurut penulis tidak akan relevan jika Garis Besar Haluan Negara diberlakukan kembali, bila Garis Besar Haluan Negara diberlakukan kembali maka hal ini akan mengubah seluruh tatanan ketatanegaraan seperti zaman orde baru dan tidak menutup kemungkinan kebobrokan dalam negara akan terulang kembali.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Reformasi saat ini juga sudah mempunyai arah gerak yang sangat bagus yang tertuang dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2004, ini adalah bukti implementasi dari tujuan UUD 1945. Penulis rasa tanpa diberlakukan kembali Garis Besar Haluan Negara di Indonesia, negara ini akan tetap menemukan arah dan tujuannya dengan dasar Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sitem Perencanaan Pembangunan Nasional, pendapat ini juga senada dengan yang telah dilontarkan oleh Mahfud MD.

Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang perencanaan pembangunan nasional membahas mengenai gerak setiap masanya, ada RPJPN (Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional) yang terencana sampai dengan 20 tahun, RPJMN (Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional) terencana sampai dengan 5 tahun dan RKP (Rencana Kerja Pemerintah) terencana untuk 1 tahunnya.

Dilihat dari sejarah lahirnya sampai hilangnya GBHN di era Reformasi dan dengan adanya arah kebijakan yang telah tertuang pada Undang-Undang No. 25 tahun 2004 maka Garis Besar Haluan Negara tidak bisa lagi diterapkan di Indonesia .

B. Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah* Terhadap Dinamika Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara di Indonesia

Dalam Islam terdapat lembaga legislatif, yudikatif dan eksekutif yang di sebut dengan *siyāsah tasyrī'iyah*, *siyāsah iḍāriyyah* dan *siyāsah qaḍā'iyyah*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ketika hal ini dipersamakan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia ada kaitannya dengan kesemua lembaga yang ada di Islam.

Dalam kajian *fiqh siyāsah*, kekuasaan legislatif disebut juga dengan *siyāsah tasyrī'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Pada sistem ketatanegaraan Indonesia, bidang legislatif menerapkan sistem *bicameral* atau dua kamar yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, hal ini berbeda sistemnya dengan ketika Garis Besar Haluan Negara masih diterapkan, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang berdiri sendiri menjadi lembaga tertinggi negara (*unicameral*).

Sistem *bicameral* yang ada pada penerapan sistem yang diterapkan Islam, akan menjadikan keterbukaan untuk masyarakat Indonesia dalam mengajukan sebuah koreksi terhadap Undang-Undang yang ada, pengajuan usulan tersebut dapat diterima oleh Dewan Perwakilan Daerah selaku wakil rakyat dari daerah.

Dengan adanya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam susunana legislatif, Majelis Permusyawaratan Rakyat mampu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh Undang-Undang. Bila berbicara masalah Islam disinilah perlunya *siyāsah tasyrī'iyah* yang diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka menetapkan hukum dengan jalan qiyas (analogi). Mereka berusaha mencari *'illat* atau sebab hukum yang ada dalam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat di dalam sebuah nash.

Dalam penerapan pembuatan atau mengamandement sebuah Undang-Undang, para legislatif tentunya juga akan mempertimbangkan dari aspek sosiologis, politik dan historis serta keadaan negara saat itu, agar *output* dari pembuatan Undang-Undang dapat memberikan kemanfaatan untuk masyarakat, hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat haruslah mengacu kepada prinsip *maslaha mursalah* atau yang biasanya disebut dengan mengambil maslahah dan menolak kemudharatan.

Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar peraturan yang diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka sehingga konsep dari adanya maslahah mursalah akan terterapkan di Indonesia.

Siyāsah iḍāriyyah (Eksekutif) dalam Islam dinyatakan dengan istilah *ul al-amr* dan dikepalai oleh seorang *amir* atau khalifah, tidak dipungkiri bahwa presiden dan wakil presiden (sebagai khalifa di muka bumi) adalah bagian dari lembaga eksekutif sebagai jalannya roda pemerintahan. Istilah *ul al-amr* tidaklah hanya terbatas untuk lembaga eksekutif saja melainkan juga untuk seluruh aspek pemerintahan yang menjalankan roda negara. Dalam lembaga eksekutif atau *siyāsah iḍāriyyah*, pelaksanaan dilapangan dilakukan oleh *wazīr tafwīḍiyyah* (pembantu khalifah bidang pemerintahan) dan *wazīr tanfīdhiyyah* (pembantu khalifah bidang administrasi).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Amir atau khalifah adalah pelaku eksekutif dalam Islam sebagai jalan roda pemerintahan yang diangkat langsung oleh Allah di muka bumi, tidak ada bedanya dengan eksekutif dalam hukum positif di Indonesia setelah amandement, presiden dan wakil presiden diangkat langsung oleh rakyat tanpa adanya campur tangan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Tidak bisa dibayangkan jika GBHN masih diterapkan, maka penerapan lembaga tersebut tidak akan pernah sejalan dengan konsep yang ada pada Islam, Islam mengembangkan sistem politik seperti yang ada di barat. Jauh sebelum barat mempunyai sistem tersebut, Islam sudah menerapkannya terlebih dahulu pada zaman nabi.

Siyāsah qaḍā'iyyah atau biasa disebut dengan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang dipegang oleh *qāḍi* atau hakim, yang dalam pelaksanaannya para *qāḍi* mempunyai bawahan untuk mengurus setiap permasalah disuatu wilayah yang ada. Pada zaman reformasi pasca amandement, kewenangan yang ada pada lembaga kehakiman langsung dipusatkan pada Mahkama Agung, badan-badan dibawah Mahkama Agung, Mahkama Konsituti dan Komisi Yudisial.

Hal ini akan menjadi bukti baru bahwa ketatanegaraan kita mengalami perkembangan yang sangat pesat, dibandingkan dengan dulu sebelum amandement, apabila ada sesuatu masalah yang terjadi maka yang menangani hanyalah Mahkama Agung, tetapi sekarang sudah ada pemisah dan pembagian wilayah kekuasaan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal ini juga terlihat dari penerapan pada Islam sendiri. Adapun tugas dari *siyāsah qaḍā'iyyah* adalah mempertahakan hukum dan Perundang-Undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi *Wilāyah al-Ḥisbah* yaitu lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, *Wilāyah al-Qaḍā* yaitu lembaga peradilan yang memutuskan perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana dan *Wilāyah al-Maẓālim* yaitu lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar rakyat.[1] Tidak jauh beda dengan hukum positif yang ada, sesudah amandement terjadi perubahan dan pembagian wilayah antara lain :

1. Hubungan perdata atau pidana antar warga negara atau warga negara dengan pemerintah maka hal ini diproses di Mahkama Agung
2. Apabila ada permasalahan terhadap Undang-Undang maka proses tersebut kewenangan dari Mahkama Konstitusi
3. Peran Komisi Yudisial disini adalah sebagai pengawas jalannya kehidupan lembaga kehakiman biar ada *chek and balances* terdapat lembaga satu dengan lainnya, yang pada Islam hal ini menjaga kemaslahatan biar tidak ada kesenjangan antar satu pihak sehingga menimbulkan kemudhoratahan

[1] Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2007), 273.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dari analisis di atas maka dapat disimpulkan, bahwa Indonesia telah mengalami beberapa gejolak dalam menentukan cita-cita bangsa, hal ini dilihat dari bukti sejarah yang telah di telaah oleh penulis, bahwa GBHN mempunyai dampak yang sangat signifikan dalam mengubah wajah ketatanegaraan di zaman orde lama yang pada akhirnya GBHN jugalah yang membawah Indonesia menjadi negara yang mundur.

Sehingga adanya amandement Undang-Undang 1945 dan langkah menghapus GBHN adalah sangat tepat, justru dengan adanya Garis Besar Haluan Negara negara Indoensia semakin jauh dari kata maslahah.

Konsepan yang ada di Islam mampu memberikan jalan terhadap kerangka ketatanegaraan di Indonesia, sistem ketatanegaraan mempunyai pandangan atau arahan yang jelas, terlebih jika konsepan *bicameral* dalam Islam mampu diterapkan pada roda pemerintahan, hal ini tidak akan mungkin terdapat perpecahan pendapat dalam memberlakukan kembali GBHN di Indonesia meskipun pada akhirnya Indonesia untuk saat ini sudah mampu menerapkannya pada anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sehingga pandangaa *fiqh siyāsah dustūriyyah* terkait dengan wacana pemberlakuan kembali GBHN di Indonesia adalah tidak perlu dimunculkan kembali di sistem ketatanegaraan ini. Hal ini sudah dibuktikan dengan adanya anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah (*bicameral*), sehingga sistem dua kamar yang ada pada Islam secara tidak langsung sudah teradopsi dalam sistem ketatanegaraan kita.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selain itu lembaga eksekutif yang ada di Indonesia sudah menganut sistem presidensil yang mana dalam korelasinya pada Islam (*siyāsah iḍāriyyah*), hal ini dipegang langsung oleh seorang khalifah dan menteri tidak berhak atas pemecatan seorang khalifah layaknya sistem GBHN yang memberikan keluasan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengatur kepala negara, karena khalifah merupakan wakil tuhan yang ditugaskan ke muka bumi untuk mengatur.

Jika GBHN dimunculkan kembali, maka yang terjadi seorang kepala negara tidak akan berhak menjalankan tugasnya sesuai dengan UUD 1945, karena kesemuanya yang mengatur roda pemerintahan adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat selaku mandataris dari rakyat. Dengan demikian sistem presidensil di Indonesia tetap terjalankan dan kuat tanpa harus memberlakukan kembali GBHN.

Selain dari pada itu, lembaga *qaḍā'iyyah* pada reformasi saat ini sudah terterapkan di Indonesia, yang mana dalam menjalankan suatu tugas untuk menegakkan keadilan seorang khalifah dibantu oleh beberapa hakim di suatu wilayah dalam suatu negara, hal ini juga terdapat di dalam sistem negara kita, adanya pembagian tugas pada Mahkama Agung yang membawahi permasalah pidana dan perdata antara rakyat dengan rakyat atau antara rakyat dengan pemerintah, selain itu adanya lembaga lain yang dimunculkan untuk dapat menegakkan suatu keadilan dalam regulasi Undang-Undang negara yaitu lembaga Mahkama Konstitusi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jika GBHN diterapkan kembali di negara kita, maka penegakan keadilan hanya terpusat pada Mahkama Agung, hal ini tidak akan bisa relevan dengan jangkauan wilayah yang ada pada negara. Dengan demikian, ini adalah bukti kesimpulan analisis skripsi yang ditulis oleh penulis, tanpa adanya GBHN diterapkan kembali di Indonesia, Indonesia sudah mempunyai sistem ketatanegaraan yang bagus dan baik yang sesuai dengan ajaran Al-Qur'an dan Al-Hadist.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Dinamika pemberlakuan Garis Besar Haluan Negara dari orde lama sampai reformasi telah memberikan perubahan ketatanegaraan di Indonesia dari masa kemasa, adanya pemberlakuan GBHN di Indonesia juga memberikan dampak dalam setiap kebijakan pejabat negara maupun pemerintahan yang pada akhirnya akan memberikan *impact* negatif terhadap ketatanegaraan.
2. Pada saat ini terdapat wacana pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara yang menuai aksi pro dan kontra antara pakar Hukum Tata Negara dengan politisi, untuk menyikapi perdebatan tersebut maka *Fiqh Siyāsah al-Dustūriyyah* menjadi tolak ukur apakah Garis Besar Haluan Negara relevan untuk diberlakukan kembali atau tidak, ternyata skripsi penulis memberikan kesimpulan bahwa adanya pemberlakuan Garis Besar Haluan Negara sangatlah tidak relevan atas pertimbangan analisis *fiqh siyāsah tasyrī'iyyah* (lembaga legislatif), *siyāsah idāriyyah* (lembaga eksekutif) dan *siyāsah qaḍā'iyyah* (lembaga yudhikatif).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Saran

1. Peneliti berharap dengan adanya UUD 1945 semua lembaga ketatanegaraan dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan amanah rakyat dan negara, demi tercapainya kemaslahatan ummat dan terjauhi dari kemudharatan yang pada akhirnya menjatuhkan harga diri bangsa.
2. Adanya skripsi ini, harapnnya isi dari skripsi mampu memberikan informasi terkait dengan tema buku, majalah, berita yang terkait.
3. Penulis berharap sampai kapanpun ketatanegraan di Indonesia jangan sampai kehilangan arah dan tujuan demi mewujudkan cita-cita bangsa.
4. Selain itu penulis juga berharap tidak akan menggunakan sistem dalam model GBHN lagi untuk menata suatu bangsa demi terciptanya keselarasan negara, hal ini dikarenakan traumatis dalam diri negara menghadapi calon pemimpin yang akan merusak bangsa melalui regulasi GBHN.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

A Djazuli. *Fiqh Siyasah.* Jakarta : PT Fajar Interpratama Mandiri, 2017.

A Djazuli. *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syar'iyah.* Cet Ke 3, Jakarta : Pranada Media Group, 2003.

Al-Faruiqi, Haris Sulaiman. *al-Mu'jam al-Qanuni*. Bairut : Maktabar Lubnan, 1983

Al-Jauzi, Al-Imam Abi Abdullah Muhammad Bin Abi Bakrin Ayyub Ibnu Qayyum. *At-Thuruqul Hukmiyah.* Mekkah : Al-Madani, t.t

Al-Maududi, Abu A'la. *Sistem Politik Islam*. Cet Ke 2, Bandung : Mizan, 1993.

Al-Mawardi, Imam. *Al-Ahkam As-Sulthaniyah*. Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman, Cet Ke 1, Jakarta : Qusthi Press, t.t.

Al-Mawardi, Ali Bin Muhammad. *al-Ahkam al-Sulthaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah*. Beirut : Dar al-Kutub al-'Alamiyah, 2006.

Al-Nadwi, Ali Ahmad. a*l-Qawa'id al-Fiqhiyah*. Damaskus : Dar al-Qalam, 1994.

Atmasasmita, Romli. *Teori Hukum Integratif*. Yogyakarta : Genta Publishing, 2012.

Al-Utsaimin, Muhammad Bin Shalih. *Politik Islam Ta'liq Siyasah Syar'iyah Ibnu Taimiyah*. Jakarta : Griya Ilmu, 2009.

Al-Zuhaily, Wahbah. *al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuhu.* Cet Ke 3, Damsyiq : Dar Al-Fikr, 1989.

Ash-Shiddieqy, T. M. Hasbi. *Pengantar Siyasah Syar'iyah*. Yogyakarta : Madah, t.t.

Djalil, Basiq. *Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2006.

Djalil, Basiq. *Peradilan Islam.* Jakarta : Amzah, 2012.

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

Hadjon, Philipus M. *Lembaaga Tertinggi dan Lembaga Tingi Negara Menurut UUD 1945*. Surabaya : Bina Ilmu, 1992.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

HR. Al-Bukhari dalam Kitab "*Bad'ul Khalqi*" bab "*Shifat Iblis Wa Junudihi*" No. 3277 dan Muslim dalam Kitab "*Ash-Shiyam*" bab "*Fadhlu Syahr Ramadhan*" No. 1079

Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*. Cet Ke 10, Jakarta : Rajawali Pers, 2015.

Iqbal, Hakim Javid. *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*. Cet Ke 3, Bandung : Mizan, 1996.

Iqbal, Muhammad. *The Recontruction Of Religious Thaought In Islam*. Delhi : Kitab Bhavan, 1981.

Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam.* Cet Ke 1, Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001.

Isra, Saldi. *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Tricameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*. Jurnal Konstitusi, Vol 1 No 1, Juli, 2004.

Kansil. *Hukum Tata Negara RI*. Jakarta : Bina Aksara, 1987.

Khallaf, Abdul Wahab. *Al-Siyasah Wa Al-Syariah.* Kairo : Dar Ansor, 1977.

Khallaf, Abdul Wahab. a*l-Siyasah al-Syar'iyah.* Kairo : Dar al-Anshar, 1997.

Lewis, Bernard **et al**. *The Encyclopedia of Islam*. Vol 2, Leiden : E. J. Brill, 1978.

Ma'luf, Luis. *Al-Munjid Fillughat.* Beirut : Darul Masyirik, 1973.

Mahmashani, Subhi. *Falsafah al-Tasyri'fi al-Islam*. Damaskus : Dar Al-Kasysyaf, 1952.

Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru.* Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Mansoer, M Tolchah. *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekeuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia.* Jakarta : Pradnya Paramita, t.t.

Manzur, Ibnu. *Lisan al-Arab.* Juzu' 6, Beirut : Dar al-Shadr, 1968.

MD, Moh Mahfud. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta : Gama Media, 1999.

Muharsono. *Pentingnya GBHN*. Diakses Pada Tanggal 29 September 2017.

Muin, Salim. *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an*. Cet Ke 2, Jakarta : PT Raja Grafindo, 1995.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Noor, Ms Bakry. *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta : Liberty, 2001.

Pulungan, Suyuti. *Fikih Siyasa.* Yogyakarta : Ombak, 2014.

Ridwan HR. *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan.* Yogyakarta : FH UII Press, 2007.

Rojak, Jeje Abdul. *Hukum Tata Negara Islam.* Surabaya : UIN Sunan Ampel Press, 2014.

Sahrani, Sohari dan Ru'fah Abdullah. *Fikih Muamalah*. Bogor : Ghalia Indonesia, 2011.

Shihab, M. Quraish. *Wawasan al-Qur'an*. Bandung, 1996.

Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara Dan Hukum Adminitrasi Negara dalam Prespektif Fikih Siyasah*. Jakarta : Sinar Grafika, 2012.

Sulaksono, Tunjung. Disajikan dalam FGD Kerjasama antara CEPP UMY dan MPR RI

Taimiyah, Ibnu. *al-Siyasah al-Syar'iyah Fi Ishlah al-Ra'i wa al-Ra'iyah*. Mesir : Dar al-Kitab al-Arabi, t.t.

Tutik, Titik Tri Wulan dan Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia.* Jakarta : Prenada Media Group, 2011.

Tutik, Titik Tri Wulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cet Ke 1. Jakarta : Prenada Media Group, 2010.

Ubaidillah, Hasan. *Kelembagaan Pemerintah Islam.* Surabaya : UIN Sunan Ampel Press, 2014.

Usman, Suparman. *Hukum Islam.* Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001.

Utami, Andi Fauzitul Nurul. *Analisi Hukum Kedudukan TAP MPR RI dalam Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*" Skripsi – Makasar : Universitas Hasanudin, 2013.

Utari, Ni Ketut Sri. Seminar "*Keberadaan GBHN dari Sudut Conteks dan Contens Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNUD*". Jumat 30 September 2016 di FH UNUD Denpasar

Wahyuni, Della Sri. *Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/MPRS) dalam Sistem*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ketatanegaraan Republik Indonesia. Skripsi -- Jakarta : Universitas Indonesia, 2012.

Zahra, Al-Imam Muhammad Abu. *Ushul Fiqh*. Cet Ke 1, Beirut : Dar Al Fikr, 1958.

Ketetepan MPR No. I/MPR/1983 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR.

MPR RI. *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta : Sekretariat Jendral MPR RI, 2003.

Maklumat Presiden No X 1945

Pasal IV Aturan Peralihan.

PDF Naskah Materi Pengantar Soal Propenas/GBHN/RPJPN Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia.

Sekretaris Negara Republik Indonesia. *Naskah Garis Besar Haluan Negara*. Jakarta, 1983.

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

TAP MPR No II/MPR/1983

TAP MPR No IV/MPR/1999

UUD Pasca Amandemen Ke 4

Berita Wawancara ekslusif oleh metro tv news.com di akses pada selasa 19 september 2017

Berita wawancara ekslusif oleh Metro Tv News.Com di akses pada selasa 19 september 2017 http://www.tribunnews.com/mpr-ri/2017/11/17/ada-perbedaan-pendapat-mengenai-gbhn, diuplod pada Jumat, 17 November 2017 11:51 WIB

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_1_dir/dc22be91a2d8f6e7d2a9babf1e1ab1f5.pdf. Diakses Pada Tanggal 29 Januari 2019

Https://Indonesiana.Tempo.Co/Read/87441/2016/08/31/GBHNDanSistemPresidensial~Sulardi Diakses Pada 29 Januari 2019

http://www.tribunnews.com/mpr-ri/2017/11/17/ada-perbedaan-pendapat-mengenai-gbhn, diuplod pada Jumat, 17 November 2017 11:51 WIB

https://constituendum.wordpress.com/2016/01/21/pemberlakuan-kembali-gbhn/ Diakses Pada Tanggal 29 Januari 2019.

https://constituendum.wordpress.com/2016/01/21/pemberlakuan-kembali-gbhn/ diakses pada tanggal 29 Januari 2019.

http://www.indopos.co.id/2012/08/pemberlakuan-kembali-gbhn-perlu-kajian-lagi.html diakses Jumat, 29 Mei 2015 pukul 14.53 WIB.

http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/01/12/o0uhz8354-mahfud-md-tegaskan-indonesia-pasca-reformasi-punya-esensi-gbhn, diuplod pada Selasa, 12 Januari 2016 22:06 WIB dan diakses pada Kamis, 04 Januari 2018 17.32 WIB

https://nasional.kompas.com/read/2016/01/19/16000091/GBHN.dan.Amandemen.UUD?page=all Kompas.Com di Upload Selasa, 19 Januari 2016 16.00 WIB dan diakses pada tanggal 20 Juni 2018

Http://Storage.Jak-Stik.Ac.Id/Produkhukum/Kehutanan/GBHN.Pdf Diakses Pada 22 Januari 2019 (Naskah GBHN Dalam Pdf).

Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Tehadap Konstitusi* Hadjon, Philipus M. *Eksistensi Kedudukan dan Fungsi MPR Sebagai Lembaaga Negara dalam Makalah Seminar Peranan MPR sebagai Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kerja sama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya 10 Desember 2004.

Jimly Asshiddiqie. *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Nasional*" disampaikan dalam Pembukaan Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2005 yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia di Jakarta tertanggal 21 November 2005.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model GBHN "*Relevansi dan Revitalisasi GBHN Dalam Perencanaan Pembangunan di Indonesia*". Yogyakarta 15 April 2016

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id