



POLITIK HUKUM PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL DALAM GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA TAHUN 1973 DAN TAHUN 1978

Moh. Fadli.¹ Airin Liemanto.² Iqbal Maulana.³

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.¹

Alamat: Jl. MT Haryono Nomor 169 Malang, Indonesia.

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.²

Alamat: Jl. Sosio Yustisia Bulaksumur Nomor 1, Karang Malang, Caturtunggal,
Depok, Yogyakarta, Indonesia.

Pusat Studi Peradaban DRPM Universitas Brawijaya³

Alamat: Gedung Layanan Bersama, Jl. Veteran Nomor 12-16 Malang

Email: mfadlifh@ub.ac.id

ABSTRACT

This article aims to explore the legal policy on national legal development in the 1973 and 1978 Guidelines of State Policy of the Republic of Indonesia (GBHN). Through a normative legal research approach, incorporating statutory, historical, and conceptual analysis, the study reveals several key insights. First, the GBHN serve as the overarching framework for national development, ensuring continuity across various sectors to realize the national goals outlined in the Preamble to the 1945 Constitution. Pancasila and the 1945 Constitution are positioned as enduring legal policy. Second, both the 1973 and 1978 GBHN emphasize the creation, renewal, codification, and unification of laws. The legal policy on legal development outlined in the 1978 GBHN not only build upon but also expand the initiatives of the 1973 GBHN. The development of the national legal system in both guidelines occurs simultaneously, addressing the legal substance, structure, and culture within society. Third, while legal development is crucial, it is not the highest priority, as it is seen as a supportive element to the economic sector, which was considered more pressing at the time.

Keywords: Legal Policy. The Guidelines of State Policy of the Republic of Indonesia. Legal Development

ABSTRAK

Tujuan artikel ini adalah menganalisis politik hukum tentang pembangunan hukum nasional dalam GBHN tahun 1973 dan tahun 1978. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan politik hukum tentang pembangunan hukum di dalam kedua GBHN sebagai berikut: Pertama, GBHN sebagai pola umum pembangunan nasional yang merupakan kontinuitas program pembangunan di segala bidang untuk mewujudkan tujuan nasional dalam Pembukaan UUD 1945. Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan pembangunan. Dalam hal ini Pancasila dan UUD 1945 diposisikan sebagai politik hukum yang bersifat tetap. Kedua, kedua GBHN berorientasi pada mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum. Politik hukum dalam pembangunan hukum, termasuk dengan pembaruan hukum, dalam GBHN 1978 tidak hanya diteruskan bahkan akan ditingkatkan dari GBHN tahun 1973. Pembangunan sistem

¹ **Submission:** 7 Oktober 2024 | **Review-1:** 20 November 2024 | **Review-2:** 20 November 2024 | **Copyediting:** 6 Desember 2024 | **Production:** 30 Desember 2024.

hukum nasional dalam kedua GBHN dibangun secara simultan baik yang menyangkut substansi hukum, struktur hukum, maupun budaya hukum masyarakat. Ketiga, pembangunan hukum nasional bukan merupakan prioritas, karena sebagai penunjang bidang ekonomi yang dipandang lebih mendesak.

Kata Kunci: Politik Hukum. Garis-Garis Besar Haluan Negara. Pembangunan Hukum.

1. Pendahuluan

Akhir-akhir ini seringkali muncul wacana tentang perlu tidaknya Garis-Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disebut GBHN).² GBHN di masa Orde Baru (selanjutnya disebut Orba) dipandang mampu mengarahkan pembangunan (termasuk pembangunan hukum). Sebaliknya realitas pembangunan hukum akhir-akhir ini semakin tidak jelas arahnya. Meskipun pembangunan hukum di zaman Orde Lama (selanjutnya disebut Orla) telah dilaksanakan, namun hasilnya dipandang belum memuaskan.³

Berdasarkan pada pengalaman masa lalu, Seminar Hukum Nasional II tahun 1969 di Semarang merekomendasikan materi pembangunan bidang hukum untuk dimuat dalam GBHN.^{4,5} Sejalan dengan hal tersebut Bagir Manan menyatakan bahwa Pembinaan Hukum Nasional Berencana dimulai pada PELITA II.^{6,7} Hal ini tidak terlepas dari adanya GBHN, yang memuat

² Terjemahan resmi dari Garis-Baris Besar Haluan Negara (GBHN) dari Departemen Penerangan Tahun 1978 adalah *The Guidelines of State Policy of the Republic of Indonesia*. Dalam sejumlah artikel dikenal juga seperti *The Guidelines of State Policy*, *The Broad Guidelines of State Policy*, atau *The National Guidelines of State Policy*.

³ Moh Fadli, "Pembentukan Undang-Undang Dan Politik Hukum, Pengantar Pakar," in *Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Optik Politik Hukum*, ed. Moh Fadli and Nurini Apriliana (Malang: CV Nuswantara, 2021). Hlm. xi-xiii

⁴ Selain itu, Seminar Hukum Nasional II tahun 1969 di Semarang juga merekomendasikan pembentukan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN), yang kemudian diubah menjadi BPHN. BPHN di masa Orba, berperan penting dalam mengawal politik perundang-undangan (*legal policy*) nasional, mengharmonisasi dan menyinkronisasi antar berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk yang berasal dari masa kolonial, sejalan dengan arah politik hukum unifikasi dan kodifikasi. Lihat: Indra Perwira, "Realitas Politik Hukum Perundang-Undangan Indonesia Pasca Reformasi," *Padjajaran Law Review* 5, no. 1 (2017): 1-9, <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/plr/article/view/463/323>; .

⁵ Fadli, "Pembentukan Undang-Undang Dan Politik Hukum, Pengantar Pakar."

⁶ Bagir Manan, "Pembinaan Hukum Nasional," in *Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik Dan Negarawan, Eksistensi Dan Implikasi*, ed. Mieke Komar (Jakarta: Epistema Institute, 1999), Hlm. 224.

⁷ Pelita (Pembangunan Lima Tahun) II berarti tahun 1974-1979. Pembangunan di masa Orba dilaksanakan melalui Pembangunan Lima Tahun (Pelita). Pelita adalah pembangunan terencana yang dilakukan setiap lima tahun sekali pada era Orba. Rencana pelaksanaan program Pelita lebih akrab disebut Repelita atau Rencana Pembangunan Lima Tahun. Lihat: Verelladevanka Adryamarthanino and Tri Indriawati, "Tujuan Setiap Tahap Pelita Pada Masa

politik hukum pembangunan hukum nasional. Sistem Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menghendaki suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis, spesifik dan terencana dari waktu ke waktu.⁸ Ditambahkan, bahwa keharusan adanya GBHN merupakan petunjuk bahwa UUD 1945 menghendaki suatu kebijakan berencana.⁹ Pandangan Bagir Manan ini tidak lepas dari pemikiran Mochtar Kusumaatmadja dan fakta yang tertuang dalam GBHN 1973.¹⁰ Berawal dari sinilah arti penting menganalisis politik hukum tentang pembangunan hukum dalam GBHN Tahun 1973 dan GBHN Tahun 1978.

Jargon terkenal dari Orba di bawah Presiden Soeharto adalah “Melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen”.¹¹ Jargon ini tak terlepas dari era sebelumnya Orla yang dipandang gagal melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Sebagaimana diketahui secara luas bahwa Pancasila merupakan dasar negara dan UUD 1945 merupakan konstitusi negara Republik Indonesia.

Posisi Pancasila pada tahun 1966 merupakan sumber dari segala sumber hukum.¹² Hal itu tertuang dalam angka Romawi I Sumber Tertib Hukum

Orde Baru,” *Kompas*, 2024, <https://www.kompas.com/stori/read/2023/01/24/180000579/tujuan-setiap-tahap-pelita-pada-masa-orde-baru>.

⁸ Dalam beberapa artikel Bagir yang dijadikan referensi penulisan artikel ini beliau menggunakan istilah kebijaksanaan. Kami akan mengganti kata kebijaksanaan dengan kebijakan untuk menyesuaikan dengan alur pikir tulisan ini.

⁹ Manan, “Pembinaan Hukum Nasional,” 1999., 228

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional. Suatu Uraian Tentang Landasan Pikiran, Pola Dan Mekanisme Pembaharuan Hukum Di Indonesia* (Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan Binacipta, 1976). Hlm.7-15

¹¹ “Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia tersebut pada pasal 1 berlaku bagi pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen,” dapat ditemukan dan diabadikan dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Lihat: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, “TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan-Undangan Republik Indonesia,” 1966, https://jdih.go.id/files/533/12._TAP_MPRS_No.XX_Tahun_1966_ttg_Sumber_Tertib_Hukum_RI_dan_Hirarki_PerUUan_1.pdf.

¹² Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, angka Romawi I. Sumber

Republik Indonesia dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia (Tap MPRS) No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Sementara kedudukan UUD 1945, dalam angka Romawi II. Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945, huruf A Bentuk-Bentuk Peraturan Perundangan diposisikan sebagai berikut:

Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Ketetapan MPR.

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
Peraturan Pemerintah,

Keputusan Presiden,

Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:

— Peraturan Menteri

— Instruksi Menteri

— dan lain-lainnya.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa baik Pancasila maupun UUD 1945 memang memiliki kedudukan hukum yang sangat penting di Indonesia. Hal tersebut bermula sejak kelahiran Republik ini hingga saat ini.

Tertib Hukum Republik Indonesia Pancasila : Sumber dari segala sumber hukum. Sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa sebagai "sumber dari segala sumber hukum" adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari Rakyat negara yang bersangkutan. Sumber dari tertib hukum Republik Indonesia adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, peri-kemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita politik mengenai sifat bentuk dan tujuan Negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan daripada Budi Nurani Manusia. Pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia itu pada 18 Agustus 1945 telah dimurnikan dan dipadatkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan atas nama Rakyat Indonesia, menjadi Dasar Negara Republik Indonesia, yakni Pancasila: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial. Lihat: https://jdih.go.id/files/533/12._TAP_MPRS_No.XX_Tahun_1966_ttg_Sumber_Tertib_Hukum_RI_dan_Hirarki_PerUUan_1.pdf, Hal di atas tentu berbeda dengan pengaturan berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam UU ini Pancasila merupakan "sumber segala sumber hukum negara" (Lembaran Negara RI Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara RI No. 82)

Setelah Orba jatuh, yang telah berkuasa lebih dari 30 tahun, fakta menunjukkan, masih terdapat 388 peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang masih berlaku di Indonesia.¹³ HRT Sri Soemantri, dalam bukunya menulis "...masih berlakunya sekitar 400 buah peraturan perundang-undangan produk Belanda di Indonesia...".¹⁴ Artinya, setelah berkuasa sangat lama ternyata masih sangat banyak aturan produk kolonial yang berlaku di Indonesia. Frasa "sekitar 400 buah peraturan perundang-undangan" menunjukkan bahwa yang masih berlaku merupakan berbagai jenis atau bentuk peraturan, bukan hanya yang berupa Undang-Undang.

Timbul pertanyaan, mengapa masih sangat banyak produk peninggalan kolonial yang berlaku? Bukankah melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen berarti harus menunaikan amanat Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 (sebelum perubahan) yakni harus mengganti aturan peninggalan kolonial? Seandainya di masa Orba setiap tahun selain mengundangkan undang-undang baru juga mengundangkan 3 undang-undang baru khusus untuk mengganti peninggalan kolonial, maka selama berkuasa lebih dari 30 tahun itu sudah lahir sekitar 90 undang-undang pengganti peninggalan kolonial. Namun yang terjadi ternyata berbeda. Hingga tahun 2004 masih berlaku 388 peraturan perundang-undangan warisan kolonial.

Dengan demikian tetap penting untuk menganalisis bagaimana Rezim Orba berupaya mewujudkan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Terlepas dari segala kekurangannya, penting untuk menganalisis secara akademik fondasi yang diletakkan Orba dalam membangun hukum nasional di Indonesia.

Dalam membangun negara, setiap negara pasti punya strategi tersendiri, termasuk politik hukum untuk membangun hukum nasional negara yang

¹³ Moh Fadli, "Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004" (Universitas Brawijaya, 2004). Hlm. 102. Lihat juga Moh. Fadli, *Membangun Sistem Hukum Nasional Berbasis Nilai Pancasila*, in *Regulasi Yang Baik: Teori, Praktik, dan Evaluasi*. Kumpulan Pemikiran Mengenai Perundang-undangan Indonesia Dari Murid dan Kolega Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL., ed Giri Achmad Taufik dan Rahayu Prasetyaningih (Jatinangor: Unpad Press, 2021), hlm. 26

¹⁴ H.R.T. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran Dan Pandangan* (Bandung: Remaja Roesdakarya, 2014), hlm. 121

bersangkutan. Politik hukum akan menyangkut kebijakan mengenai arah, bentuk dan materi hukum. Bagi negara hukum, aturan hukum akan menjadi dasar hukum yang sekaligus menjadi pengarah, petunjuk sekaligus juga dasar mengevaluasi. Peran hukum bagi negara hukum dapat diduga sebagai pengarah, petunjuk ke mana negara tersebut hendak melangkah. Dengan demikian, keberhasilan suatu negara tidak pernah lepas dari perencanaan pembangunan hukum dari negara tersebut.

Merencanakan persoalan besar seperti pembangunan hukum suatu negara yang baru merdeka tentu tidak mudah. Perlu perencanaan yang matang, berkelanjutan dan tersistematisasi dengan melibatkan banyak pakar yang berkompeten dan siap bekerja keras. Dalam rangka membangun hukum nasional Indonesia demikian pula, tidak akan mudah. Negeri ini merupakan negeri multikultur, multiagama, multietnis, multibahasa, multitradisi, dan lain-lain. Sejak ratusan tahun sebelum merdeka, negeri ini sudah berdiam masyarakat adat yang memiliki tanah adat, hutan adat, hukum adat, tradisi dan sebagainya. Demikian pula banyak kerajaan yang masih eksis, yang memiliki wilayah, hukum atau tradisi setempat. Mengatur persoalan hukum yang menyangkut masyarakat adat dan kerajaan berikut hak-hak mereka dalam negara merdeka memerlukan pemikiran dan perencanaan yang mendalam dan tentu tidak mudah.

Persoalan lain mengenai keadaan hukum (*the existing legal system*). Sejauh ini masih berlaku ratusan hukum peninggalan kolonial, selain hukum adat, hukum Islam, dan hukum pasca kemerdekaan. Artinya, "*Indonesian legal system*" yang sejati berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 masih belum terwujud. Hukum kolonial harus diganti, karena bagaimanapun tidak mungkin hukum penjajah akan memuliakan bangsa jajahannya. Spirit (mayoritas) aturannya tentulah kolonialisme bahkan dengan maksud untuk melanggengkannya. Nalar sehat dapat memahami, bahwa dalam kolonialisme banyak timbul kesewenang-wenangan, diskriminasi, eksploitasi, perampasan hak, pembunuhan atau pelanggaran hak asasi manusia berat sekalipun oleh kolonial, yang bahkan dilegalkan dengan aturan yang mereka buat. Kemajuan

golongan pribumi akan dihambat dengan dalih misalnya melindungi golongan pribumi dan untuk memelihara jati diri mereka, padahal sejatinya mengakibatkan terisolasinya golongan pribumi Indonesia dari perkembangan hukum di dunia, seperti ditulis Mochtar Kusumaatmadja.¹⁵ Sejalan dengan hal tersebut Raymond Kennedy, dari Yale University menamakan “politik hukum Hindia Belanda suatu politik anti akulturasi”.¹⁶

Keempat sistem hukum (peninggalan kolonial, hukum adat, hukum Islam, dan hukum pasca kemerdekaan) tersebut, menurut Bagir Manan bukan satu kesatuan sistem yang terpadu (*integrated*) yang berperan komplementer satu sama lain. Karena masing-masing sistem merupakan sistem yang berdiri sendiri, merupakan tatanan bagi lingkungan masyarakat yang terpisah satu sama lain, bukan merupakan satu kesatuan sistem. Bahkan, berbagai sistem hukum itu berdiri atas nilai hukum (*legal values*), konsep hukum (*legal concepts*) yang berbeda satu sama lain. Nilai hukum, konsep hukum tersebut berlanjut pada perbedaan lembaga-lembaga hukum (*legal institutions*) dan norma hukum (*legal norms*). Sebagai contoh dapat dikemukakan jika perkawinan sebagai lembaga hukum menurut hukum barat (cq. BW) berbeda dengan lembaga perkawinan menurut hukum adat. Menurut BW (sekarang tidak berlaku lagi), wanita dalam perkawinan menjadi tidak cakap melakukan perbuatan hukum tertentu, kecuali ada pendampingan hukum (*rechtbijstand*) dari suami sebagai kepala keluarga. Hal ini akibat dari sistem hukum kekeluargaan barat yang dibangun atas dasar konsep *patriarchal* (berasal dari Prancis). Dalam pengajaran BW, misalnya, dikenal ungkapan “sebagai bapak kepala rumah tangga yang baik” (*als goede goed vader*). Tidak ada ungkapan “*als goede goed moeder*”.¹⁷

Selain hal tersebut patut diingat bahwa Indonesia ini unik dan kompleks. Dengan begitu tantangannya sangat beragam dan besar. Dengan demikian

¹⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis* (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 185

¹⁶ Kusumaatmadja, hlm. 185

¹⁷ Bagir Manan, “Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Cita-Cita Keadilan Sosial Menurut UUD 1945,” *Dies Natalis FH Universitas Katolik Parahyangan* (Bandung, 2013), hlm. 5-6.

dapat dipahami bahwa membangun hukum nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 memerlukan pemahaman yang mendalam dan luas melalui identifikasi yang tepat tentang masyarakat Indonesia seluruhnya, yang kepada mereka itulah hukum akan diberlakukan.¹⁸ Selain mengenali masyarakat, harus mengenali pula persoalan hukum dalam masyarakat, apa persoalan hukum yang harus diatasi, bagaimana cara, strategi atau solusi yang tepat untuk membawa mereka dengan cara yang berkemanusiaan yang adil dan beradab untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi realita. Tentu dengan tidak melupakan pergaulan global, membawa masyarakat Indonesia maju dan mampu bersaing di tingkat global. Masyarakat adil makmur yang menjadi tujuan pembangunan nasional, termasuk tujuan pembangunan hukum.

Selain kompleksitas persoalan di atas, perlu dipahami pula bahwa luas Indonesia hampir seluas benua Eropa yang dihuni lebih dari 30 negara, dengan tingkat kemajuan wilayah yang variatif. Artinya membangun satu Indonesia ekuivalen dengan membangun puluhan negara seluas benua Eropa. Sementara Indonesia merupakan negara kepulauan yang berciri Nusantara, yang terdiri dari lebih dari 17.000.¹⁹ Kondisi ini tentu melahirkan karakter daerah, masyarakat dan daerah yang berbeda-beda. Selain itu ada yang tidak bisa diabaikan yaitu memahami dengan tepat persoalan apa yang harus diatur atau tidak diatur oleh pemerintah, persoalan apa yang harus didahulukan atau diprioritaskan dan persoalan apa yang bisa bukan prioritas.

Bagaimanapun sulitnya, sejarah masa lampau mengkonfirmasi bahwa Sriwijaya dan Majapahit bisa membangun Nusantara menjadi negara besar yang maju dan disegani. Hal demikian menjadi spirit dan inspirasi penting bagi Indonesia era Presiden Soeharto dalam membangun hukum nasional. Sekaligus menjadi ujian berat guna membuktikan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen.

¹⁸ Solly Lubis, "Wawasan Nasional Bidang Politik Hukum," in *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, ed. Padmo Wahjono (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 170.

¹⁹ Anonim, "Jumlah Pulau Di Indonesia Capai 17.000," accessed September 30, 2024, <https://indonesia.go.id/mediapublik/-detail/1335>.

Kajian ini berfokus pada politik hukum tentang pembangunan hukum nasional dalam GBHN tahun 1973 dan GBHN tahun 1978. Mungkin masih ada pertanyaan yang menyangkut terminologi GBHN dalam Undang-Undang Dasar, meskipun sudah familier dalam Tap MPR. Hemat kami, istilah GBHN sudah sangat populer, sehingga dalam judul artikel ini ditulis GBHN. Popularitas GBHN, kiranya dapat dikatakan mendekati atau setara dengan UUD.

Istilah GBHN yang sudah populer, patut diduga terinspirasi oleh Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) yang menyatakan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Terminologi “haluan negara” secara harfiah nomenklatur memang tertuang dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan). Dalam perjalanan selanjutnya dituangkan dalam bentuk hukum berupa Tap MPR.

Berdasarkan kandungan Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, dapat diketahui bahwa Tap MPR/MPRS merupakan peraturan perundang-undangan yang posisinya tertinggi di bawah UUD 1945. Artinya, GBHN yang bentuk hukumnya Tap MPR sebenarnya memiliki posisi tinggi dan karena itu ~~nya~~ sangat strategis. Materi muatannya bisa diduga akan mengatur lebih lanjut materi muatan UUD 1945.

Mengingat Tap MPR tentang GBHN merupakan peraturan perundang-undangan yang secara resmi akan mengatur lebih lanjut materi muatan UUD, hal ini tentu sangat bernilai penting untuk diteliti. Apalagi secara yuridis sudah jelas ditegaskan bahwa rezim Presiden Suharto akan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Artinya, Tap MPR tentang GBHN menjadi semacam jaminan bahwa inilah wajah Pancasila dan UUD 1945 secara resmi dicerminkan.

Lebih lanjut, secara konkret tulisan ini berfokus meneliti politik hukum tentang pembangunan hukum dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Hal ini didasari pandangan Bagir Manan bahwa Pembinaan Hukum Nasional Berencana dimulai pada PELITA II. Selain itu banyak ahli menyebut bahwa pada masa 10 tahun pemerintahan Presiden Soeharto masih banyak memikirkan rakyat. Namun selebihnya mulailah timbul orientasi untuk melanggengkan kekuasaan. Oleh karena itu sangat penting untuk mengkaji tentang Politik Hukum mengenai Pembangunan Hukum Dalam GBHN Tahun 1973 dan GBHN 1978. Terdapat 3 hal yang akan dikaji²⁰ (a) Bagaimana posisi Pancasila dan UUD 1945? (b). Bagaimana pilihan bentuk hukumnya? dan (c). Bagaimana kedudukan pembangunan hukum nasional diantara pembangunan bidang lainnya?

Terdapat beberapa artikel yang juga membahas persoalan GBHN. Pertama, Siti Marwijah dan Nunuk Nuswardani dengan judul Garis-Garis Besar Haluan Negara Sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia pada tahun 2014.²¹ Penelitian ini mengkaji isu hukum terkait arah dan strategi pembangunan hukum Indonesia lima tahun ke depan, yaitu: a. Penentuan pokok permasalahan terkait degradasi kehidupan bangsa (terutama bidang hukum) b. Penentuan jenis strategi unggulan yang dapat menjadi solusi; c. Mekanisme pelaksanaan dan penerapan penegakan hukum dalam kehidupan masyarakat secara menyeluruh. Hasil kajian tersebut menyimpulkan: penentuan pokok permasalahan terkait degradasi kehidupan bangsa (terutama bidang hukum); Penentuan jenis strategi unggulan yang dapat menjadi solusi; serta Mekanisme pelaksanaan dan penerapan penegakan

²⁰ Masalah yang akan dikaji ini mempertimbangkan 4 pertanyaan dalam kajian politik hukum sebagaimana dikemukakan Satjipto Rahardjo. Lihat: Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 6th ed. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006).

²¹ Siti Marwijah and Nunuk Nuswardani, "Garis-Garis Besar Haluan Negara Sebagai Penentu Arah Dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia," *Rechtidee* 9, no. 1 (June 1, 2014): 88–103, <https://doi.org/10.21107/ri.v9i1.417>.

hukum dalam kehidupan masyarakat secara menyeluruh seharusnya tertuang dalam GBHN dan diterapkan dengan sasaran, arah kebijakan, strategi yang jelas, terstruktur dan masif (kokoh) serta oleh lembaga yang kredibel, dan akuntabel. Mengingat dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tap MPR RI berada di urutan kedua setelah UUD 1945 maka sudah selayaknya jika posisi itu dimanfaatkan dengan menjadikan MPR sebagai lembaga pembentuk GBHN. Arah dan strategi pembangunan hukum Indonesia lima tahun ke depan harus dituangkan dalam ‘*blue-print*’ yang penerapannya oleh ketiga lembaga kekuasaan negara (Eksekutif, Legislatif dan Yudisial) wajib memperhatikan beberapa aspek. Aspek-aspek tersebut antara lain: aspek pelaksanaan/pengelolaan program/kegiatannya, aspek pengawasan pelaksanaan program/kegiatan, aspek penegakan hukumnya apabila terjadi pelanggaran/penyimpangan terhadap ketentuan pelaksanaannya.

Kedua, Harry Setya Nugraha dengan judul Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia pada tahun 2019.²² Rumusan masalah yang dikaji adalah alasan pentingnya (atau urgensi) GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bagaimana Kewenangan Pembentukan GBHN Jika pembentukannya Penting dilakukan? Pendekatan yang digunakan dalam mendiskusikan hal tersebut adalah pendekatan historis dan konseptual dengan berbasis pada sumber data sekunder. Kesimpulan utama kajiannya adalah: 1) Dikembalikannya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan suatu hal yang penting dilakukan dengan beberapa alasan. Pertama, terdapat beberapa kelemahan terhadap konsep RPJPN. Kedua, GBHN merupakan kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi ke dalam pranata public. Ketiga, GBHN merupakan paket integral dari konsepsi negara kekeluargaan yang dikehendaki Pancasila dan UUD 1945; 2). Berkenaan dengan *ius constituendum* GBHN dan

²² Harry Setya Nugraha, “MPR Dan Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Veritas et Justitia* 5, no. 1 (June 26, 2019): 191–217, <https://doi.org/10.25123/vej.3293>.

kewenangan pembentukannya, terdapat beberapa gagasan berikut. Pertama, GBHN yang dikonstruksi dalam tulisan ini bukanlah GBHN versi masa lalu karena hal tersebut sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. Kedua, muatan GBHN ke depan haruslah memuat norma-norma dasar yang mengarah pada cita-cita dan tujuan nasional yang sifatnya memberikan arahan kepada lembaga-lembaga negara terutama lembaga penyelenggara pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, secara substansial haluan negara itu harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang dibentuk berdasarkan cita-cita dan tujuan nasional. Ketiga, kewenangan membentuk GBHN haruslah berada ditangan MPR yang dilaksanakan bersama-sama dengan Presiden dengan seluruh pimpinan lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat. Keempat, produk GBHN ditetapkan melalui Ketetapan MPR.

Ketiga, Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmiaji dengan judul Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar pada tahun 2020.²³ Pembahasan kajian ini meliputi tiga hal utama, yaitu: 1. Bukan GBHN tetapi Haluan Negara, 2. Bukan Lembaga Tertinggi, Kewenangan Tertinggi, dan 3. Kemungkinan Amandemen Kelima. Dalam Simpulan artikel dikemukakan sebagai berikut: Pertanyaannya yang dapat diajukan adalah bagaimana kemungkinan dilakukan amandemen pada MPR 2019-2024? Mengapa PDI-P tidak mampu mempengaruhi fraksi-fraksi lain untuk meloloskan amandemen terbatas itu pada periode 2014-2019? Bahkan, meskipun sudah disampaikan oleh ketua MPR RI, Zulkifli Hasan perihal panitia *ad hoc* yang diketuai Ahmad Basarah (wakil ketua MPR RI) yang hendak melakukan pembahasan mengenai reformulasi GBHN pada 16 Agustus 2018 lalu.

²³ Bambang Sadono and Lintang Ratri Rahmiaji, "Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar," *Masalah-Masalah Hukum* 49, no. 2 (April 30, 2020): 213–21, <https://doi.org/10.14710/mmh.49.2.2020>. hlm. 213-221.

Posisi presiden sebagai pemimpin tertinggi eksekutif yang akan menjadi salah satu bahasan yang terpenting sebagai objek pengaturan konstitusi perlu diperhatikan. Meskipun secara konstitusional presiden tidak memiliki kewenangan untuk berperan secara langsung, akan tetapi secara politis, presiden tentunya memiliki pengaruh yang cukup besar. Sebagai kesimpulan, sebagai *market leader* dalam penataan sistem ketatanegaraan dengan memperkuat posisi MPR dan menetapkan suatu haluan negara, PDI-P harus benar-benar pandai mengelola situasi politik, yang sepertinya juga mulai bergeser dari situasi tahun 2014-2019. PDI-P yang memperjuangkan agenda tunggal atau terbatas dalam amandemen, juga mau tidak mau harus menenggang agenda lain, dengan catatan tidak terlalu ekstrim, misalnya sampai kepada upaya mengembalikan pemilihan presiden kepada MPR.

Dengan memaparkan ketiga artikel di atas, tampak bahwa terdapat kesamaan tentang objek kajian, yaitu GBHN. Namun sudut pandang kajian dari ketiga artikel tersebut di atas sangat berbeda. Artikel ini membahas tentang Politik hukum tentang pembangunan hukum dalam kedua GBHN. Meskipun ketiga artikel tersebut memiliki objek kajian yang sama yaitu GBHN, tapi karena isu dan rumusan masalah yang berbeda, maka akan menghasilkan temuan dan kesimpulan yang berbeda.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, karena mengkaji kandungan politik hukum yang terdapat dalam GBHN tahun 1973 dan GBHN tahun 1978. Selain itu juga meneliti konsep-konsep atau persoalan dasar dalam politik hukum yang terkandung atau berkaitan dengan kedua GBHN yang dimaksud.

Metode pendekatan yang dipakai meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), karena meneliti TAP MPR tentang GBHN yang notabene merupakan peraturan perundang-undangan. Menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*), mengingat pengundangan Tap MPR pasti memiliki latar belakang sejarah dan periodisasi. Selain itu menggunakan

pendekatan konsep (*conceptual approach*), karena mengkaji konsep pembangunan hukum pasca kemerdekaan.

Bahan hukum penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer penelitian ini terdiri dari, Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi artikel jurnal, buku dan artikel tertentu dari internet.

Bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun sekunder yang menjelaskan kajian ini diperoleh melalui studi kepustakaan, mengunduh di perpustakaan digital, dengan pencatatan atau pengutipan. Analisis bahan hukum penelitian menggunakan teknik preskriptif. Bahan hukum berupa teks, pernyataan dan lain-lain sudah dipaparkan selanjutnya dianalisis.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1. Politik Hukum

Kajian tentang Politik Hukum termasuk persoalan yang banyak menarik minat untuk dibahas, baik di kalangan akademisi hukum, praktisi hukum ataupun politisi. Banyak sekali disertasi, tesis atau artikel yang membahas tentang politik hukum. Meskipun demikian, pemahaman makna tentang politik hukum ternyata tidak tunggal.

Politik hukum bagi M. Mahfud MD adalah '*legal policy*'. Sedangkan bagi Bagir Manan, politik hukum adalah '*policy behind the legal policy*'. Bagi M. Mahfud MD politik hukum merupakan kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, yang meliputi: (1) Pembangunan Hukum (pembuatan atau pembaharuan materi Hukum) dan (2) Pelaksanaan ketentuan yang

ada.^{24,25} Adapun bagi Bagir Manan, politik hukum nasional adalah kebijakan pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan satu kesatuan sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian, politik hukum meliputi *ius constitutum* (hukum yang berlaku saat ini) dan *ius constituendum* (hukum yang akan atau seharusnya berlaku di masa depan). Bagir juga mengemukakan bahwa secara internal, setidaknya-tidaknya ada dua lingkup utama politik hukum, yaitu politik pembentukan hukum dan politik penegakan hukum²⁶.

Diuraikan lebih lanjut bahwa politik pembentukan hukum baik mengenai tata cara maupun isi peraturan perundang-undangan adalah kebijakan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum semacam ini mencakup kebijakan (pembentukan) perundang-undangan, kebijakan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim dan kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.²⁷

Sedangkan politik penerapan dan penegakan hukum, menurut Bagir adalah kebijakan yang bersangkutan dengan: kebijakan di bidang peradilan dan cara-cara penyelesaian hukum di luar proses peradilan (*alternative dispute resolution*), seperti arbitrase, negosiasi atau rekonsiliasi, dan kebijakan di bidang pelayanan hukum.²⁸

Pada akhirnya bagaimana bentuk dan corak sistem hukum akan ditentukan oleh politik hukum yang ditempuh pemerintah.²⁹ Selain dasar-dasar yang bersifat filosofis, konstitusional, *staatsidee*, *rechtsidee* dan berbagai pertimbangan yang bersifat ideologi maupun normatif lainnya, politik hukum dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional akan

²⁴ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998), hlm. 9.

²⁵ Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006), hlm. 5

²⁶ Manan, "Pembinaan Hukum Nasional," 1999., hlm. 229.

²⁷ Manan, hlm. 229.

²⁸ Manan, hlm. 230.

²⁹ Bagir Manan, "Mengkaji Ulang Syariah Dan Hukum Menuju Pembangunan Hukum Nasional," Diskusi Panel Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (Malang, 1994), hlm. 14-15.

ditentukan oleh berbagai faktor seperti dasar dan corak politik yang hendak dibangun, sistem ekonomi yang hendak dikembangkan, pengertian (pemahaman) tentang keamanan dan lain sebagainya. Di samping itu tidak pula kalah penting perkembangan masyarakat, kenyataan-kenyataan masyarakat, susunan masyarakat termasuk kecenderungan-kecenderungan global. Karena itu untuk memahami politik hukum dengan baik, harus diketahui dengan tepat arah perkembangan dari berbagai aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara baik integral maupun eksternal. Politik hukum tidak lain dari politik ekonomi, politik budaya, politik sosial, politik hankam dan politik dari politik itu sendiri. Dengan pemahaman tersebut dapat diperkirakan arah perkembangan hukum dan fungsi hukum.³⁰

Ada dua sifat politik hukum yaitu politik hukum yang bersifat tetap (permanen) dan politik hukum yang bersifat sementara. Politik hukum yang tetap berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar dari kebijakan setiap pembentukan dan penegakan hukum. Bagi Bagir Manan, politik hukum yang tetap diantaranya: 1) ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia; 2) sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi Pancasila dan UUD 1945; 3) tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan ras, suku atau agama; walaupun ada semata-mata didasarkan atas kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa; 4) pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat; 5) hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai sub sistem nasional sepanjang nyata, hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat; 6) pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; 7) hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh

³⁰ Manan, hlm. 15.

rakyat), terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri, serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi.³¹

Politik hukum temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Termasuk dalam katagori ini penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan, penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial, pembaruan peraturan perundang-undangan dibidang ekonomi, penyusunan peraturan perundang-undangan yang menunjang Pembangunan nasional dan sebagainya.^{32,33}

Lebih lanjut Bagir Manan membagi dua jenis politik hukum. Pertama, politik hukum pembentukan hukum yang meliputi tata cara, prosedur maupun penentuan isi dari suatu produk hukum yang hendak dibuat. Kedua, politik hukum penegakan hukum. Politik hukum tersebut meliputi kebijakan dibidang pengadilan, cara penyelesaian di luar proses pengadilan seperti negosiasi, arbitrase, rekonsiliasi dan kebijakan pelayanan hukum. Penyusunan politik hukum harus seiring dengan aspek kebijakan di bidang ekonomi, politik, sosial dan sebagainya. Sebaliknya kebijakan di bidang ekonomi dan lain-lain juga tidak boleh mengabaikan dasar dan tatanan hukum yang mendasari kebijakan tersebut. Cara berpikir demikian yang disebut Bagir sebagai politik hukum.³⁴

³¹ Manan, "Pembinaan Hukum Nasional," 1999., hlm. 226-228.

³² Manan., hlm. 228.

³³ Hikmahanto Juwana, "Politik Hukum UU Bidang Ekonomi Di Indonesia," *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2005): 24–39, https://libraryunggulumbangaol.weebly.com/uploads/5/0/3/9/50395043/e-jurnal_5.pdf.

³⁴ Shidarta, "Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan Dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal)," in *Mochtar Kusuma-Atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi Dan Implikasi*, ed. Shidarta (Jakarta: Epistema Institute-Huma, 2012), hlm. 63.

3.2. Politik Hukum Pembangunan Hukum Nasional dalam GBHN 1973 dan GBHN 1978

3.2.1. GBHN 1973

Majelis Permusyawaratan Rakyat periode ini diisi oleh anggota berdasarkan hasil Pemilihan Umum 3 Juli 1971. Periode ini, GBHN diatur dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. TAP MPR No. IV/MPR/1973 ini hanya berisi 5 pasal. Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 22 Maret 1973.

Dalam Bagian Naskah Garis-Garis Besar Haluan Negara Bab I Pendahuluan, Bagian C. Landasan, dinyatakan: “Garis-Garis Besar Haluan Negara disusun berdasarkan landasan idiil Pancasila dan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945.”

Berdasarkan kajian terhadap Naskah GBHN 1973 yang merupakan lampiran tak terpisahkan dari Tap MPR No. IV/MPR/1973 diketahui bahwa pengaturan politik hukum tentang pembangunan hukum di dalam GBHN 1973 dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. GBHN sebagai pola umum pembangunan nasional yang merupakan kontinuitas program pembangunan di segala bidang untuk mewujudkan tujuan nasional dalam Pembukaan UUD 1945. Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan pembangunan yaitu Pancasila sebagai landasan idiil, dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.³⁵ Hal ini merupakan keniscayaan, karena

³⁵ Dalam Bagian Naskah Garis-Garis Besar Haluan Negara Bab I PENDAHULUAN, Bagian C. LANDASAN, dinyatakan: “Garis-Garis Besar Haluan Negara disusun berdasarkan landasan idiil Pancasila dan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945.” Selanjutnya, dikemukakan pada bagian HUKUM, yaitu: Pembangunan dibidang hukum dalam Negara Hukum Indonesia adalah berdasar atas landasan sumber Tertib Hukum Negara yaitu cita-cita yang terkandung pada pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari Bangsa Indonesia. Lihat: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 Tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara,” 1973,

sejak awal berdirinya negara, baik era Orba maupun Orla, kedua landasan tersebut memang tetap tidak berubah (kecuali di masa Orla pernah berganti UUD).

- b. Mengenai pilihan bentuk hukumnya. GBHN 1973 secara tegas menentukan sebagai berikut:
- 1) Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan Kesadaran Hukum dalam masyarakat.
 - 2) Menertibkan, fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing.
 - 3) Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak Hukum.

Secara tegas dan khusus menyebut adanya agenda ‘peningkatan dan penyempurnaan pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi Hukum dibidang-bidang tertentu. Dengan demikian pilihan bentuk hukum menjadi jelas, yaitu hukum tertulis. Bentuk pilihan hukum tertulis memang menjadi ciri khas dari hukum modern, yang rasional, mudah dikenali dan lain-lain. Dengan hukum tertulis memungkinkan kodifikasi serta unifikasi hukum tertentu diwujudkan.

Pilihan ini menandakan bahwa sisi positif dari tradisi *Civil Law* mendapatkan tempat dalam proses pembangunan hukum nasional Indonesia. Dalam hal ini politik hukum Orba tetap melanjutkan tradisi hukum Orla, yang menjadikan hukum tertulis sebagai pilihan bentuk hukum. Hal demikian membuktikan bahwa Indonesia memang ingin memiliki hukum tertulis yang modern.

Selain itu, dimuat memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat merupakan agenda dalam GBHN 1973. Keempat agenda inilah yang menonjol dalam GBHN 1973.

Jika dilihat dari pandangan Lawrence M. Friedman sistem hukum yang menyangkut substansi hukum (*legal substance*), struktur/penegak hukum (*legal structure*), maupun budaya hukum masyarakat (*legal culture*) tampak akan dibangun secara bersamaan dalam GBHN 1973.³⁶ Semua elemen sistem hukum (*elements of legal system*) memang harus dibangun jika ingin sistem hukum baru terwujud dengan baik. Pembangunan hukum di Indonesia masa Orba, khususnya dalam GBHN 1973 sedikit banyak diwarnai oleh konsep Mochtar. Mochtar memandang bahwa peranan hukum dalam masyarakat tidak hanya mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat tetapi hukum dapat juga berperan sebagai sarana pembangunan masyarakat ke arah yang dikehendaki. Fokus Mochtar adalah tentang fungsi hukum dalam konteks pembangunan sebuah negara berkembang yang bernama Indonesia.^{37,38}

Hal lain yang perlu dicatat adalah, meskipun sudah dinyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tetapi pembangunan hukum nasional dalam GBHN 1973 bukan merupakan prioritas. Dalam bab IV Pola Umum Repelita kedua, huruf C angka 1 ditegaskan: “Sesuai dengan Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang maka dalam Pelita Kedua maka prioritas adalah pembangunan ekonomi

³⁶ Lawrence M Friedman, *The Legal System: A Social Perspective* (New York: Russel Sage, 1975). Hlm. 5

³⁷ Pernyataan Mochtar menggeser kata ‘alat’ menjadi ‘sarana’ dengan tujuan menempatkan kekuasaan di bawah kendali hukum. Lihat: Anthon F. Susanto, “Membaca Mochtar Kusuma-Atmadja: Dari Wacana Pinggir Menuju Kritik Teori Dalam Teks Induknya,” in *Mochtar Kusuma-Atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi Dan Implikasi*, ed. Shidarta (Jakarta: Epistema Institut Huma, 2012), hlm. 101–2.

³⁸ Manan, “Pembinaan Hukum Nasional,” 1999, hlm. 254-256.

dengan titik berat pembangunan sektor pertanian dan peningkatan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku”.

3.2.2. GBHN 1978

Majelis Permusyawaratan Rakyat periode ini yang menghasilkan TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara keanggotaannya diresmikan pada tanggal 1 Oktober 1977. TAP MPR No. IV/MPR/1978 ini berisi 5 pasal, jumlah pasal yang sama seperti dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973. Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 22 Maret 1978.

Mengkaji Naskah GBHN 1978 yang merupakan lampiran tak terpisahkan dari Tap MPR No. IV/MPR/1978, dapat diperoleh pemahaman bahwa pengaturan politik hukum tentang pembangunan hukum di dalam GBHN 1978 dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. GBHN sebagai pola umum pembangunan nasional yang merupakan kontinuitas program pembangunan di segala bidang untuk mewujudkan tujuan nasional dalam Pembukaan UUD 1945. Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan pembangunan, yaitu Pancasila sebagai landasan idiil, dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.³⁹ Hal ini sama dengan yang termaktub dalam GBHN tahun 1973. Selain itu merupakan suatu kemestian, karena sejak awal berdirinya negara, baik era

³⁹ Dalam Bagian Naskah Garis-Garis Besar Haluan Negara Bab I Pendahuluan, Bagian C. Landasan, dinyatakan: “Garis-Garis Besar Haluan Negara disusun berdasarkan landasan idiil Pancasila dan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945.” Selanjutnya, dikemukakan pada bagian Hukum, yaitu: Pembangunan dibidang hukum dalam Negara Hukum Indonesia adalah berdasar atas landasan sumber Tertib Hukum Negara yaitu cita-cita yang terkandung pada pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari Bangsa Indonesia. Lihat: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara,” 1978, <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt505978c977ba7/ketetapan-mpr-nomor-iv-mpr-1978-tahun-1978/appendices/>.

Orba maupun Orla, kedua landasan tersebut memang tetap tidak berubah (kecuali di masa Orla pernah berganti UUD).

- b. Mengenai pilihan bentuk hukumnya. GBHN 1978 secara tegas menentukan sebagai berikut:

Dalam rangka ini perlu dilanjutkan usaha-usaha untuk:

- 1) Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional dengan mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat;
- 2) Menertibkan badan-badan penegak hukum sesuai fungsi dan wewenangnya masing-masing;
- 3) Meningkatkan kemampuan dan kewibawaan aparat penegak hukum;
- 4) Membina penyelenggaraan bantuan hukum untuk golongan masyarakat kurang mampu.

Selain hal di atas, ditambahkan pula di bagian berikutnya sebagai berikut:

Meningkatkan kesadaran hukum dalam masyarakat sehingga menghayati hak dan kewajibannya dan meningkatkan pembinaan sikap mental para pelaksana penegak hukum ke arah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terharkat dan martabat manusia, ketertiban serta kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945; Mengusahakan terwujudnya Peradilan Tata Usaha Negara; Dalam usaha Pembangunan Hukum Nasional perlu ditingkatkan langkah-langkah untuk penyusunan Undang-Undang yang menyangkut hak dan kewajiban warga negara dalam rangka mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pernyataan, “Dalam rangka ini perlu dilanjutkan usaha-usaha untuk...” menunjukkan adanya kontinuitas dalam GBHN 1978 dari GBHN 1973 dalam beberapa hal, seperti peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional dengan mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat; menertibkan badan-badan penegak hukum sesuai fungsi dan wewenangnya masing-masing; meningkatkan kemampuan dan kewibawaan aparat penegak hukum; dan meningkatkan kesadaran hukum dalam masyarakat. Keempat agenda ini nyaris sama persis dengan agenda dalam GBHN 1973.

Hal yang baru adalah “Membina penyelenggaraan bantuan hukum untuk golongan masyarakat kurang mampu”, dan Mengusahakan terwujudnya Peradilan Tata Usaha Negara. Bagi penulis, kedua agenda ini sangat berpihak kepada rakyat.

Perlu diingat pada tahun 1978 keluar juga Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1978 Tahun 1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (*Ekaprasetia Pancakarsa*). Pada mulanya mungkin dimaksudkan dengan maksud yang bagus. Namun pada akhirnya berubah menjadi proyek indoktrinasi.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pembangunan hukum dalam GBHN memang terencana dan ada kontinuitas. Lahirnya UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) ternyata sudah diprogramkan dalam GBHN Tahun 1978. Meskipun pembentukan UU tersebut tergolong lama, namun ada indikasi bahwa penegak hukum atau pejabat harus berhati-hati kepada rakyatnya.

Jika dilihat dari pandangan Lawrence M. Friedman, bahwa sistem hukum yang menyangkut substansi hukum (*legal substance*), struktur/penegak hukum (*legal structure*), maupun

budaya hukum masyarakat (*legal culture*) tampak akan dibangun secara bersamaan dalam GBHN 1973. Jadi pembangunan hukum nasional dalam kedua GBHN akan membangun secara simultan sistem hukum dengan melibatkan tiga instrumen sekaligus.

Selain itu pembangunan hukum bukan merupakan prioritas. Dalam bab IV Pola Umum Repelita Ketiga, huruf C angka 1 ditegaskan:

“Sesuai dengan Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang maka dalam Pelita Ketiga prioritas diletakkan pada pembangunan bidang ekonomi dengan titik berat pada pembangunan sektor pertanian menuju swasembada pangan dan peningkatan kesejahteraan yang makin merata...”.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik benang merah bahwa pengaturan politik hukum tentang pembangunan hukum didalam GBHN 1973 dan GBHN 1978 dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. GBHN merupakan pola umum pembangunan nasional yang merupakan kontinuitas program pembangunan di segala bidang untuk mewujudkan tujuan nasional dalam Pembukaan UUD 1945. Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan pembangunan yaitu Pancasila sebagai landasan idiil, dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional. Secara tegas kedua GBHN secara tegas memuat yaitu politik hukum yang bersifat tetap, khususnya Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar hukum. Hal ini mengindikasikan politik hukum yang bersifat tetap atau permanen.
- b. GBHN berorientasi pada mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi. Agenda untuk pembaruan hukum, termasuk membentuk hukum tertulis guna mewujudkan kodifikasi maupun unifikasi akan diteruskan bahkan akan ditingkatkan dalam GBHN 1978. Jelas di

bagian ini menunjukkan terdapat politik pembentukan hukum. Selain itu akan meningkatkan wibawa penegak hukum menunjukkan bahwa ada ikhtiar untuk membangun penegakan hukum. Demikian pula akan meningkatkan kesadaran hukum. Pembangunan sistem hukum nasional dalam GBHN mengindikasikan akan dibangun secara simultan baik yang menyangkut substansi hukum (*legal substance*), struktur/penegak hukum (*legal stucture*), maupun budaya hukum masyarakat (*legal culture*) tampak akan dibangun secara bersamaan dalam GBHN 1973, dan akan ditingkatkan dengan menambah kepada bantuan hukum dalam GBHN 1978. Terkait GBHN 1973, Hasan Wargakusumah mengemukakan bahwa dalam GBHN 1973 terdapat 4 (empat) bidang yaitu: a. Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional, b. Menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum; c. Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak hukum; d. Memupuk kesadaran hukum; yang dalam penuangannya ke dalam Repelita II menjadi 6 bidang, yaitu pembinaan hukum (perencanaan hukum dan perundang-undangan), penegakan hukum, pembinaan peradilan, pembinaan tunawarga (pemasyarakatan dan *reklasing*), penyelenggaraan administrasi urusan hukum serta pendidikan, pelatihan dan penyuluhan hukum.⁴⁰ Pembangunan terprogram seperti dalam GBHN akan mempermudah mengontrol ketika proses pembangunan hukum berjalan. Mungkin hal demikian yang

⁴⁰ Moh Hasan Wargakusumah, "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional," in *Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik & Negarawan Kumpulan Karya Tulis Menghormati 70 Tahun Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.*, ed. Mieke Komar, Eddy R Agoes, and Eddy Damian (Bandung: Alumni, 1999), hlm. 300–301.

menyebabkan pembangunan hukum melalui GBHN lebih terencana, dan hasilnya lebih memuaskan dengan peran penting BPHN waktu itu.

Pendidikan, pelatihan dan penyuluhan hukum sangat penting. Kesadaran hukum dapat mendorong tumbuhnya aspirasi masyarakat. Kondisi demikian akan sangat penting dan dapat menjadi dasar pijakan sosiologis dari peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, agar tangguh dan berkualitas maka undang-undang tersebut harus memiliki landasan sosiologis (*sociologische gelding*) yang kuat, selain harus berlandaskan pada landasan yuridis (*juridische gelding*) dan landasan filosofis (*philosophical gelding*).⁴¹

Politik pembangunan hukum temporer tampak ketika akan mengagendakan secara khusus “terwujudnya Peradilan Tata Usaha Negara”, memberikan bantuan hukum dan “penyusunan Undang-undang tentang Hak dan Kewajiban Warga Negara”. Hal demikian menunjukkan bahwa ada kesadaran untuk berpihak kepada rakyat kecil.

Berdasarkan pada hal demikian dapat dipahami bahwa meskipun berjalan lambat, tapi pembangunan hukum tampak terencana. Sejak tahun 1974 telah disahkan beberapa undang-undang yang bersifat mendasar. Terlepas dari kekurangannya, dalam konteks pembangunan hukum nasional pada era tersebut telah dipikirkan pengaturan persoalan yang mendasar untuk menata pemerintahan daerah (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah), mensejahterakan rakyat (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial); menertibkan perjudian

⁴¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill, 1992), hlm. 13-21.

(Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian); mengatur pegawai/aparatur negara (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian); dan memajukan sektor pertanian (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan).

Berkaitan dengan hukum kolonial (yang akan diganti), pemikiran Bagir Manan berikut perlu dikemukakan:⁴²

- a. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan dari Masa Kolonial. Hal tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut: (1). Semata-mata dibentuk pada masa pemerintahan kolonial, tetapi substansinya bersifat universal⁴³. (2). Substansi mengandung muatan yang bersifat kolonial (demi kepentingan kolonial) yang bertentangan dengan kepentingan rakyat atau kepentingan nasional⁴⁴. (3). Substansi tidak bersifat kolonial, karena kaidah-kaidah semacam ini berlaku juga pada negara induk atau negara lain, tetapi tidak sesuai dengan pandangan hidup dan kebutuhan rakyat Indonesia.⁴⁵ (4). Terdapat ketentuan dari masa kolonial meskipun tidak

⁴² Manan, "Pembinaan Hukum Nasional," 1999, hlm. 257-263.

⁴³ Contohnya Ketentuan dalam KUH Pidana mengenai asas *nullum delictum*, asas gugurnya tuntutan, pencurian, pembunuhan, penipuan penggelapan dan lain-lain bersifat universal. Begitu pula ketentuan dalam bidang hukum keperdataan, seperti asas jual-beli, sewa-menyewa dan lain-lain bersifat universal. Ketentuan semacam ini akan tetap ada dalam tatanan hukum nasional, dengan menampung berbagai perkembangan baru. Jadi pembaruan disini semata-mata mengganti format hukum dari yang dibentuk pada masa kolonial menjadi yang dibentuk oleh pemerintahan nasional. Lihat: Manan, hlm. 257.

⁴⁴ Berbagai ketentuan dibidang pertanahan (sekarang tidak berlaku lagi), ketentuan yang mengatur perbedaan golongan rakyat Indonesia (golongan Eropa, Timur Asing, dan Bumi Putera), ketentuan tentang wewenang GG (*Gouverneur-Generaal*) untuk menetapkan pembuangan karena alasan politik (*exorbitante rechten*) adalah ketentuan yang bersifat atau berwatak kolonial. Ketentuan semacam ini harus diperbarui bahkan dihapus karena tidak mencerminkan atau tidak sesuai dengan kepentingan nasional. Usaha meniadakan ketentuan semacam ini telah dilakukan sejak tahun 1945, baik dalam hukum pidana, pertanahan maupun hukum kenegaraan dan administrasi negara. Lihat; Manan, hlm. 258.

⁴⁵ Hal ini seperti aturan perkawinan sipil (*civil marriage*) seperti yang diatur dalam BW telah dicabut oleh UU No. 1 Tahun 1974. Lihat: Manan, hlm. 259.

berwatak kolonial, tetapi telah ketinggalan (*out of date*)⁴⁶ dan (5). Terdapat kekosongan hukum (*rechtvacuum*) atau secara khusus kekosongan peraturan perundang-undangan (*westvacuum*).⁴⁷

- b. Tentang jumlah peraturan perundang-undangan kolonial yang masih ada. Berdasarkan pada inventarisasi, dokumen-dokumen atau kumpulan peraturan perundang-undangan seperti *Engelbrecht* ditemukan sekitar 300 atau 400 peraturan perundang-undangan dari masa kolonial.
- (a). Mengenai bentuk, peraturan perundang-undangan tersebut terdiri dari berbagai bentuk.⁴⁸ Mengenai Kekuatan Berlaku, maksudnya ketentuan-ketentuan tersebut masih tercantum dalam berbagai dokumen, tetapi tidak semuanya berlaku, karena: 1) Telah dicabut oleh peraturan perundang-undangan baru; 2) Tercabut oleh peraturan perundang-undangan yang baru. 3) Tercabut karena perubahan tatanan politik dan pemerintahan baru. 4) Telah dicabut secara parsial dan 5) Tidak berlaku lagi karena ketentuan kolonial tersebut hanya untuk suatu peristiwa (yang sudah tidak ada lagi) atau karena masa berlaku telah habis.
- c. Pengaturan ulang peraturan perundang-undangan kolonial:
- 1) Tidak semua peraturan perundang-undangan kolonial akan diatur kembali secara nasional. 2) Tidak semua hukum kolonial yang diperbaharui akan diberi bentuk yang serupa dengan bentuk aslinya, maksudnya tidak semua *wet* atau ordonansi akan diberi bentuk undang-

⁴⁶ Manan.

⁴⁷ Manan.

⁴⁸ Bentuk yang dimaksud yaitu: Wet, Ordonnatie, dan Reglement (UU); AmvB (Peraturan Pemerintah); K.B (Keputusan Presiden; Peraturan atau Keputusan G.g. [Keppres]; dan Instruksi Raja [Inpres]. Lihat: Manan, hlm. 260-261.

undang. Semuanya bergantung kepada materi muatannya.

Pembangunan hukum nasional bukan merupakan prioritas. Dalam bab IV Pola Umum Repelita Ketiga, huruf C angka 1 ditegaskan: “Sesuai dengan Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang maka dalam Pelita Ketiga prioritas diletakkan pada pembangunan bidang ekonomi dengan titik berat pada pembangunan sektor pertanian menuju swasembada pangan dan peningkatan kesejahteraan yang makin merata...”. Dapat dipahami bahwa pembangunan hukum lambat karena bukan merupakan prioritas. Ungkapan klasik waktu itu seperti ‘rakyat butuh makan’, menjadi alasan untuk memprioritaskan pembangunan bidang ekonomi.

Hukum dalam kaitan dengan pembangunan hukum nasional tidak sekedar terbatas pada asas dan kaidah hukum melainkan sebagai sistem hukum (*legal system*) yang mencakup komponen pembentukan hukum (*law making*), isi hukum (*law substance*) yang terdiri dari asas dan kaidah hukum dan komponen penerapan dan penegakan hukum (*law applying dan law enforcing*). Pemahaman ini sangat penting baik dalam mengkaji (sistem) hukum yang ada (*existing*) maupun dalam menentukan suatu politik hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional menuju terbentuknya satu sistem hukum nasional.⁴⁹

Belajar dari kondisi hukum kita dewasa ini, termasuk pembentukan hukum melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) semakin menguatkan tekad agar pembangunan hukum nasional yang lebih terprogram harus dipelihara. Oleh karena nilai-nilai masa Orba seperti: *Pertama*, Penjabaran lebih lanjut pasal-pasal UUD 1945, termasuk pencabutan undang-undang yang tidak sejalan dengan UUD 1945; *Kedua*, Penyusunan undang-undang

⁴⁹ Manan, “Mengkaji Ulang Syariah Dan Hukum Menuju Pembangunan Hukum Nasional.”, hlm. 3.

baru; *Ketiga*, Penyempurnaan/peninjauan kembali undang-undang yang telah ada (termasuk produk kolonial); dan *Keempat*, Penyusunan Peraturan Pemerintah/Peraturan Presiden, baik yang telah diperintahkan oleh Undang-Undang yang bersangkutan tapi belum ada/terbit, maupun yang dianggap perlu⁵⁰. Merujuk pada 4 (empat) kelompok program Prolegnas tersebut, ditujukan pada:

- a. Penjabaran Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 1) Undang-Undang yang diperintahkan.
 - 2) Undang-Undang yang (sangat) diperlukan.
 - 3) Pencabutan Undang-Undang.
- b. Undang-Undang baru.
- c. Penyempurnaan undang-undang (termasuk produk Kolonial).
- d. Penyusunan PP/Keppres yang diperintahkan oleh undang-undang yang bersangkutan.

Jika pembangunan hukum terprogram dan terkontrol melalui evaluasi dan pemantauan, maka bisa diharapkan pembangunan hukum nasional akan menuju jalan yang benar. Hal demikian tentu tidak bisa lepas dari politik hukum Pemerintah yang berkuasa.

4. Kesimpulan

Posisi Pancasila dan UUD 1945 diletakkan sebagai landasan pembangunan, yaitu Pancasila sebagai landasan idiil, dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional. Dalam hal ini Pancasila dan UUD 1945 berarti merupakan politik hukum yang bersifat tetap atau permanen.

GBHN berorientasi pada mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi. Artinya berorientasi pada bentuk hukum tertulis. Politik hukum dalam pembangunan hukum, termasuk dengan pembaruan hukum, dalam GBHN 1978 tidak hanya meneruskan bahkan akan meningkatkan dari GBHN

⁵⁰ Wargakusumah, "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional", hlm. 314 - 315

1973. Beberapa program baru ditambahkan, termasuk politik hukum yang bersifat temporer, berupa rencana pembentukan undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara. Tergambar juga bahwa pembangunan sistem hukum nasional dalam kedua GBHN dibangun secara simultan baik yang menyangkut substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), maupun budaya hukum masyarakat (*legal culture*).

Pembangunan hukum nasional bukan merupakan prioritas. Politik hukum dalam kedua GBHN memprioritaskan bidang ekonomi dengan titik berat pada pembangunan sektor pertanian. Dengan demikian, jika pembangunan hukum nasional era Presiden Soeharto tidak cukup cepat, karena pembangunan hukum memang tidak menjadi prioritas.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Fadli, Moh. "Membangun Sistem Hukum Nasional Berbasis Nilai Pancasila", in *Regulasi Yang Baik: Teori, Praktik, dan Evaluasi. Kumpulan Pemikiran Mengenai Perundang-undangan Indonesia Dari Murid dan Kolega Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL.*, edited by Giri Achmad Taufik dan Rahayu Prasetianingsih. Jatinangor: Unpad Press, 2021.
- Fadli, Moh. "Pembentukan Undang-Undang Dan Politik Hukum, Pengantar Pakar." In *Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Optik Politik Hukum*, edited by Moh Fadli and Nurini Aprilianda. Malang: CV Nuswantara, 2021.
- . "Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004." Universitas Brawijaya, 2004.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Perspective ()*. New York: Russel Sage, 1975.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional. Suatu Uraian Tentang Landasan Pikiran, Pola Dan Mekanisme Pembaharuan Hukum Di Indonesia*. Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan Binacipta, 1976.
- Kusumastmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis*. Bandung: Alumni, 2006.
- Lubis, Solly. "Wawasan Nasional Bidang Politik Hukum." In *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, edited by Padmo Wahjono, 170. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill, 1992.
- . "Mengkaji Ulang Syariah Dan Hukum Menuju Pembangunan Hukum Nasional." Diskusi Panel Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang, 1994.

- . “Pembinaan Hukum Nasional.” In *Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik Dan Negarawan, Eksistensi Dan Implikasi*, edited by Mieke Komar, 224. Jakarta: Epistema Institute, 1999.
- . “Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Cita-Cita Keadilan Sosial Menurut UUD 1945.” Dies Natalis FH Universitas Katolik Parahyangan. Bandung, 2013.
- Martosoewignjo, H.R.T. Sri Soemantri. *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran Dan Pandangan*. Bandung: Remaja Roesdakarya, 2014.
- MD, Moh Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006.
- . *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. 6th ed. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Shidarta. “Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan Dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal).” In *Mochtar Kusuma-Atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi Dan Implikasi*, edited by Shidarta, 63. Jakarta: Epistema Institute-Huma, 2012.
- Susanto, Anthon F. “Membaca Mochtar Kusuma-Atmadja: Dari Wacana Pinggir Menuju Kritik Teori Dalam Teks Induknya.” In *Mochtar Kusuma-Atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi Dan Implikasi*, edited by Shidarta, 101–2. Jakarta: Epistema Institut Huma, 2012.
- Wargakusumah, Moh Hasan. “Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional.” In *Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik & Negarawan Kumpulan Karya Tulis Menghormati 70 Tahun Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.*, edited by Mieke Komar, Ety R Agoes, and Eddy Damian, 300–301. Bandung: Alumni, 1999.

2. Artikel Jurnal Ilmiah

- Juwana, Hikmahanto. "Politik Hukum UU Bidang Ekonomi Di Indonesia." *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2005): 24–39. https://libraryunggulumbangaol.weebly.com/uploads/5/0/3/9/50395043/e-jurnal_5.pdf.
- Marwajah, Siti, and Nunuk Nuswardani. "Garis-Garis Besar Haluan Negara Sebagai Penentu Arah Dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia." *Rechtidee* 9, no. 1 (June 1, 2014): 88–103. <https://doi.org/10.21107/ri.v9i1.417>.
- Nugraha, Harry Setya. "MPR Dan Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Veritas et Justitia* 5, no. 1 (June 26, 2019): 191–217. <https://doi.org/10.25123/vej.3293>.
- Perwira, Indra. "Realitas Politik Hukum Perundang-Undangan Indonesia Pasca Reformasi." *Padjajaran Law Review* 5, no. 1 (2017): 1–9. <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/plr/article/view/463/323>.
- Sadono, Bambang, and Lintang Ratri Rahmiaji. "Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar." *Masalah-Masalah Hukum* 49, no. 2 (April 30, 2020): 213–21. <https://doi.org/10.14710/mmh.49.2.2020.213-221>.

3. Peraturan Perundang-Undangan

- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/ MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara," 1978. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt505978c977ba7/ketetapan-mpr-nomor-iv-mpr-1978-tahun-1978/appendices/>.
- . "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 Tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara," 1973. <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt5059773380b6c/ketetapan-mpr-nomor-iv-mpr-1973-tahun-1973/>.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia. “TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan-Undangan Republik Indonesia,” 1966.

<https://jdihn.go.id/files/533/12. TAP MPRS No.XX Tahun 1966 tentang Sumber Tertib Hukum RI dan Hirarki PerUUan 1.pdf>.

4. Media Online

Adryamarthanino, Verelladevanka, and Tri Indriawati. “Tujuan Setiap Tahap Pelita Pada Masa Orde Baru.” *Kompas*, 2024. <https://www.kompas.com/stori/read/2023/01/24/180000579/tujuan-setiap-tahap-pelita-pada-masa-orde-baru>.

Anonim. “Jumlah Pulau Di Indonesia Capai 17.000.” Accessed September 30, 2024. <https://indonesia.go.id/mediapublik/-detail/1335>.