



**BADAN PENKAJIAN MPR RI
2020**

KAJIAN AKADEMIK:
PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



BEKERJASAMA DENGAN:
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS GADJAH MADA



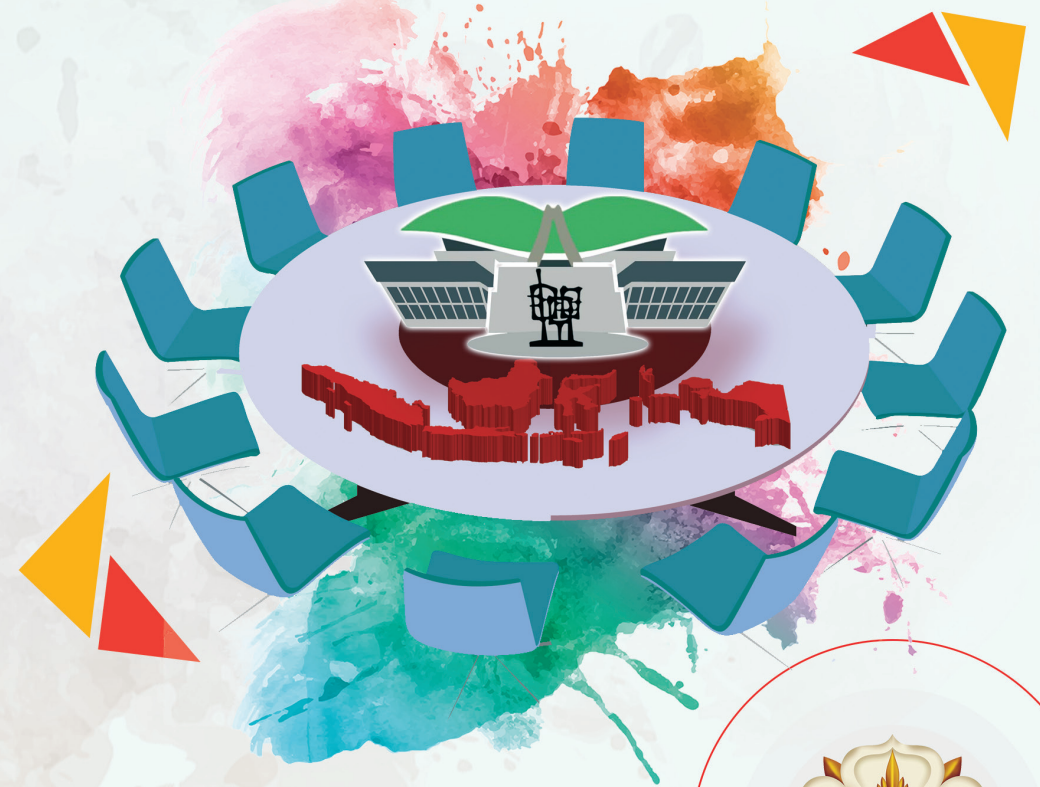
2020



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK:

PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



Bekerjasama dengan:
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada





**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

**BADAN PENGAJIAN MPR RI
2020**

PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

ISBN: 978-602-5676-58-1

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny Kabur Harman, S.H., M.H

Ir. Tifatul Sembiring

Fahira Idris, S.E., M.H.

PENGARAH

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS/PENELITI

Richo Andi Wibowo, LL.M., P.h.D., Andy Omara, M.Pub & Int. Law, Ph.D.,

Dr. Mailinda Eka Yuniza, LL.M., Rizky Septiana Widyaningtyas, SH., M.Kn.,

Faiz Rahman, SH., LL.M (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada)

EDITOR

Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom., Otto Trengginas Setiawan, S.Hum.,

Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M., Bernadetta Widyastuti, S.Sos.

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, 2020

Hak cipta dilindungi undang-undang;

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit;



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya Buku **Kajian Akademik: Penataan Wewenang dan Tugas MPR**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Proses penyusunan Kajian Akademik telah berlangsung selama lebih kurang 4 (empat) bulan, yang memuat rangkaian penelitian kuantitatif dan kualitatif yang terdiri dari pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Sosialisasi Empat Pilar dan Ketetapan MPR, wawancara mendalam kepada narasumber pakar, pendalaman melalui *Focus Group Discussion*, dan Seminar, serta analisis kesimpulan yang tajam dari tim peneliti.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khazanah pemikiran bagi para pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam mendukung dan memperkaya substansi guna menunjang pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku hasil kajian akademik ini.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si



**SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku ini. Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai *supporting system* bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan. Salah satu hasilnya adalah buku yang ada di tangan para pembaca ini, yaitu bagian dari hasil kajian akademik atau serangkaian penelitian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR bersama segenap unsur sivitas akademika Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Penyebarluasan buku ini selain menambah khasanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN KETUA BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Pada tahun 2014, Keputusan MPR RI Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009-2014, salah satunya menyampaikan rekomendasi agar MPR Jabatan 2014-2019 melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara addendum.

Berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) kelompok. *Pertama*, aspirasi yang menganggap bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali.

Kedua, pandangan yang menilai bahwa sistem ketatanegaraan kita pada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi berada pada implementasi peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

Ketiga, aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya). Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR pada tahun 1999-2002 telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem

ketatanegaraan Indonesia. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*), membuat perubahan konstitusi bukanlah sesuatu yang tabu tetapi menjadi kebutuhan dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Berdasarkan hasil kajian MPR masa jabatan 2009-2014, hal penting dalam sistem ketatanegaraan perlu dilakukan penataan kembali, antara lain yaitu mengenai Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya; serta penegasan pembentukan undang-undang untuk lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar secara terpisah terutama MPR, DPR, dan DPD

MPR masa jabatan 2014-2019 menindaklanjuti rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014, yaitu dengan melakukan pengkajian dan penyerapan aspirasi serta evaluasi terhadap implementasi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara serta sistem ketatanegaraan, khususnya mengenai penataan kewenangan lembaga negara yang tugas dan wewenangnya diberikan langsung dalam Undang-Undang Dasar.

Hasil kajian secara mendalam telah dilakukan dan banyak pendapat beragam khususnya terhadap pendapat mengenai penataan sistem ketatanegaraan, baik ditinjau dari segi teoritis, praksis, yuridis, maupun secara politis. Beragamnya pendapat yang ada berimplikasi pada keputusan bahwa MPR masa jabatan 2014-2019 belum dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan sesuai dengan amanat dari rekomendasi yang terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014. Bahkan, merekomendasikannya kembali kepada MPR masa jabatan 2019-2024 untuk melanjutkan kajian lebih mendalam, antara lain tentang penataan kewenangan MPR

yang dituangkan ke dalam bentuk Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019.

Dalam rangka melanjutkan kajian lebih mendalam tentang penataan kewenangan MPR, Badan Pengkajian MPR 2019-2024 sebagai alat kelengkapan MPR yang memiliki tugas antara lain untuk mengkaji dan menyerap aspirasi serta merumuskan pokok-pokok rekomendasi, perlu untuk mendalami dan memperluas aspek kajian yang dapat membuka ruang mengenai kemungkinan yang dapat dipilih yang dapat mengoptimalkan peran MPR dengan kewenangan tertingginya dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Untuk itu, diperlukan berbagai informasi, penelitian, data, dan literatur yang komprehensif dan terbaru sehingga apa yang menjadi fokus dalam isu tentang penataan kewenangan MPR dapat digali secara tuntas dan dapat diterima semua pihak.

Sehubungan dengan itu, untuk menghasilkan kajian yang mendalam tentang Penataan Kewenangan MPR, perlu untuk menghimpun dan memberikan ruang pemikiran serta gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi kajian tentang penataan kewenangan MPR yang memungkinkan khususnya dalam rangka penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

Kegiatan Kajian Akademik merupakan salah satu metode untuk mendapatkan bahan masukan berupa hasil yang obyektif dan terukur yang dibuat oleh para akademisi secara ilmiah sesuai dengan bidang keilmuan. Hasil dari kajian ini akan dipergunakan sebagai referensi bagi MPR dalam menentukan rumusan yang ideal dalam hal penataan kewenangan MPR.

Akhir kata, semoga Buku Kajian Akademik **“Penataan Wewenang dan Tugas MPR”**, dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Ketua Badan Pengkajian MPR RI,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian.....	iii
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI	v
Sambutan Ketua Badan Pengkajian MPR RI	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1. Latar Belakang Kajian	1
2. Tujuan Kajian.....	5
3. Luaran Kajian.....	5
4. Metode Kajian.....	5
BAB II KAJIAN KEWENANGAN MPR DALAM MENETAPKAN HALUAN	
NEGARA	11
1. UUD 1945 Perubahan, MPR dan GBHN.....	11
2. Pedoman Pembangunan di Indonesia	12
3. Awal Mula Kehadiran GBHN dan Kedudukan MPR Menurut UUD 1945 Asli.....	13
4. Kaitan Antara Kedudukan MPR dan GBHN dari Masa ke Masa.....	14
5. Mengapa GBHN ditiadakan dalam proses perubahan UUD pada tahun 1999-2002?	18
6. Apa yang kurang dari SPPN dan RPJPN dibandingkan GBHN?	21
7. Haluan Negara dan Potensi Pengaturannya ke Depan.....	24
A. Perlu Tidaknya Suatu Haluan Negara dan dimanakah Pengaturan Haluan Negara Seharusnya?.....	24
B. Dengan RPJPN yang Ada Sekarang Adakah Potensi Tidak Selaras dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lain?	25
C. Bagaimana dengan Kejelasan Rumusan di Dalamnya?	26
D. Dalam bentuk hukum apakah GBHN seharusnya?.....	27
8. Penutup.....	30
BAB III KAJIAN KEWENANGAN MPR UNTUK MEMBUAT KETETAPAN MPR	31
1. Latar Belakang Keberadaan TAP MPR.....	33
2. Ketetapan MPR dalam Perspektif Historis-Yuridis	35
A. TAP MPR pada Masa Orde Lama	35
B. TAP MPR pada Masa Orde Baru.....	37
C. Tap MPR Pada Era Reformasi	44

3. Klasifikasi Yuridis Ketetapan MPR.....	48
4. Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan.....	52
5. Urgensi Ketetapan MPR dan Potensi Pengaturannya.....	53
BAB IV KAJIAN KEWENANGAN MPR MELAKUKAN PENAFSIRAN	
KONSTITUSI	59
1. Pandangan peneliti.....	60
2. Pandangan dari Narasumber dan Penanggap Ahli	64
BAB V KESIMPULAN	69
DAFTAR PUSTAKA	73

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Kajian

Terbentuknya MPR dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia tidak terlepas dari keinginan *founding parents* untuk mengakomodasi gagasan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan tidak dapat dipungkiri bahwa gagasan kedaulatan rakyat memiliki kedudukan yang esensial sebagai salah satu fondasi berdirinya NKRI. Hal ini dapat tercermin dalam Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “[...] disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar, yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat [...]”. Lebih lanjut, dalam UUD 1945 baik sebelum amandemen maupun sesudah amandemen, ditekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Konsep kedaulatan rakyat sendiri memiliki arti penting bahwa rakyat memiliki posisi yang strategis dalam rangka memberikan legitimasi terhadap kekuasaan negara. Dalam perkembangannya, prinsip atau paham kedaulatan rakyat ini juga diasosiasikan dengan konsep demokrasi.¹

Dalam rangka mengakomodasi prinsip kedaulatan rakyat itu, pada saat rapat BPUPK, M. Yamin mengusulkan agar terdapat sebuah lembaga di atas Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara yang memegang kekuasaan tertinggi sebagai wakil dari seluruh rakyat Indonesia.² Selama perumusan lembaga tersebut, setidaknya terdapat dua nama yang diusulkan yakni Badan Permusyawaratan Rakyat (BPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dari kedua nama tersebut, pada akhirnya dipilihlah nama MPR. Untuk mendudukkan MPR sebagai lembaga tertinggi, oleh Soepomo dijelaskan bahwa dikarenakan kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR, maka MPR menjadi penyelenggara negara tertinggi yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat.³

Hal ini kemudian dinormakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Sebelum Amandemen yang menyatakan bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh

¹ Lihat dalam Jimly Asshidiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 56-57. Lihat juga Khairul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 3, Juni 2010, hlm. 125-127.

² Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 – Buku III Jilid 1*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 27

³ *Ibid*, hlm. 27-28. Lihat juga Jimly Asshidiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 16.

Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Penekanan terhadap adanya kedaulatan rakyat juga dinyatakan dalam penjelasan Pasal 2 UUD 1945 Sebelum Amandemen sebagai berikut: “Maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat”. Hal ini sejalan dengan pendapat Soepomo di atas. Berdasarkan hal tersebut, maka MPR berdiri sebagai sebuah lembaga tertinggi negara, yang membawahi lembaga tinggi negara lainnya.⁴ Dengan demikian, MPR menjadi sebuah lembaga yang memegang kekuasaan negara tertinggi. Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR memiliki beberapa kewenangan antara lain menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara, serta mengangkat Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara, yang mana Presiden di sini tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis.⁵

Berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945 Sebelum Amandemen, MPR diberikan setidaknya tiga buah kewenangan, yakni menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan mengubah UUD.⁶ Kendati demikian, dalam perjalanan pelaksanaan kewenangannya, MPR mengalami pasang surut. Kelembagaan MPR sendiri baru terbentuk pasca diberlakukannya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam Dekrit Presiden *a quo*, salah satu poin yang diperintahkan ialah pembentukan MPRS.⁷ Semenjak itu, maka terjadi dinamika kelembagaan hingga MPR terbentuk pada masa Orde Baru melalui mekanisme Pemilu pada tahun 1971. Setelah itu, selama Orde Baru, anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum yang dilakukan 5 tahun sekali. Kendati demikian, pemilihan umum pada masa Orde Baru tersebut oleh Mukthie Fadjar dinyatakan sebagai “ritual politik lima tahunan yang penuh rekayasa politik otoritarian”.⁸

Terlepas dari dinamika yang terjadi dalam kelembagaan MPR di atas, secara kewenangan dan tugas yang dimiliki relatif sama dengan yang dimiliki MPRS pada masa demokrasi terpimpin. Hal ini dikarenakan dasar yang digunakan MPRS maupun MPR dalam menjalankan kewenangan dan tugasnya adalah merujuk pada UUD 1945. Perubahan besar

⁴ Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen, dinyatakan bahwa Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezante Staatgewalt liegi allein bei der Majelis*).

⁵ Lihat Penjelasan UUD 1945 Sebelum Amandemen, Bab Sistem Pemerintahan Negara, Romawi III-IV.

⁶ Lihat Pasal 3, Pasal 6 ayat (2), dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 – Buku III Jilid 1, Op.cit.*, hlm. 32-33.

⁸ A. Mukthie Fadjar, 2006, *Hukum dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 1-2. Sebagaimana dikutip dalam Jayus, “Rekonseptualisasi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 2, Juni 2013.

terkait dengan kewenangan MPR justru muncul pasca jatuhnya Orde Baru, melalui perubahan UUD 1945 pada tahun 1999 hingga tahun 2002. Perubahan besar itu salah satunya disebabkan adanya perubahan status MPR dari lembaga tertinggi negara, menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga negara lain seperti Presiden dan DPR. Hal ini didasarkan pada beberapa hal seperti mengubah paradigma supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi, serta purifikasi sistem presidensial.⁹

Dengan adanya restrukturisasi kedudukan, kelembagaan, dan kewenangan MPR melalui amandemen UUD 1945 pada tahun 1999 sampai tahun 2002, maka saat ini MPR memiliki kewenangan dan tugas sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 Pasca Amandemen (UUD NRI Tahun 1945), yakni sebagai berikut:¹⁰

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
- d. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden;
- e. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya .

Apabila dilihat secara normatif, maka kewenangan MPR saat ini telah bertambah dibandingkan dengan kewenangan MPR sebelum adanya amandemen. Tetapi secara substantif, kewenangan sebelumnya justru terdegradasi. Kewenangan MPR untuk membentuk garis-garis besar haluan negara dihapus dan MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sebagaimana telah dinyatakan pula sebelumnya, hal ini merupakan konsekuensi logis dari berubahnya status MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara.

Selain kewenangan sebagaimana disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, MPR memiliki tugas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *jo.* UU

⁹ Sebagai contoh, Pasal 1 ayat (2) yang awalnya berbunyi “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”, berubah menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Dalam kaitannya dengan purifikasi sistem presidensial, beberapa diantaranya adalah pengaturan mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, pembatasan masa jabatan Presiden, serta kekuasaan pembentukan UU tidak lagi dipegang oleh Presiden, tetapi oleh DPR.

¹⁰ Lihat Pasal 3, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasca Amandemen.

No. 42 Tahun 2014 *jo.* UU 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), yaitu:¹¹

- a. memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b. memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945.

Lebih lanjut, pasca amandemen UUD 1945, diskursus mengenai kewenangan dan tugas MPR masih terus terjadi di kalangan akademisi dan masyarakat. Beberapa poin yang menjadi diskursus sebagaimana dirangkum oleh MPR berdasarkan hasil pengumpulan aspirasi berkaitan dengan kewenangan dan tugas MPR pasca amandemen UUD 1945 yakni: (a) haluan Negara; (b) kedudukan MPR; (c) kewenangan MPR membuat Ketetapan MPR; (d) Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden; (e) tafsir konstitusi; (f) sidang tahunan MPR; dan (g) sidang MPR dalam melaksanakan wewenang dan tugas; serta (h) meninjau dan mengevaluasi pelaksanaan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003.¹²

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, diperlukan suatu kajian ilmiah yang mendalam mengenai penataan kewenangan MPR menjadi hal yang penting untuk dilakukan, terutama dalam rangka pelaksanaan fungsi MPR dalam koridornya sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Dengan demikian, diharapkan MPR dapat memberikan kontribusi yang lebih dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Terkait dengan penataan kewenangan MPR, setidaknya terdapat tiga isu sentral yang kerap didengar menjadi perdebatan di ruang publik, yaitu: (i) pro kontra kewenangan MPR menetapkan haluan negara; (ii) kewenangan MPR untuk membuat ketetapan; dan, (iii) kewenangan MPR melakukan penafsiran konstitusi. Ketiga isu inilah yang akan menjadi fokus kajian dalam penelitian ini.

¹¹ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹² Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Hasil Kajian MPR terkait Penataan Kewenangan MPR Tahun 2014-2019*, MPR RI, Jakarta.

2. Tujuan Kajian

Adapun tujuan dari kajian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Memberikan pandangan akademik terkait dengan tiga isu sentral kewenangan MPR RI (sebagaimana disebut dalam (i), (ii) dan (iii) di atas) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia;
- 2) Memberikan rekomendasi mengenai penataan kewenangan MPR RI terhadap tiga isu sentral (sebagaimana disebut dalam (i), (ii) dan (iii) di atas) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia ke depan.

3. Luaran Kajian

Kajian ini akan menghasilkan luaran berupa Laporan hasil kajian “Penataan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia”, yang memuat: (1) analisis terhadap kewenangan MPR RI; dan (2) rekomendasi tindak lanjut terhadap hasil temuan mengenai kewenangan MPR RI.

4. Metode Kajian

Penelitian ini dilakukan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan mengombinasikan dengan metode yuridis empiris. Menurut pandangan Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, dalam penelitian hukum normatif, “hukum diletakkan sebagai sebuah bangunan sistem norma, yang terdiri dari asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin”.¹³ Sedangkan penelitian hukum empiris mencakup penelitian terhadap efektivitas hukum, yang membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat.¹⁴

Berdasarkan kedua jenis penelitian tersebut, maka data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dalam penelitian ini, digunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang terkait dengan kewenangan dan tugas MPR. Kemudian, digunakan pula bahan hukum sekunder seperti artikel jurnal, buku-buku, hasil penelitian, dan lain sebagainya. Untuk mendukung kedua jenis bahan hukum tersebut, dalam penelitian ini juga digunakan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia. Ketiga jenis bahan penelitian tersebut dikumpulkan dengan cara studi

¹³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2013, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.34.

¹⁴ *Ibid.*

kepastakaan. Lebih lanjut, dikarenakan penelitian ini juga menggunakan metode yuridis empiris, maka digunakan pula data primer yang didapatkan melalui wawancara (*interview*) dan/atau *focus group discussion*.

Adapun tahapan penelitian yang dilakukan dapat dilihat di bawah:



1. **Inventarisasi dan Klasifikasi** Peraturan Perundang-undangan yang relevan dilakukan sebagai tahap awal penelitian untuk menghimpun berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan dan tugas MPR, serta berbagai putusan pengadilan, khususnya putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi terkait undang-undang yang mengatur mengenai MPR.
2. **Analisis Konstruksi Pengaturan** kewenangan dan tugas MPR dilakukan untuk lebih memahami bagaimana sejatinya konstruksi pengaturan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik melalui pendekatan undang-undang (*statutory approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁵ Dengan demikian, diharapkan dapat memotret dinamika lebih luas bagaimana dinamika kewenangan dan tugas MPR secara historis-yuridis sebagai landasan untuk memformulasikan rekomendasi penataan kewenangan dan tugas MPR kedepannya.
3. **In-Depth Interview dan/atau Focus Group Discussion** dilakukan untuk memahami kondisi faktual dari pelaksanaan kewenangan dan tugas MPR sekaligus menjangkau masukan terhadap bagaimana MPR kedepannya. Untuk itu, tim penulis melakukan wawancara (dengan cara mengundang beberapa pakar hukum nasional plus satu perwakilan dari MPR) untuk menjadi “narasumber”. Mereka akan diminta berbicara

¹⁵ Lihat lebih lanjut dalam Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta.

(atau lebih persisnya menjawab pertanyaan yang sudah disiapkan oleh tim peneliti) di forum FGD.

Jawaban narasumber ini selain didengar langsung oleh tim peneliti sekaligus juga didengar oleh pembahas. “Pembahas” disini adalah para ahli yang telah diseleksi oleh tim peneliti untuk menghadiri FGD. Mayoritas dari mereka adalah pakar HTN/HAN terpilih yang terhimpun dalam Asosiasi Pengajar (AP)HTN/HAN D.I.Yogyakarta.

Dengan melakukan pendekatan ini, kajian bisa lebih kaya, terjadi *cross check opinion*, kegiatan dapat berjalan secara efektif, sekaligus bisa *feasible* dalam memenuhi tenggat waktu yang relatif tidak banyak yang dipersyaratkan oleh Setjen MPR.

4. **Pengolahan Hasil Penelitian** dilakukan dengan melakukan sistematisasi terhadap hasil penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan yang telah dilakukan, untuk kemudian dianalisis secara kualitatif. Dengan melakukan kombinasi antara penelitian kepustakaan dan wawancara dan/atau FGD diharapkan didapatkan beberapa opsi rekomendasi yang dapat ditindaklanjuti oleh para pemangku kepentingan.
5. **Finalisasi Kajian** menjadi tahap akhir dalam rangka penyelesaian dan pengumpulan laporan akhir kajian akademik ini.

Penelitian ini telah berhasil menggali pandangan dari para pakar hukum untuk memperkuat hasil studi pustaka. Sederet pakar telah berbagi pandangan mengenai tiga isu utama yang dibahas dalam penelitian ini, yaitu : (i) pro kontra kewenangan MPR menetapkan haluan negara; (ii) kewenangan MPR untuk membuat ketetapan; dan (iii) kewenangan MPR melakukan penafsiran konstitusi. Para pakar tersebut dihadirkan dalam 2 (dua) *Focus Group Discussion (FGD)* yang dikemas dalam format *Roundtable Experts Meeting*, yaitu dengan mengundang beberapa orang narasumber yang terdiri pakar hukum sekaligus sebagai pemantik diskusi, dan ditanggapi oleh beberapa pakar HTN/HAN terpilih yang terhimpun dalam Asosiasi Pengajar (AP)HTN/HAN DI Yogyakarta, sebagai pembahas. Perwakilan dari MPR pun diundang dalam kegiatan *expert meeting*, namun berhalangan untuk hadir. *Expert meeting* diselenggarakan dengan keterangan sebagai berikut :

1. *Expert Meeting 1*

Expert Meeting 1 dilaksanakan pada tanggal 15 November 2019 dengan fokus isu “Wacana Tentang Memberikan Kewenangan MPR Untuk Menafsirkan Konstitusi”.

Narasumber yang diundang yaitu :

- a. Dr. (Romo) Haryatmoko (Dosen Filsafat Universitas Sanata Dharma & Pascasarjana UGM – perspektif penafsiran - hermeunetika dan pemerhati etika kenegaraan)

b. Prof. Drs. H. Ratno Lukito, M.A., DCL (Dosen UIN Sunan Kalijaga – perspektif perbandingan Hukum Tata Negara)

Sementara *expert participants* yang dihadirkan adalah :

- a. Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum. (FH Universitas Atma Jaya Yogyakarta)
- b. Dian Agung Wicaksono, S.H., LL.M (FH UGM)
- c. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. (FH UII)
- d. Tanto Lailam, LL.M. (FH UMY)
- e. Anang Zubaidi, S.H., M.H. (FH UII)
- f. Mohammad Ibrahim, S.H., LL.M. (FH UGM)
- g. Dr. (Cand) Ahmad Yani, M.Si., MPA, M.Sc. (Fisipol Univ. Hasanuddin)

Expert meeting 1 diarahkan untuk membahas beberapa pertanyaan yang relevan berkaitan dengan wacana pemberian kewenangan menafsirkan konstitusi kepada MPR. Adapun poin-poin yang berpeluang untuk didiskusikan dalam *meeting* ini, misalnya - namun mungkin tidak terbatas pada:

- a. Ditinjau dari perspektif konseptual, apa saja kemanfaatan yang dapat diraih dan apa saja kerugian yang dapat terjadi jika MPR diberikan kewenangan sebagai penafsir konstitusi?
 - b. Adakah cara-cara untuk meminimalisir kerugian di atas?
 - c. Apakah ada pengalaman negara lain yang memberikan kewenangan kepada lembaga yang serupa dengan MPR untuk memberikan penafsiran konstitusi?
 - d. Jika ada, bagaimana ikhtiar mereka untuk meminimalisir potensi ‘benturan’ lembaga tersebut dengan lembaga yudikatif yang dianggap memiliki kewenangan penafsiran atas suatu norma?
2. *Expert Meeting 2*

Expert Meeting 2 dilaksanakan pada tanggal 26 November 2019 dan fokus pada isu “Diskusi Kewenangan MPR Menetapkan Haluan Negara dan Kewenangan MPR untuk Membuat Ketetapan”.

Narasumber yang dihadirkan yaitu :

- a. Prof. Dr. Ni’matul Huda, S.H., M.Hum (FH UII).
- b. Prof Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M (FH UGM).
- c. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M (FH UGM).

Adapun *expert participants* yang diundang sebagai berikut :

- a. Iwan Satriawan S.H., MCL., Ph.D (FH UMY).
- b. Dr. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum (FH UAJY).

- c. Dr. Saifudin, S.H., M. Hum (FH UII).
- d. Tanto Lailam, SH., LL.M (FH UMY).
- e. Jamaludin Ghafur, SH., M.H (FH UII).
- f. Y. Hartono, S.H., M.Hum (FH UAJY).
- g. Joko Setiono S.H.,M.Hum (FH UGM).
- h. Mahaarum S.H., M.A. Ph.D Cand. (FH UGM).

Expert meeting 2 diarahkan untuk membahas 2 (dua) isu yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu terkait dengan kewenangan MPR dalam menetapkan TAP MPR dan GBHN. Adapun poin-poin yang akan didiskusikan dalam *meeting* ini meliputi namun tidak terbatas pada:

- a. Apa saja urgensi pengkajian Tap MPR dan Haluan Negara saat ini?
- b. Bagaimana evaluasi terhadap praktik GBHN dan pembentukan Tap MPR yang ada selama ini?
- c. Bagaimana konsep haluan negara dalam ketatanegaraan Indonesia? Apakah perbedaan prinsipil antara haluan negara dengan konsep perencanaan pembangunan?
- d. Bagaimana konsepsi Tap MPR yang ideal? Apakah urgensi pemberian kewenangan pembentukan Tap MPR kepada MPR pada kondisi sekarang?
- e. Apa implikasi penempatan ulang Tap MPR dan GBHN terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia? Apa saja materi muatan yang sekiranya dapat diatur dengan Tap MPR?

BAB II

KAJIAN KEWENANGAN MPR DALAM MENETAPKAN HALUAN NEGARA

1. UUD 1945 Perubahan, MPR dan GBHN

Salah satu poin perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan haluan negara. Hal ini dikarenakan berdasarkan ketentuan UUD 1945 Perubahan, presiden tidak lagi sebagai mandataris MPR. Presiden tidak lagi dipilih diangkat dan diberhentikan oleh MPR namun dipilih langsung oleh rakyat. Oleh karenanya presiden tidak bertanggung jawab terhadap MPR. Hal ini berbeda dengan UUD 1945 lama yang memberikan kuasa penuh kepada MPR untuk memilih, mengangkat, dan memberhentikan presiden. Hal ini berdampak kepada kuasa MPR untuk menentukan Haluan Negara bagi pedoman presiden dalam menjalankan pemerintahan.

Setelah UUD 1945 Perubahan berjalan satu dasawarsa timbul gagasan dari beberapa tokoh nasional mengenai pentingnya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) diberlakukan kembali.¹⁶ Salah satu alasan yang disampaikan adalah tanpa GBHN pembangunan tidak berjalan dengan baik dalam jangka panjang.¹⁷ Selain itu dengan GBHN akan terbangun integrasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang berdimensi kerakyatan dan partisipatif.¹⁸ Keinginan ini kembali mengemuka pada tahun 2019 dengan argumen bahwa GBHN bisa menjadi pedoman pembangunan nasional yang stabil, terukur dan berkelanjutan sehingga tidak terputus, berkesinambungan, dan sesuai dengan perencanaan jangka panjang. Tanpa GBHN pembangunan hanya bergantung pada janji kampanye atau visi misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih.¹⁹ MPR periode 2014-2019, dalam keputusannya,²⁰ memberikan beberapa rekomendasi kepada MPR berikutnya untuk melakukan pengkajian dan pendalaman yang meliputi: (a) Pokok-Pokok Haluan Negara; (b) Penataan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah; (d) Penataan Sistem Presidensial; (e) Penataan kekuasaan Kehakiman; (f) Penataan system hukum dan peraturan perundang-undangan dan (g) Pelaksanaan

¹⁶ "Habibie: kembalikan GBHN" <http://www.tempo.co/read/news/2014/03/26/078565577/Habibie-Kembalikan-GBHN>. Selain itu Forum Rektor Indonesia (FRI) dalam Konvensi Kampus Tahun 2014 di Universitas Sebelas maret menyatakan hal yang sama. Belakangan dalam Rapat internal Partai demokrasi Indonesia Perjuangan Ibu Megawati juga menyatakan hal yang sama terkait dengan pentingnya GBHN.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Cuplikan dari Forum Rektor Indonesia "Rumusan Konvensi". <http://fri.or.id/rumusan-konvensi>.

¹⁹ Analisis: "Wacana membangkitkan GBHN dan Stabilitas Semu ala Orde Baru" <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190813120238-32-420843/wacana-membangkitkan-gbhn-dan-stabilitas-semu-ala-orde-baru>

²⁰ Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 2014-2019

pemasyarakatan nilai-nilai Pancasila UUD 1945 NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika serta Ketetapan MPR.

Tulisan ini secara khusus bermaksud menganalisis: *Pertama*, alasan pemberlakuan kembali pokok-pokok haluan negara (GBHN). Apakah kehendak untuk menghadirkan kembali GBHN benar dikarenakan Undang-Undang SPPN tidak menjamin keberkesimbangan pembangunan sebagaimana anggapan beberapa kalangan bahwa keberadaan GBHN akan lebih menjamin hal tersebut. *Kedua*, benarkah bahwa GBHN akan lebih komprehensif dalam merencanakan pembangunan dibandingkan UU SPPN yang diterjemahkan dalam RPJP yang dibentuk Presiden dan DPR? *Ketiga*, Apa implikasinya apabila model GBHN diterapkan dalam sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 Perubahan? *Terakhir*, apa bentuk hukum yang akan digunakan untuk mewadahi pokok haluan negara sebagaimana dinyatakan dalam Keputusan MPRRI No. 8/MPR/2019.

Agar lebih memadai dan menyeluruh dalam menjawab empat pertanyaan di atas, maka tulisan ini diawali dengan deskripsi mengenai dasar penetapan, asal usul, pertumbuhan dan perkembangan GBHN dari masa ke masa yang dibagi dalam masa awal kemerdekaan, Orde Lama dan Orde Baru. Bagaimana GBHN pada masa itu dibentuk? Benarkah pada masa-masa itu GBHN relatif stabil dalam menjamin keberlanjutan pembangunan? Jika benar dapat menjamin kestabilan dan keberlanjutan, apakah GBHN yang menyebabkannya atau ada faktor lain yang lebih berperan? Bagian berikutnya menganalisis latar belakang dan implikasi perubahan UUD 1945 terhadap dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Selanjutnya didiskusikan antara GBHN dan SPPN yang ada. Apa yang membedakan antara keduanya, kelebihan dan kekurangannya. Pada bagian terakhir disimpulkan bentuk hukum yang seperti apa haluan negara itu seharusnya menurut kajian ini.

2. Pedoman Pembangunan di Indonesia

Pada awal kemerdekaan, belum terdapat pedoman yang sistematis terhadap pembangunan di Indonesia. Namun kondisi vakum tersebut dapat diatasi berdasar Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 diatur ketentuan yang berbunyi:²¹

Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, dan Dewan Pertimbangan Rakyat dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.

²¹ Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945

Dua tahun setelah kemerdekaan dibentuk Badan Perancang Ekonomi untuk membuat rencana pembangunan untuk dua sampai tiga tahun. Sebagaimana negara yang baru merdeka, Badan Perancang Ekonomi berurusan dengan nasionalisasi aset-aset negara. Badan ini kemudian diganti dengan Panitia Siasat Ekonomi yang bertugas mempelajari, mengumpulkan data dan memberikan saran kepada pemerintah yang pada akhirnya menghasilkan perencanaan pembangunan yang komprehensif yaitu “Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia. Pada tahun 1948 Pemerintah juga membuat Plan Produksi Tiga Tahun RI untuk merencanakan pencapaian swasembada pangan.

3. Awal Mula Kehadiran GBHN dan Kedudukan MPR Menurut UUD 1945 Asli

Dasar konstitusional MPR menetapkan GBHN adalah Pasal 3 UUD lama yang menyatakan bahwa *Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan ... garis-garis besar daripada haluan Negara*. MPR menurut UUD 1945 asli merupakan lembaga tertinggi negara. Penjelasan UUD mengelaborasi lebih lanjut kewenangan MPR:²²

.... Majelis ini menetapkan Undang-undang dasar dan menetapkan garis- garis besar haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan- putusan Majelis.

Kewenangan MPR yang tinggi ini juga tercermin dalam beberapa pasal lain di UUD 1945 asli. *Pertama*, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan Majelis yang sepenuhnya merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Kedua*, MPR juga berwenang untuk memilih presiden dan wakil presiden serta memberhentikannya. *Ketiga*, Kewenangan memilih presiden ini diikuti dengan penjelasan UUD yang menentukan bahwa Presiden adalah mandataris MPR. Presiden bertanggung jawab kepada MPR. Kewenangan ini menandakan MPR memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan Presiden. Terakhir, kewenangan MPR untuk mengubah UUD mencerminkan kewenangan yang signifikan bagi MPR mengingat UUD adalah peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Indonesia.

²² Penjelasan Umum tentang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Bagian Umum, Sistem Pemerintahan, Subbagian III terkait Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Implikasi dari MPR sebagai lembaga negara tertinggi adalah UUD 1945 asli sering disebut sebagai UUD yang menganut supremasi MPR. Artinya kedaulatan atau kekuasaan tertinggi adalah ditangan MPR yang kemudian didistribusikan ke lembaga-lembaga negara. UUD 1945 asli memberikan legitimasi kepada MPR untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara yang harus dijalankan oleh Presiden. Artinya supremasi MPR yang didesain oleh UUD 1945 aslinya yang kemudian meletakkan MPR pada kedudukan yang tertinggi di antara lembaga negara yang lain. Dan MPR lah tempat Presiden mempertanggungjawabkan kekuasaan pemerintahan negaranya apakah sesuai dengan mandat yang diberikan oleh MPR dalam bentuk garis-garis besar haluan negara.

Sebagai lembaga negara tertinggi maka anggota MPR merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat. Adapun anggota MPR berdasar UUD asli terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah, Utusan Golongan. Adapun cara menjadi anggota MPR bervariasi mulai dari pemilihan atau karena jabatannya gubernur menjadi anggota utusan daerah yang tidak memerlukan pemilihan.

4. Kaitan Antara Kedudukan MPR dan GBHN dari Masa ke Masa

Haluan negara yang diterapkan di Indonesia merupakan konsepsi tersendiri yang disusun atas dasar kolektivisme atau sistem integralistik yang dicetuskan oleh Soepomo.²³ Kolektivisme tersebut diejawantahkan ke dalam bentuk MPR sebagai lembaga permusyawaratan sebagai representasi masyarakat Indonesia. Hal ini diungkapkan Soepomo dalam Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI):²⁴

Kedaulatan negara ada di tangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan disini; Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan rakyat itulah yang menetapkan Undang-Undang Dasar, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat itulah yang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat itu yang menetapkan garis-garis besar haluan negara, sedang Presiden dan Wakil Presiden diangka oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan berada dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Presiden *untergeordnet* tidak *nebeneordnet* dan dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden tidak mempunyai politik sendiri tetapi

²³ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, 2014, *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 72.

²⁴ RM. A.B Kusuma, 2004 *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentek Menyelidiki Oesaha Periapan Kemerdekaan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 476.

mesti menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan, diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Walaupun UUD 1945 ditetapkan sejak 18 Agustus 1945, GBHN pada kenyataannya tidak pernah dibentuk sampai dengan tahun 1960 melalui Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.²⁵ Selanjutnya MPR menetapkan Tap MPRS No.1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Pedoman pelaksanaan Manifesto Politik ini didasarkan kepada Amanat Presiden dan pidato Presiden di sidang PBB yang berjudul *To Build a New World*.²⁶ Dalam pelaksanaannya, Dewan Perancang Nasional membentuk Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969 yang kemudian ditetapkan sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan dalam Tap MPRS No. II/MPRS/1960.²⁷ Sehingga dapat dikatakan terdapat perbedaan dalam penyusunan Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960, antara lain adanya keterlibatan Dewan Perancang Nasional dalam menyusun Ketetapan MPR, dan Presiden tidak mengeluarkan Penetapan Presiden tentang GBHN. Artinya Ketetapan MPRS menjadi satu-satunya produk hukum haluan negara. Namun demikian isi materi daripada Ketetapan MPRS tersebut tetap mendasarkan amanat presiden yang tertuang dalam pidato-pidato Presiden Soekarno.

Untuk selanjutnya penetapan haluan negara dikeluarkan dengan bentuk Ketetapan MPRS. GBHN berikutnya adalah Tap MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan yang didasarkan kepada Pidato Presiden “Revolusi Sosialisme Indonesia –Pimpinan Nasional” dan “Tahun Kemenangan.”

²⁵ Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara. Penpres ini dalam Pasal 1 menyatakan bahwa Manifesto Politik Republik Indonesia adalah garis-garis besar daripada haluan negara sampai dengan terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pada tahun 1959 dikeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS. Pembentukan MPRS tersebut dimaksudkan untuk menentukan GBHN, hal tersebut pernah diutarakan Soekarno dalam pidatonya dalam pembukaan Sidang I MPRS tanggal 10 November 1960:

“Saudara dikumpulkan pada hari ini di kota Bandung yang bersejarah ini, di gedung yang bersejarah ini, di hari yang selalu bersejarah ini untuk memenuhi apa yang ditentukan pula dalam Pasal 3 daripada Undang-Undang Dasar kita yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada haluan negara. Tetapi oleh karena saudara-saudara adalah MPRS, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, tiap anggota daripada Dewan Perwakilan Rakyat maka bagian pertama daripada tugas Pasal 3 ini yaitu untuk menetapkan Undang-Undang Dasar, tidak saya minta kepada saudara-saudara untuk ditetapkan. Saya mempersilahkan saudara-saudara hanya menentukan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara saja.” (Risalah Rapat-Rapat Pleno MPRS RI, hlm 18. Sebagaimana dikutip dari Aqil Oktaryan, *Haluan negara dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.*, hlm. 120)

²⁶ Dijadikannya pidato Presiden Soekarno menjadi GBHN didasarkan atas usulan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) *Ibid* hlm. 22.

²⁷ Tap MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Sebagaimana disampaikan di atas pada masa ini isi dari GBHN adalah pidato Presiden yang menggambarkan pandangan-pandangan politik Soekarno. Artinya GBHN pada masa ini secara substantif berasal dari Presiden, bukan dari MPR. Walaupun secara formal wadah hukum yang digunakan untuk memuat GBHN ini berbentuk Ketetapan MPR. Konsistensi materi muatan GBHN pada masa ini juga sangat bergantung pada konsistensi kebijakan yang diambil oleh Presiden yang sedang berkuasa.²⁸

Pada masa Orde Baru GBHN selalu ditetapkan dalam Ketetapan MPR. Tap MPR No. IV/MPR/1973 merupakan awal dari Tap MPR yang memuat GBHN,²⁹ Rancangan GBHN 1973 disusun oleh Presiden dengan membentuk sebuah tim. Bahan awal dipersiapkan oleh Sekretariat Jenderal Dewan Pertahanan Keamanan Nasional yang diketuai Presiden. Hasilnya dirumuskan lebih lanjut oleh Tim Sembilan yang kemudian disampaikan kepada MPR.³⁰

GBHN 1973 yang diatur dalam Tap MPR kemudian dilanjutkan dengan Tap-Tap MPR selanjutnya seperti Tap MPR No. II/MPR/1978. Penyusun GBHN tahun 1978 sama dengan penyusun GBHN 1973. Namun pendalaman lebih lanjut dilakukan tim Sebelas yang sebelumnya tim Sembilan. Tim sebelas ini tetap diketuai oleh Presiden untuk kemudian dibahas dan ditetapkan MPR dalam Sidang Umum MPR 1978.³¹

Lima tahun kemudian GBHN diatur dalam Tap MPR No. IV/MPR/1983. Sama seperti tahun 1973 dan 1978 penyusunan GBHN sebagian besar dilakukan oleh Presiden bersama dengan Tim sebelas dan sekretariat Wanhankamnas. Pada tahun 1988 GBHN diatur dalam Tap MPR No. II/MPR/1988. GBHN 1983 juga merupakan periode terakhir Pembangunan

²⁸ Haluan negara atau GBHN yang dikeluarkan pada masa Demokrasi Terpimpin:

- a. Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Dari Pada Haluan Negara;
- b. Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara;
- c. Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969;
- d. Ketetapan MPRS Nomor IV /MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara dan Haluan Pembangunan;
- e. Ketetapan MPRS Nomor V /MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang berjudul "BERDIKARI" sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia;
- f. Ketetapan MPRS Nomor VI /MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri di atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan;
- g. Ketetapan MPRS Nomor VII /MPRS/1965 tentang Gerakan Suara Republik Indonesia (Gesuri), Tahun *Vivere Pericoloso* (Tavip), *The Fifth Freedom is our Weapon* dan *The Era of Confortation* sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

²⁹ Tap MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. dihasilkan dari Sidang Umum MPR tahun 1973. Sidang MPR tersebut dilakukan oleh MPR yang sudah bersifat tetap, hasil dari Pemilihan Umum tahun 1971. (Mustapadjaja AR, *et all*, 2012, *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*, LP3ES, Jakarta, hlm. 146.)

³⁰ *Ibid*

³¹ MPR Nomor II/MPR/1978 tentang GBHN terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II Pola Dasar Pembangunan Nasional, Bab III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun ketiga, yang kemudian dijabarkan menjadi Repelita III, dan Bab V Penutup.

Jangka Panjang Pertama (PJP-1) yang akan selesai 1993. GBHN kemudian diatur dalam Tap MPR No. II/MPR/1993 dan terakhir Tap MPR No. II/MPR/1998. Periode 1993 merupakan awal dari Pembangunan Jangka Panjang II (periode 1993-2018).

Penjabaran dari GBHN dalam setiap periode terdapat dalam Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun) yang dibentuk Bappenas. Repelita I pada tahun 1969 yang terus berlangsung sampai dengan Repelita VI yang berakhir pada tahun 1998. Ditetapkannya GBHN setiap lima tahun sekali merupakan pelaksanaan dari penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang berbunyi: “... dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk kemudian hari.” Sayangnya sampai dengan tahun 1998 tujuan yang dicita-citakan GBHN bahwa Indonesia akan tinggal landas belum tercapai. Bahkan ada yang menyebut Indonesia tinggal di landasan.³²

Tap MPR 1998 bahkan kemudian dicabut dengan Tap MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai haluan negara pada masa pemerintahan Presiden Habibie. Tap ini dimaksudkan untuk diberlakukan hanya pada masa transisi tidak untuk jangka panjang sebagaimana pada masa Orde Baru. Hal ini menunjukkan bagaimana GBHN Orde Baru berbeda dengan GBHN pada masa transisi. GBHN Orde Baru berkaitan erat dengan arah pembangunan nasional sedang GBHN reformasi lebih kepada haluan untuk penyelenggaraan negara yang memberikan arah bagi lembaga-lembaga negara dan segenap rakyat Indonesia. Pembentuk GBHN Orde Baru adalah Presiden sedangkan GBHN reformasi dibentuk MPR. Imam Subkhan menyebut beberapa perubahan penting dalam GBHN 1999 dibandingkan dengan GBHN pada masa Orde Baru diantaranya:³³

- a. Adanya perubahan pengertian GBHN, dalam GBHN yang ditetapkan pada masa Orde Baru dimuat pengertian GBHN adalah haluan negara tentang pembangunan nasional. Sedangkan di GBHN tahun 1999 pengertian GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara;
- b. Pelaksanaan GBHN tidak lagi ditentukan oleh Presiden, dalam kaidah pelaksanaan GBHN tahun 1999 tidak lagi ditentukan oleh Presiden akan tetapi GBHN menjadi arah penyelenggaraan negara bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh rakyat Indonesia; dan
- c. Sistematika materi muatan GBHN, pada GBHN masa Orde Baru sistematika GBHN terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II Pembangunan Nasional, Bab III Pembangunan Jangka Panjang, Bab IV Pembangunan Lima Tahun, Bab V Pelaksanaan dan Bab VI Penutup. Sedangkan dalam GBHN 1999 terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II

³² Berdasar pernyataan salah satu Narasumber FGD 26 November 2019.

³³ Imam Subkhan, “GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia”, Jurnal Aspirasi, Vol 5, No 2, Desember 2014, hlm. 138.

Kondisi Umum, Bab III Visi Dan Misi, Bab IV Arah Kebijakan, Bab V Kaidah Pelaksanaan dan Bab VI Penutup.

5. Mengapa GBHN ditiadakan dalam proses perubahan UUD pada tahun 1999-2002?

Pertanyaan di atas menjadi sangat penting untuk didiskusikan karena pada saat perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, Pasal 3 yang memberi mandat kepada MPR untuk menetapkan GBHN dihapuskan.³⁴ Jika ditelusik perdebatan saat perubahan UUD (1999-2002)³⁵ dapat disimpulkan bahwa hal ini dikarenakan berubahnya model pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya dipilih MPR menjadi dipilih langsung oleh rakyat.³⁶ Jika MPR yang memilih Presiden maka MPR berhak menentukan kebijakan yang akan dijalankan presiden dengan cara MPR mengeluarkan GBHN sebagai pedoman Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Dalam sistem ini, Presiden bertanggung jawab kepada MPR.

Dalam praktiknya, GBHN masa Orde Lama dan GBHN masa Orde Baru pada dasarnya dibentuk oleh Presiden. Sedangkan MPR hanya bersidang untuk menetapkan GBHN yang telah disusun Presiden. Tentu hal ini bukanlah yang dikehendaki oleh UUD. Secara jelas UUD menyatakan MPR menetapkan garis-garis besar haluan negara. Makna menetapkan tentu termasuk menyusun isi dari Tap MPR dimaksud. Apalagi MPR adalah lembaga tertinggi negara tempat dimana Presiden memberikan pertanggungjawabannya.³⁷ Beberapa permasalahan yang lain GBHN masa Orde Baru juga diungkapkan oleh Dahlan Thaib, seperti

³⁴ Pasal 3 semula berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.” Pasal 3 perubahan menjadi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.”

³⁵ Dalam sidang BP MPR 5 Juli 2001 Hamdan Zoelva menyatakan, “...MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, dengan dasar pemikiran bahwa, MPR, apa, Presiden masih dipilih oleh MPR. Kalau seandainya nanti pada saatnya Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka adalah tidak pada tempatnya, Presiden itu tunduk pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR.” Demikian juga pernyataan Theo Sambuaga, “...Presiden dipilih langsung maka yang menjadi pedoman Presiden terpilih atau yang memerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pikiran-pikiran, komitmen- komitmen, janji-janjinya yang disampaikan selama kampanye. Yang dirumuskan dalam program sesudah menjadi Presiden. Oleh karena itu, dalam hal ini MPR tidak perlu menetapkan Garis Garis Besar Haluan Negara.” Namun Affandy dari Fraksi TNI/POLRI berbeda pandangan, “... GBHN tetap diperlukan dalam rangka keterpaduan, kebulatan, ketuhanan, dan kesinambungan pembangunan nasional. ... dengan adanya GBHN dapat mencegah penyalahgunaan dan kewenangan serta mencegah pengelolaan pemerintahan berdasarkan selera dan kepentingan penguasa.” Lihat: Mahkamah Konstitusi, Buku 2 *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.*, hlm 120.

³⁶ *Ibid*

³⁷ Saldi Isra menjelaskan penyimpangan ketatanegaraan pada masa tersebut menjadi wajar karena MPR belum siap dalam membentuk haluan negara. MPR dinilai belum siap dalam menyusun haluan negara secara cepat. Maka pemerintah Orde Baru menginisiasi materi muatan GBHN terlebih dahulu sebelum Sidang Umum MPR. Penyimpangan yang demikian bertransformasi menjadi konvensi ketatanegaraan yang mana Presiden selalu menyusun materi GBHN melalui Sekjen Wankamhammas dan Tim Penyusun GBHN. Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legilasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 135-136.

minimnya akomodasi terhadap aspirasi rakyat dalam penyusunan GBHN dan prioritas bidang dan sektor pembangunan yang dituangkan dalam GBHN tidak menyeluruh atau komprehensif.³⁸

Perubahan sistem pemilihan Presiden dimana pasca perubahan UUD Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka mandat Presiden berasal langsung dari rakyat. MPR bukan lagi pemberi mandat Presiden karena mandat diberikan langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum langsung. Pemilihan langsung berdampak pada GBHN yang digunakan adalah GBHN yang disusun oleh partai politik yang memenangkan pemilihan umum sebagaimana yang dijanjikan pada saat kampanye. Masa jabatan yang tetap (*fixed term*) presiden juga merupakan hal yang tidak berselaras dengan supremasi MPR. Masa jabatan tertentu yang dikehendaki oleh sistem presidensial menjamin seorang presiden untuk tetap berkuasa dalam masa jabatannya. Ia tidak bisa dijatuhkan dalam masa jabatannya dengan alasan-alasan politik. Hal ini tentu tidak berselaras manakala MPR dengan GBHNnya dapat menjatuhkan presiden tatkala presiden dianggap melanggar haluan negara.

Sejak tahun 2004 bersamaan dengan tahun pertama pemilihan presiden secara langsung maka GBHN diganti menjadi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU 25/2004 SPPN), kemudian diadakan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (RPJP Nasional) yang diwadahi UU No. 17 tahun 2007. Perencanaan 20 tahunan ini dimaksudkan untuk memberi arah dan acuan bagi seluruh komponen bangsa dalam mewujudkan tujuan nasional yang bersifat sinergis, koordinatif, dan saling melengkapi. Apabila dibandingkan maka SPPN dan RPJPN tidaklah berbeda dengan GBHN. Misalnya keduanya sama-sama memberi arah pembangunan bangsa dalam jangka panjang 20 tahunan. Tujuan keduanya juga sama agar pembangunan jangka panjang berlangsung secara sinergis, koordinatif dan saling melengkapi.

Alasan lain mengapa GBHN ditiadakan adalah karena berubahnya sistem ketatanegaraan Indonesia yang semula menganut sistem MPR atau supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi.³⁹ Hal ini tercermin dari perubahan redaksi Pasal 2 yang semula menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah menjadi kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ini. Perbedaan redaksi ini berkonsekuensi

³⁸ Dahlan Thaib, 2000, "Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)" Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran hlm. 377.

³⁹ Sebagaimana dinyatakan oleh I Gedhe Palguna dalam Seminar Internasional di Jakarta dan SLEEI di Yogyakarta 2019.

kepada kedudukan MPR yang semula pelaksana kedaulatan rakyat menjadi konstitusilah yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Dengan lain perkataan perubahan bunyi Pasal 2 menggeser supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Kalau supremasi MPR maka MPR berwenang menentukan banyak hal termasuk menyusun GBHN. Dengan berubahnya Pasal 2 (dan juga Pasal 3) maka Konstitusi dan bukan MPR yang merupakan pelaksana kedaulatan rakyat.

Demikian juga dengan alasan bahwa Indonesia mengadopsi sistem presidensial yang dibarengi dengan mekanisme saling awas dan saling imbang (*check and balances*) menyebabkan konstitusi Indonesia lebih tepat menggunakan konstitusi presidensial,⁴⁰ dan bukan supremasi MPR yang dalam beberapa hal menjadikan sistem pemerintahan lebih bercorak parlementer.

Walaupun sama-sama panduan namun GBHN dan RPJPN tidaklah sama setidaknya wadah hukum keduanya berbeda. GBHN dituangkan dalam Tap MPR sedang RPJPN dalam UU. Secara hierarki Tap MPR lebih tinggi dari UU sehingga Tap MPR tidak harus tunduk kepada UU justru UU-lah yang harus konsisten terhadap Tap MPR. Karena kedudukannya lebih tinggi, TAP MPR juga relatif lebih kokoh dalam arti tidak ada mekanisme yang dapat menguji konstitusionalitas Tap MPR. Tidak demikian halnya dengan UU yang bisa diujikan ke MK bila dianggap tidak konsisten dengan UUD.

Baik GBHN maupun RPJPN keduanya merupakan panduan pembangunan nasional. Bagaimana dengan konten dari RPJPN? Apakah berbeda atau sama sebenarnya dengan GBHN? Jika dilihat dari isinya, baik GBHN maupun RPJPN sama-sama secara runtut menjelaskan arah dan tahapan pembangunan yang ingin dicapai dalam jangka panjang 20 tahun ke depan yang kemudian dirinci kedalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) lima tahunan seperti REPELITAnya GBHN pada masa Orde Baru. Dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 1 tahunan. Dengan demikian, kekawatiran bahwa ditiadakannya GBHN berimbas kepada ketiadaan panduan dalam pembangunan sebenarnya sudah dijawab dengan adanya RPJPN.

Memang benar karena bentuknya UU maka bisa jadi karena presiden dari waktu ke waktu sangat mungkin berganti demikian juga dengan komposisi DPR maka rencana dalam RPJPN kemudian bisa diubah dengan UU yang baru. Hal ini yang harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah sekonsisten dan seefektif praktik GBHN. Hal ini ditambah

⁴⁰ Albert Hasibuan *Gerak Politik yang Tertawan, Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta, 2002.

dengan RPJPN yang dibentuk bisa jadi perlu disesuaikan dengan janji kampanye presiden. Secara historis dapat dikatakan bahwa GBHN pada masa Orde Lama sangat bergantung kepada arah politik kebijakan Presiden. Arah kebijakan politik Presiden menjadi inspirasi dan bahan pembentukan GBHN. Sedangkan GBHN Orde Baru dibentuk oleh MPR dan Bappenas. GBHN Orde Baru relatif lebih konsisten dari waktu ke waktu. Hal ini sangat mungkin dikarenakan konstelasi politik pada masa Orde Baru relatif stabil. Selama Orde baru baik Presiden maupun komposisi DPR dan MPR tidak banyak berubah. Setidaknya ini terlihat bahwa pada masa Orde baru Presiden tidak pernah berganti. Partai politik hanya 3 dan Golkar yang notabene partai pemerintah selalu mendominasi. Dua hal inilah yang sangat mungkin menjamin kekonsistenan penyusunan dan pelaksanaan GBHN.

Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana apabila presiden dan komposisi MPR dan DPR tidak selalu sama dari waktu ke waktu, apakah GBHN yang dibentuk dapat dijamin berkelanjutan dan berkesinambungan? Apakah tidak mungkin karena komposisi anggota MPR dan DPR berubah dan presiden berganti maka MPR yang baru mengubah GBHN yang lama yang dibentuk oleh MPR lama? Sangat mungkin, karena MPR, baik yang baru maupun yang lama, secara konstitusional berwenang menetapkan GBHN. Artinya MPR baru sangat mungkin mengubah GBHN jika dirasa perlu.

Yang membedakan antara GBHN dan SPPN dari aspek yang lain adalah pembentuknya. GBHN dibentuk oleh MPR dengan komposisi yang lebih lengkap karena tidak hanya DPR dan Utusan Dacrah namun juga melibatkan utusan golongan. Sedangkan SPPN dibentuk oleh Presiden dan DPR. Ketiadaan utusan golongan bisa jadi menjadikan SPPN tidak selengkap GBHN dalam hal penyusunannya. Selain itu penyusunan SPPN bisa jadi sangat dipengaruhi oleh Presiden karena Presiden turut didalamnya. Sedangkan GBHN seharusnya presiden tidak turut dalam penyusunannya walaupun dalam praktiknya selama Orde Lama dan Orde Baru Presiden berperan penting dalam penyusunan GBHN.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa GBHN dengan konstelasi politik yang relatif tetap maka akan lebih menjamin kekonsistenan penyusunan dan pelaksanaan GBHN sebaliknya konstelasi politik yang relatif dinamis dan berubah-ubah bisa jadi membuat GBHN dari pemerintahan yang satu ke pemerintahan yang lain juga dinamis.

6. Apa yang kurang dari SPPN dan RPJPN dibandingkan GBHN?

Jika uraian di atas menegaskan bahwa sebenarnya baik GBHN maupun RPJPN keduanya memiliki kesamaan sebagai panduan pembangunan yang dibentuk secara sistematis dan berkesinambungan maka pertanyaan mendasarnya adalah mengapa terdapat keinginan

untuk kembali kepada GBHN? Jika dirunut maka ada dua periode yaitu pada tahun 2014 dan tahun 2019 di mana tuntutan untuk menghidupkan kembali GBHN tersebut kencang disuarakan.

Sebagaimana ditulis oleh Imam Subkan pada tahun 2014, banyak kalangan mulai dari Presiden, politisi maupun akademisi menyuarakan pentingnya memiliki kembali GBHN.⁴¹ Argumen utama yang disampaikan adalah tanpa GBHN pembangunan dalam jangka panjang tidak akan berjalan dengan baik.⁴² Selain itu GBHN penting agar terbangun integrasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang berdimensi kerakyatan dan partisipatif.⁴³ Jadi kehadiran kembali GBHN dimaksudkan agar perencanaan pembangunan di Indonesia terhindar dari kekacauan, tidak ada arah yang jelas serta saling berbenturan sehingga program pembangunan dapat mengalami keterputusan ketika terjadi pergantian pemerintahan.

Sedangkan pada tahun 2019, argumen yang kurang lebih sama juga diajukan. Diawali pada tahun 2016 dalam rapat Kerja Nasional PDIP menggagas pengembalian fungsi MPR dalam mengatur garis-garis besar haluan negara. Alasannya karena pembangunan nasional terkesan berjalan sendiri-sendiri sehingga tidak mendukung bagi keutuhan negara. Memberlakukan GBHN kembali juga memperkuat posisi MPR secara kelembagaan. Partai politik lain seperti PKB juga mendukung gagasan tersebut. Badan Pengkajian MPR pada tahun yang sama kemudian melakukan kajian terkait dengan wacana pemberlakuan kembali GBHN.

Beberapa ahli berbeda pandangan. Refly Harun⁴⁴ dan Mahfud MD⁴⁵ misalnya menyatakan bahwa pemberlakuan GBHN akan mengurangi gerak presiden karena ia harus melaksanakan rumusan yang dibuat oleh MPR. Disisi lain pembangunan nasional Indonesia saat ini sebenarnya bukan tanpa pedoman sebagaimana GBHN pada masa Orde Baru dan Orde Lama, hanya saja GBHN yang sekarang diwadahi dalam Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Latar belakang gagasan dihidupkannya kembali GBHN selepas perubahan UUD 1999-2002 tidak lepas dari tiga alasan sebagaimana dikemukakan Zainal Arifin Mochtar. Pertama

⁴¹ Imam Subkahn, GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan DI Indonesia, Aspirasi Volume 5 No. 2 Desember 2014, hlm 131.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ GBHN Bisa Lemahkan Presiden, <https://www.republika.co.id/berita/koran/halaman-1/16/01/13/o0vsw74-gbhn-bisa-lemahkan-presiden>,

⁴⁵ Mahfud MD Bicara Perlu Tidaknya GBHN: Indonesia Punya RPJP, <https://news.detik.com/berita/3157332/mahfud-md-bicara-perlu-tidaknya-gbhn-indonesia-punya-rpjp>.

pergantian pemimpin yang acapkali mengubah sistem pembangunan negara sehingga tidak padu dan selaras dan cenderung berjangka pendek.⁴⁶ Kedua, pasca perubahan UUD, tidak ada lagi rencana pembangunan yang dibentuk lembaga tertinggi yang dianggap melingkupi keseluruhan cabang kekuasaan negara seperti MPR pada masa lalu.⁴⁷ SPPN dan RPJPN sangat presiden-sentris karena minim keterlibatan lembaga negara lain dalam penyusunannya.⁴⁸ Hanya DPR yang terlibat sebagaimana pembahasan rancangan undang-undang para umumnya. Pertanyaannya bagaimana untuk memastikan perencanaan tersebut mengakomodasi rencana dan mempertimbangkan pandangan lembaga negara lain seperti DPD, MA MK MPK dan KY. Ketiga, Terdapat pula pandangan bahwa perencanaan visi misi negara perlu dijalankan dan dijabarkan pelaksanaannya oleh semua lembaga negara bukan hanya presiden.⁴⁹

Dalam artikel lain Zainal Arifin Mochtar mempertanyakan urgensi pemberlakuan kembali GBHN: yang pertama karena belum ada kajian resmi yang mendalam tentang ketidakkomprehensifan RPJPN dan RPJMN sebagai pengganti GBHN; Kedua, keselarasan sistem pemerintahan pasca perubahan UUD karena pemberlakuan kembali GBHN yang kurang mencerminkan ciri sistem presidensial yang dianut UUD Perubahan; dan yang ketiga terkait dengan pertanggungjawaban presiden apabila GBHN dibentuk oleh MPR.⁵⁰

Hal ini bukan berarti bahwa RPJP sepi kritik. Jimly Ashiddiqie mencatat setidaknya ada 3 kelemahan RPJP yaitu: Pertama, RPJP dibentuk oleh Presiden sehingga sangat mungkin lebih mempertimbangkan fungsi presiden sebagai kepala pemerintahan dan realisasi janji-janji kampanye dan tidak terlalu mempertimbangkan pandangan cabang-cabang kekuasaan negara di luar kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan.⁵¹ Sebut saja bagaimana rencana masa depan lembaga peradilan atau lembaga legislatif.

Kedua, dalam perencanaannya RPJP didominasi sudut pandang dari perencana dan perancang pembangunan ekonom sehingga sangat mungkin RPJP tidak sepenuhnya mencerminkan partisipasi segenap komponen masyarakat.⁵² Ketiga RPJP bersifat bias sudut

⁴⁶ Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 35.

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ *Ibid*.

⁵⁰ Zainal Arifin Mochtar, *Avalansa Amandemen Kelima UUD 1945*, Kompas 28 Agustus 2019.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusionalisme Haluan Negara Untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila" <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila>

⁵² *Ibid*.

pandang fungsi-fungsi kekuasaan negara semata dan tidak terlalu memperhatikan pandangan masyarakat dan pelaku usaha.⁵³

Terdapat beberapa pertanyaan penting yang dapat mengantarkan kepada perlu tidaknya haluan negara dan dalam bentuk hukum apa haluan negara tersebut diatur? Diantaranya adalah: Pertama, perlu tidaknya suatu haluan negara dan jika perlu diatur dimanakah seharusnya? Kedua, dengan RPJPN yang ada sekarang adakah potensi tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lain? Dan Ketiga, bagaimana dengan kejelasan rumusan didalamnya.⁵⁴

7. Haluan Negara dan Potensi Pengaturannya ke Depan

A. Perlu Tidaknya Suatu Haluan Negara dan dimanakah Pengaturan Haluan Negara Seharusnya?

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia baik dalam UUD lama maupun dalam UUD baru maka haluan negara sebagai pedoman pembangunan nasional sejatinya perlu diadakan. Hal ini bisa dilihat bagaimana UUD lama menyebut garis-garis besar daripada haluan negara dan UUD baru walaupun tidak secara eksplisit menyebutnya dalam UUD namun terdapat UU SPPN dan RPJPN yang memberikan arah dalam pembangunan nasional.

Pertanyaannya adalah apakah suatu haluan negara perlu diatur dalam UUD atau bisa saja diatur dalam peraturan-perundang-undangan jenis lainnya? Apabila dilihat praktik di beberapa negara tidak ada keseragaman berkaitan dengan apakah haluan negara diatur dalam UUD atau tidak. Konstitusi di beberapa negara seperti Irlandia, India dan Afrika Selatan mencantumkan *Directive Principles of Social/State Policy* dalam konstitusinya yang dianggap sebagai pedoman.⁵⁵ Namun konstitusi Amerika Serikat tidak mengaturnya dalam UUD.

Apabila ditilik dari perjalanan ketatanegaraan Indonesia maka keduanya juga pernah berlaku. Haluan negara pernah diatur dalam UUD 1945 (lama) ataupun tidak diatur di dalam UUD sebagaimana UUD 1945 hasil perubahan. Haluan negara pasca perubahan UUD diatur dalam UU. Namun demikian jika ditinjau dari ilmu perundang-undangan maka salah satu

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Pertanyaan-pertanyaan tersebut dirangkum dari presentasi Bayu Dwianggono yang berjudul, Ihwal Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca Reformasi, pada saat seminar tentang Urgensi Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan 11 November 2019 di UKSW Salatiga.

⁵⁵ Pasal 45 Konstitusi Irlandia; Pasal 38 Konstitusi India. Kedua pasal ini menjelaskan pedoman dan tanggung jawab negara untuk merealisasikannya. Kedua Pasal ini disebut sebagai pasal yang nonjusticiable dikarenakan tidak bisa ditegakkan dalam ruang pengadilan. Pedoman ini digunakan negara dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan termasuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

fungsi UU adalah menjalankan ketentuan dalam UUD. Oleh karenanya materi muatan UU adalah hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar. Apabila UU akan mengatur lebih lanjut mengenai GBHN maka perlu ada pengaturan mengenai GBHN didalam UUD. Dengan logika demikian maka pengaturan haluan negara dalam UUD perlu dilakukan. Hal ini sebagai dasar bagi UU untuk melakukan pengaturan lebih lanjut.

Terhadap argumen di atas dapat dijelaskan bahwa dalam praktik ketatanegaraan Indonesia tidak semua UU yang dibuat merupakan delegasi dari ketentuan UUD yang secara eksplisit mengatur sesuatu hal. Sebut saja UU mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU Pasar Modal, kedua UU ini tidak secara eksplisit diperintahkan oleh UUD untuk membentuk UU tentang pemberantasan korupsi dan pasal modal. Namun dari beberapa pasal dalam UUD dapat disimpulkan keperluan adanya kedua UU tersebut, misalnya Pasal 33. Artinya dalam konteks haluan negara tanpa menyebut secara eksplisit mengenai haluan negara dalam UUD dapat pula ditetapkan haluan negara.

Mengingat pentingnya keberadaan haluan negara untuk menentukan perencanaan pembangunan nasional maka sewajarnya haluan negara diatur dalam UUD. Beberapa ahli menyatakan bahwa sebenarnya UUD adalah haluan negara sedang UU merupakan cara atau mekanisme untuk mewujudkan hal-hal yang telah diatur dalam UUD guna mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD. Oleh karenanya tujuan negara yang ada dalam pembukaan merupakan tujuan akhir yang hendak dicapai oleh bangsa Indonesia sehingga sudah seleyaknya tujuan ini tidak mudah berubah. Untuk mengelaborasi lebih lanjut tujuan negara tersebut maka pasal-pasal dalam UUD memberikan pedoman dalam rangka pencapaian tujuan negara tersebut. Dalam rangka memberi pedoman inilah pasal-pasal UUD ditempatkan sebagai haluan negara. Sedangkan cara mencapai tujuan negara berdasarkan pada pedoman yang dinyatakan dalam pasal-pasal UUD tersebut maka penting untuk membentuk undang-undang. Jadi undang-undang tidak lain adalah cara untuk mencapai tujuan negara yang telah dijabarkan dalam pasal-pasal UUD.

B. Dengan RPJPN yang Ada Sekarang Adakah Potensi Tidak Selaras dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lain?

Terdapat potensi ketidakselarasan antara RPJPN dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Hal ini antara lain disebabkan arus demokratisasi dan desentralisasi yang menguat sehingga jangkauan pemerintah pusat dalam rangka mengimplementasikan RPJPN di daerah

menjadi terbatas.⁵⁶ Hal ini dapat dibuktikan misalnya bagaimana antar daerah punya pemahaman yang berbeda mengenai tidak lanjut dari RPJPN ada daerah yang menindaklanjutinya dengan menerbitkan Perda namun ada pula daerah yang menerbitkan peraturan kepala daerah sebagai tindaklanjut dari RPJPN.⁵⁷ Sebagai contoh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 264 menyatakan bahwa RPJPD dan RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Namun demikian daerah menindaklanjutinya secara berbeda. Kabupaten Lampung Utara mengaturnya dalam Peraturan Bupati bukan Peraturan Daerah.

Contoh lain Undang-Undang SPPN mengatur secara berbeda dengan UU No. 23 Tahun 2014.⁵⁸ UU SPPN menyatakan bahwa tata cara penyusunan RPJP Daerah diatur dalam Perda sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (2) UU SPPN, “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJP Daerah, RPJM Daerah...diatur dengan Peraturan Daerah.” Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai hal tersebut diatur dalam Peraturan Menteri sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 277, “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah, tata cara evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan RPJMD serta tata cara perubahan RPJPD, RPJMD dan RKPD diatur dengan Peraturan Menteri. Hal di atas menunjukkan RPJPN berpotensi untuk tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lain tidak hanya ditingkat pusat namun sampai ditingkat daerah. Namun hal ini tidak sepenuhnya berarti jawabannya GBHN. Sebagaimana dinyatakan di atas, ketidaksinkronan ini lebih dikarenakan kendali pemerintah pusat terhadap daerah semakin terbatas di era demkoralisasi dan desentralisasi ini.

C. Bagaimana dengan Kejelasan Rumusan di Dalamnya?

Apabila ditilik dari redaksi ketentuan yang ada dalam UU SPPN maka ada persoalan terkait dengan kejelasan rumusan masalah. Misalnya Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa RPJP nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan yang berbentuk visi, misi dan arah pembangunan Nasional. Selanjutnya Pasal 13 ayat (1) menyatakan bahwa RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-Undang. Sedangkan penyiapan rancangan RPJP Nasional dilakukan oleh Menteri. Yang menjadi pertanyaan adalah dalam UU ini tidak secara tegas

⁵⁶ Imam Subkhan, *Loc.cit.*

⁵⁷ Misalnya Pasal 264 UU 23/2014 menyebut bahwa RPJPD dan RPJMD ditetapkan dengan Perda. Namun praktiknya Kabupaten Lampung Utara mengaturnya dalam Peraturan Bupati.

⁵⁸ Pasal 27 ayat (2) UU SPPN dan Pasal 227 UU 23 tahun 2014.

diatur mengenai tanggung jawab Presiden dalam penyiapan rancangan RPJP padahal berdasar Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini mencerminkan ketidakjelasan rumusan terkait dengan siapa yang menyiapkan RPJPN sebagaimana disebut dalam UU RPJPN dengan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara yang juga merupakan penanggung jawab penyiapan RPJPN.

Uraian di atas menggambarkan beberapa persoalan yang terdapat dalam UU SPPN yang berlaku saat ini. Persoalan yang ada tidak hanya berkaitan dengan perlu tidaknya GBHN namun lebih jauh juga persoalan yang ada dalam UU SPPN yang ada saat ini.

D. Dalam bentuk hukum apakah GBHN seharusnya?

Dalam perspektif perbandingan, haluan negara tidak selalu diatur atau disebut secara eksplisit dalam konstitusi. Beberapa negara mengaturnya dalam UUD⁵⁹ namun tidak sedikit juga negara yang tidak secara khusus memuat haluan negara dalam konstitusinya. Demikian halnya dalam konteks Indonesia. Pedoman pembangunan nasional dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia diatur ke dalam beberapa bentuk hukum. Misalnya dituangkan dalam konstitusi atau UUD 1945, sebagaimana GBHN yang disebut dalam Pasal 3 UUD 1945 lama. Namun demikian dapat pula Rencana Pembangunan tersebut diatur dalam sebuah ketetapan MPR. Hal ini pun juga pernah dilakukan pada masa Orde Baru dan pada saat reformasi tahun 1999. Bahkan, Tap MPR ini mencabut Tap MPR yang memuat GBHN era sebelumnya. Yang ketiga, bisa juga rencana atau pedoman pembangunan tersebut dituangkan dalam Undang-Undang sebagaimana UU SPPN saat ini.

Walaupun secara umum pilihan-pilihan di atas dapat digunakan namun agar mendapat pilihan terbaik maka perlu dianalisis satu persatu secara mendalam berbagai pilihan tersebut dengan maksud untuk memastikan bahwa setiap pilihan terdapat konsekuensi yang melekat dari pilihan itu baik berupa kemudahan maupun tantangan jika produk hukum tertentu dipilih.

Kemungkinan pertama adalah rencana pembangunan dituangkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR). Produk hukum Tap MPR secara hierarkis lebih tinggi tingkatannya dibandingkan UU. Bahkan GBHN apabila akan diwadhahi dalam Tap MPR menjadi salah satu dasar atau rujukan pembentukan UU. UU yang dibentuk harus berselaras dengan Tap MPR yang memuat GBHN tersebut. Selain itu GBHN dalam Tap MPR kuat karena ia tidak dapat diuji di Mahkamah Konstitusi. Bila tujuannya adalah agar

⁵⁹ Konstitusi Irlandia, India dan Afrika selatan adalah beberapa contoh di mana UUD mengatur dan menyebut secara eksplisit Directive Principles of Social/State Policy

GBHN relatif lebih sulit untuk diubah atau diuji dengan maksud agar GBHN lebih berkesinambungan maka pilihan bentuk hukum Tap MPR menjadi pilihan yang tepat. Hanya kehendak MPR lah yang bisa mengubah GBHN yang diatur dalam Tap MPR.

Namun demikian pilihan Tap MPR sebagai wadah GBHN bukan tanpa tantangan. Pertama, MPR secara konstitusional tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. Artinya perlu diadakan perubahan UUD apabila GBHN akan diwadahi dalam bentuk Tap MPR. Tentu tidaklah semudah mengubah UU dari sisi proses maupun prosedurnya apabila kewenangan membentuk GBHN tersebut diatur dalam UUD.

Kedua, fungsi GBHN dan hubungannya dengan Presiden. Sejak Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka kepada rakyatlah Presiden bertanggung jawab. Apabila GBHN dalam Tap MPR yang digunakan maka apa peran GBHN itu dalam hubungannya dengan presiden. Apakah Presiden menjadi terikat dengan GBHN? Seberapa terikat presiden terhadap GBHN tersebut? Apabila GBHN dimaksudkan mengikat Presiden apakah terdapat konsekuensi apabila Presiden tidak sepenuhnya? Ataukah hanya sebatas rekomendasi untuk Presiden dalam menjalankan tugas.

Ketiga, dengan dipilihnya presiden secara langsung oleh rakyat maka mandat presiden langsung dari rakyat. Presiden bertanggung jawab kepada rakyat. Tap MPR tidak lagi menjadi pedoman bagi presiden yang mengikat sebagaimana Tap MPR berdasar Pasal 3 UUD 1945 lama. Hal ini juga berkaitan dengan perubahan model pemilihan presiden yang pada masa UUD lama dilakukan oleh MPR sedangkan UUD baru Presiden dipilih langsung oleh rakyat.

Kemungkinan kedua, GBHN diwadahi dalam bentuk UU sebagaimana UU SPPN saat ini. UU SPPN saat ini lebih merupakan produk yang dihasilkan oleh Presiden dan juga DPR. Dengan bentuk hukum UU maka Presiden lebih mudah merealisasikan program politiknya karena Presiden turut secara aktif membentuk UU tersebut. Selain itu bentuk UU juga cukup fleksibel dalam arti lebih mudah untuk diubah jika diperlukan karena prosedurnya lebih sederhana disamping presiden juga menjadi salah satu bagian yang sangat penting dalam pembentukannya.

Disisi lain bentuk hukum UU juga berpotensi mereduksi perencanaan pembangunan menjadi domain presiden dan DPR padahal dalam pembangunan nasional banyak lembaga negara lain yang terlibat didalamnya.

Untuk memperluas wawasan, penelitian ini diperkaya dengan beberapa pandangan hasil *focus group discussion* yang dilakukan 26 November 2019 di Fakultas Hukum. Beberapa

masukannya penting yang perlu dipertimbangkan oleh pengambil kebijakan untuk memutuskan apakah akan memberlakukan kembali GBHN atau tidak diantaranya adalah:

Pertama, agar tepat dalam mengambil keputusan terkait dengan wacana pemberlakuan kembali GBHN yang salah satu alasannya adalah ketidaksinambungan rencana pembangunan selama ini maka perlu dilakukan penelitian yang mendalam dan menyeluruh baik terhadap GBHN maupun terhadap SPPN yang pernah berlaku. Hal ini penting dilakukan untuk membuktikan bahwa memang benar dalam praktik terjadi ketidaksinambungan atau keterputusan program pembangunan. Hal ini untuk menghindari kesimpulan yang hanya didasarkan pada asumsi dan bukan pada bukti dan data.

Kedua, pedoman pembangunan punya kedudukan yang sangat penting dan strategis untuk mencapai tujuan negara. Namun apa bentuk pedoman pembangunan tersebut masih terdapat beberapa pandangan. Pertama, UUD merupakan haluan negara yang dimaksudkan sebagai pedoman dalam mewujudkan cita-cita nasional yang termaktub dalam pembukaan UUD. Sedangkan cara mencapainya dengan menerbitkan undang-undang yang mengelaborasi ketentuan dalam UUD. Pendapat ini secara implisit tidak menganggap perlu diadakan haluan negara yang ditetapkan MPR karena UUD merupakan haluan negara yang diterjemahkan dalam UU secara operasional. Oleh karenanya UU bisa sangat dinamis karena berkaitan dengan cara mencapai tujuan sangat ditentukan oleh dinamika yang dihadapi dalam praktik.

Selain itu terdapat pandangan bahwa MPR dapat menentukan haluan negara namun haluan negara tersebut tidak diterapkan untuk presiden yang sedang menjabat namun untuk presiden periode berikutnya. Hal ini menghindari kemungkinan kepentingan politik sesaat di antara lembaga negara yang berkuasa pada saat itu. Selain itu juga memberikan waktu yang cukup kepada MPR untuk menyusun GBHN yang menyeluruh.

Pandangan berikutnya menyatakan adanya kepentingan untuk menggunakan pendekatan sistem dan dialektika dalam mendiskusikan wacana pemberlakuan GBHN. Dengan pendekatan sistem sebenarnya GBHN yang akan diterapkan dalam sistem yang berbeda tidaklah kompatibel. Selain itu jiwa GBHN dalam UUD lama dan SPPN merupakan hasil dialektika dimana pada masa UUD lama rakyat “diperdaya” sedangkan dengan UUD Perubahan rakyat “diberdayakan”. Hal ini terlihat dalam Perubahan redaksi Pasal 2 UUD 1945 yang mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat melalui mekanisme konstitusi.

8. Penutup

Tulisan ini secara khusus telah menganalisis *pertama*, wacana pemberlakuan kembali pokok-pokok haluan negara (GBHN) dan menjawab pertanyaan apakah kehendak untuk menghadirkan kembali GBHN benar dikarenakan Undang-Undang SPPN tidak menjamin keberkesimbangan pembangunan. Pendapat ini terkesan masih sangat asertif belum tampak data yang mendukung dan menunjukkan bahwa SPPN lah penyebab ketidaksinambungan haluan negara. Hal ini didukung secara historis pembentuk, materi muatan maupun bentuk hukum GBHN sangat bervariasi bahkan dalam beberapa periode presiden lebih dominan dalam menentukan isi GBHN. *Kedua*, benarkah bahwa GBHN akan lebih komprehensif dalam merencanakan pembangunan dibandingkan UU SPPN yang diterjemahkan dalam RPJP yang dibentuk Presiden dan DPR? Atas pertanyaan ini tidak juga dapat ditegaskan bahwa GBHNnya MPR lebih komprehensif karena MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Kalau menggunakan logika yang sama dengan UU dibentuk Presiden dan DPR sehingga tidak memadai merencanakan lembaga negara yang lain maka argumen yang sama bisa digunakan untuk mempertanyakan GBHN yang dibentuk MPR karena MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD sehingga tidak ada jaminan bahwa GBHNnya MPR pasti mengakomodasi rencana-rencana lembaga negara lainnya. Atas pertanyaan *ketiga* mengenai implikasi apabila model GBHN diterapkan dalam sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 Perubahan maka perubahan sistem pemerintahan sebagai implikasi amandemen akan menyebabkan ketidaksiharasan dengan sistem yang dianut pada UUD 1945 Perubahan yang ingin memurnikan sistem presidensial. *Terakhir*, mengenai bentuk hukum yang akan digunakan untuk mawadahi pokok haluan negara maka pilihan atas bentuk hukum yang berupa Tap MPR maupun UU mempunyai konsekuensi dan implikasi tersendiri. Misal GBHN dalam Tap MPR lebih sulit untuk diubah. Jika kebutuhan untuk sulit mengubah ini yang dipilih maka Tap MPR dapat dipertimbangkan namun hal ini mengesankan presiden menjadi mandataris MPR karena GBHN yang dijalankan presiden adalah karya MPR. Ini yang dianggap mirip dengan sistem parlementer. Jika UU yang dipilih maka UU relatif lebih mudah untuk menyesuaikan dengan perubahan dan tantangan yang ada. Pembentukan maupun perubahan UU tidak sekompleks pembentukan dan perubahan Tap MPR. Namun disisi yang lain hal ini dianggap mengorbankan konsistensi dan kesinambungan rencana pembangunan.

BAB III

KAJIAN KEWENANGAN MPR UNTUK MEMBUAT KETETAPAN MPR

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) dalam konteks hukum positif termasuk dalam salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang menempati posisi di bawah UUD NRI Tahun 1945 dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁶⁰ Kendati demikian, apabila ditelusuri hingga ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen, tidak ditemukan sama sekali adanya klausul atau frasa yang menyebutkan kewenangan MPR untuk membentuk ketetapan. Kewenangan MPR untuk “menetapkan” hanya ditemukan dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen, yang menyatakan bahwa “MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Sebaliknya, tidak terdapat ketentuan untuk menetapkan, atau apabila ditafsirkan secara luas, termasuk didalamnya membentuk suatu (produk berupa) ketetapan. Bahkan, tidak terdapat adanya delegasi dari UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen mengenai elaborasi dari kewenangan MPR.

Lebih lanjut, apabila membaca Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen, ditegaskan pula bahwa dengan kewenangan MPR untuk “menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara”, maka Presiden harus menjalankan haluan negara tersebut menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis.⁶¹ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa penafsiran resmi⁶² pembentuk UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen memang sejatinya hanya memberikan kewenangan bagi MPR untuk menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara. Apabila hanya melihat dari pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen, maka dapat ditafsirkan bahwa produk hukum berupa “ketetapan” yang dibuat oleh MPR ini memang hanya dibuat untuk mewadahi adanya garis-garis besar haluan negara, yang dalam UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen maupun penjelasannya, tidak dinyatakan secara spesifik apa bentuk hukumnya.

⁶⁰ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁶¹ Lihat Penjelasan Umum mengenai Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezante Staatsgewalt liegi allein bei der Majelis*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Amandemen.

⁶² Dalam ilmu perundang-undangan, Penjelasan dapat dikatakan sebagai tafsir resmi dari pembentuk peraturan perundang-undangan meskipun secara hukum tidak bersifat mengikat layaknya batang tubuh dan lampirannya.

Lebih lanjut, dapat ditafsirkan pula kewenangan pembentukan Tap MPR ini didasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen, yang menyatakan bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Pasal *a quo* sejatinya dapat menjadi justifikasi bagi MPR untuk membentuk Tap MPR sebagai suatu produk hukum untuk mengejawantahkan kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat.⁶³ Kemudian, dengan hilangnya posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, serta kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara, maka tidak ada lagi dasar kewenangan yang dapat digunakan MPR untuk membuat Tap MPR.⁶⁴ Kendati demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, produk hukum berupa Tap MPR merupakan salah satu produk hukum yang eksis dan memiliki implikasi yuridis yang cukup signifikan, bahkan hingga saat ini.

Berdasarkan uraian di atas, untuk dapat menelaah mengenai kewenangan MPR untuk membentuk Tap MPR, utamanya Tap MPR yang bersifat mengatur, pada bagian ini dilakukan analisis terhadap beberapa aspek. **Pertama**, latar belakang kehadiran TAP MPR. Bagian ini menjelaskan bagaimana TAP MPR pertama kali hadir sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia dan apa landasan yuridisnya. **Kedua**, ketetapan MPR dalam perspektif historis-yuridis. Dalam bagian tersebut, dijabarkan dan ditelaah berbagai Tap MPR yang pernah ada sejak Indonesia merdeka hingga pasca reformasi. Hal tersebut diperlukan untuk mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif mengenai model Tap MPR yang ada selama ini. **Ketiga**, klasifikasi TAP MPR. Pada bagian ini TAP MPR dikelompokkan berdasarkan isinya berdasarkan beberapa perspektif. **Keempat**, kedudukan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang juga dilakukan dengan pendekatan historis-yuridis. Analisis terhadap hierarki ini penting untuk mengetahui bagaimana sejatinya Tap MPR ini diposisikan di antara berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. **Kelima**, urgensi Tap MPR dan potensi pengaturan ke depan. Pada bagian ini, Peneliti memberikan beberapa pandangan alternatif mengenai kedudukan Tap MPR dalam konteks saat ini dan kewenangan MPR untuk membentuk Tap MPR, utamanya yang bersifat mengatur.

⁶³ Lihat Pasal 1 ayat (2) dan Penjelasan Umum mengenai Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezante Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Amandemen

⁶⁴ Lihat dalam Dian Agung Wicaksono, “Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 1, Maret 2013, hlm. 151.

1. Latar Belakang Keberadaan TAP MPR

Dalam sejarahnya, Ketetapan MPR/MPRS pertama kali ada dengan dikeluarkannya TAP MPRS Nomor 1/MPRS/1960 Tahun 1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara. Keberadaan dari TAP MPR/MPRS kemudian dipertegas dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia sebagai salah satu bentuk peraturan Perundang-undangan.⁶⁵⁶⁶ Terdapat beberapa catatan terhadap TAP MPRS *a quo*, yaitu: (1) UUD 1945 dimaksudkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan; (2) tidak semua jenis peraturan perundang-undangan dalam TAP MPRS *a quo* diatur secara eksplisit dalam UUD 1945; dan (3) TAP MPRS *a quo* tidak mencantumkan peraturan tingkat daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.⁶⁷

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang Dasar. Meski demikian, keberadaan TAP MPR di sini memiliki landasan dalam Undang-Undang Dasar⁶⁸. Menurut Bagir Manan, keberadaan TAP MPR disebabkan karena 2 (dua) hal, yaitu: *pertama*, adanya ketentuan – ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945 (*implied power*) dan *kedua*, sebagai praktek ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan⁶⁹. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan bahwa istilah TAP MPR diambil dari bunyi Pasal 3 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat **menetapkan** Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”^{70 71}. Hal yang sama dinyatakan pula oleh Bagir Manan bahwasanya adanya TAP MPR disimpulkan dari ketentuan Pasal 3 UUD 1945.⁷² Ni⁷matul Huda menyatakan pula bahwa kata “menetapkan” dalam ketentuan

⁶⁵ Lihat Bab II Bagian A TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

⁶⁶ Saifudin dan Dessy Ariani, “Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Dalam Hirarki Perundang-undangan di Indonesia”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 22, No. 1, hlm. 143.

⁶⁷ Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 22.

⁶⁸ Sri Soemantri Martosocwignjo, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang-Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung, hlm. 197.

⁶⁹ Bagir Manan dalam Riri Nazriyah, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 170-171.

⁷⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Jakarta, hlm. 46.

⁷¹ Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷² Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 23-24.

Pasal 3 UUD 1945 inilah yang dijadikan sumber oleh MPR sebagai landasan hukum pembentukan TAP MPR.⁷³

King Faisal Sulaiman juga menyatakan hal serupa di mana dasar kenapa MPR memiliki kewenangan untuk membentuk TAP MPR adalah berasal dari ketentuan Pasal 3 UUD 1945.⁷⁴ Di samping itu, oleh karena kehadiran TAP MPR/S sudah ada sejak tahun 1960 dan masyarakat menerima dan tidak terdapat penolakan dari masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa dasar kewenangan MPR mengeluarkan TAP MPR/S adalah konvensi ketatanegaraan.⁷⁵ Sri Soemantri menyatakan bahwa keberadaan TAP MPR merupakan konsekuensi logis dari tugas-tugas MPR.⁷⁶ Tugas-tugas MPR tersebut adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 3 Bagian II, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 UUD 1945. Sri Soemantri menyatakan pula bahwasanya TAP MPR merupakan bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh MPR.⁷⁷

Menurut Ridwan, kemunculan TAP MPR merupakan sebuah “kemestian” dalam kerangka UUD 1945. Hal ini berawal dari keinginan pemerintah orde baru untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, meskipun halnya banyak pihak mengakui sifat UUD 1945 yang sementara dan sangat singkat. Hal tersebut memberikan kesan bahwa pemerintah orde baru “mengharamkan” perubahan maupun pergantian UUD 1945.⁷⁸ Hal yang serupa dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa karena UUD 1945 pada masa orde baru disakralkan, sehingga tidak pernah terbayang perubahan terhadap ketentuan UUD 1945.⁷⁹ Konsekuensi logis dari tekad pemerintah orde baru tersebut adalah keputusan-keputusan penting dan mendasar bagi bangsa dan negara, yang merupakan hasil sidang MPR, tidak mungkin diwadahi dalam UUD 1945 sebab hal tersebut mengandung makna mengubah UUD sehingga keputusan-keputusan tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk TAP MPR.⁸⁰

⁷³ Ni'matul Huda, “Kedudukan dan Implikasi Yuridis Ketetapan MPR Pasca Lahimya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011”, dalam *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-undangan Indonesia*, ed. Ni'matul Huda, FH UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 52.

⁷⁴ King Faisal Sulaiman dan Nenti Uji Apriliasari, 2015, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 27

⁷⁵ Ni'matul Huda, *loc.cit.*

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 198.

⁷⁷ Sri Soemantri Martosoewigno, 1979, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, hlm. 138.

⁷⁸ Ridwan, “Eksistensi dan Problematika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, dalam *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-undangan Indonesia*, ed. Ni'matul Huda, FH UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 88-89.

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 267.

⁸⁰ Ridwan, *loc.cit.*

2. **Ketetapan MPR dalam Perspektif Historis-Yuridis**

Pada bagian ini ditelaah berbagai Tap MPR sejak Indonesia merdeka hingga pasca reformasi. Secara historis-yuridis, TAP MPR dikelompokkan berdasarkan masa dikeluarkannya, yaitu: masa orde lama, masa orde baru, dan pada era reformasi. Bagian ini menjadi penting untuk melihat TAP MPR apa saja yang sudah dikeluarkan selama ini, apa alasannya dan bagaimana kondisi kenegaraan pada saat TAP MPR tersebut dikeluarkan. Bagian ini ditutup dengan menjelaskan TAP MPR mana saja yang masih berlaku pasca era reformasi.

A. **TAP MPR pada Masa Orde Lama**

Setelah Proklamasi tahun 1945, fungsi kelembagaan belum dijalankan secara optimal. Belum terbentuknya MPR dan DPR menjadikan fungsi legislatif dipegang oleh Presiden. Hal ini menyebabkan perlunya peninjauan dari kekuasaan luar biasa yang dipegang Presiden.⁸¹ Perlunya peninjauan tersebut agar nasib bangsa Indonesia yang baru saja merdeka tidak bergantung hanya pada satu orang dan agar tidak membuat kesan pada dunia luar bahwa di Indonesia berlaku pemerintahan Fasisme (totaliter) yang berpotensi menjadi musuh sekutu.⁸² Maka dari itu, KNIP menggelar Sidang ke-II pada tanggal 16 Oktober 1945 yang menghasilkan Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 dengan isi antara lain:⁸³

- a. KNIP melaksanakan tugas badan legislatif dan turut menetapkan GBHN;
- b. Bersama dengan Presiden menetapkan Undang - Undang mengenai segala macam urusan pemerintahan.

Pada tahun 1960-1965 setelah MPRS mulai terbentuk, TAP MPRS yang terbentuk adalah:

1. TAP MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai GBHN;
2. TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Tahapan I 1961-1969;
3. TAP MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar RI Bung Karno Menjadi Presiden RI Scumur Hidup;
4. TAP MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman - Pedoman Pelaksanaan GBHN dan Haluan Pembangunan;

⁸¹ Dahlan Thaib, 2000, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan*, Disertasi Universitas Padjajaran, hlm. 210.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Vide* Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945.

5. TAP MPRS No. V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang Berjudul Berdikari sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol;
6. TAP MPRS No. VI/MRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri Diatas Kaki Sendiri di Bidang dan dan Pembangunan;
7. TAP MPRS No. VII/MPRS/1965 tentang “GESURI”, “TAVIP” “*The Fifth Freedom is our Weapon*” dan “*The Era of Confrontation*” sebagai Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik RI; dan
8. TAP MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip - Prinsip Musyawarah Untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman Bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.

Pada tahun 1960, dibentuk TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Tahapan I 1961-1969 yang menunjuk Presiden untuk melaksanakan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Tahap I 1961-1969.⁸⁴ Hal ini ditunjukkan dalam Pasal 10 TAP *a quo* yang menyebutkan “Memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang/Pemimpin Besar Revolusi Indonesia untuk melaksanakan putusan-putusan ini.”⁸⁵ Penyerahan kekuasaan yang sepenuhnya kepada presiden tersebut menciptakan sentralisasi kekuasaan pada Presiden Soekarno yang pengaruhnya cukup kuat dan mengakibatkan MPRS menjadi lembaga yang lemah. MPRS juga menetapkan Soekarno sebagai “Pemimpin Besar Revolusi” dan “Presiden Seumur Hidup”.⁸⁶

Produk-produk MPRS tersebut walaupun konstitusional dinilai menyimpang karena tidak mencerminkan jiwa dari UUD 1945.⁸⁷ Salah satu penyebabnya ialah pandangan dari Soekarno bahwa “suatu produk Hukum dibuat untuk manusia bukannya manusia untuk Hukum.”⁸⁸ Penyebab lainnya dari penyimpangan produk-produk di atas adalah implikasi dari diterapkannya Demokrasi Terpimpin di mana Soekarno mengakui adanya golongan-golongan yang kuat di Indonesia yaitu nasionalis, agama, dan komunis. Keadaan demikian berakibat golongan yang merasa dekat dengan Presiden berusaha sekuat tenaga untuk memasukkan

⁸⁴ *Vide* Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Tahapan I 1961-1969.

⁸⁵ Pasal 10 Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Tahapan I 1961-1969.

⁸⁶ *Vide* Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar RI Bung Karno Menjadi Presiden RI Seumur Hidup.

⁸⁷ Samsul Wahidin, 1986, *MPR Dari Masa Ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 114-115.

⁸⁸ *Ibid.*

aspirasi politiknya kepada produk-produk MPRS.⁸⁹ Masuknya pengaruh komunis menjadi bentuk ketidakwaspadaan Presiden Soekarno dalam menjaga Pancasila; pengaruh komunis dinilai tidak mempunyai itikad baik yang merusak nilai dari Pancasila.⁹⁰

B. TAP MPR pada Masa Orde Baru

a) Tahun 1966-1968

Pada tahun 1966, seiring dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret (Supersemar), MPRS mengeluarkan TAP MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS RI untuk mengukuhkan Supersemar. TAP *a quo* dikeluarkan dalam rangka untuk menghindari ditariknya kembali Supersemar oleh Presiden.⁹¹ TAP *a quo* mempunyai daya laku sampai isi dari Supersemar terlaksana.⁹² Letnan Jendral Soeharto ditunjuk sebagai pelaksana dari Supersemar memegang wewenang dan tanggung jawab penuh untuk membawa keamanan dan mewujudkan cita-cita Revolusi.⁹³

Dalam rangka melaksanakan TAP MPRS No. IX/MPRS/ 1966, ditetapkan TAP MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah Pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. TAP ini ditugaskan kepada Pemerintah bersama-sama dengan DPR untuk membuat Undang-Undang sebagai landasan hukum lembaga negara dimaksudkan dengan mengacu pada kemurnian UUD 1945 berdasarkan Pasal 4 UUD 1945.⁹⁴ Lembaga pemerintahan yang dimaksud dalam TAP *a quo* adalah Pengemban TAP MPRS No. IX/MPRS/1966 yaitu Jenderal Soeharto yang juga dibebankan tugas membentuk Kabinet Ampera untuk menciptakan kestabilan politik dan ekonomi.⁹⁵

Demikian dalam rangka mengembalikan sistem ketatanegaraan yang berdasarkan UUD 1945, produk-produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara masa kedua ini bertujuan untuk kembali meluruskan muatan dan tujuannya sehingga murni berdasarkan UUD 1945.⁹⁶ Visi tersebut tidak hanya diinginkan oleh anggota-anggota MPRS saja, tetapi juga dari

⁸⁹ Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 214.

⁹⁰ Samsul Wahidin, *Op. Cit.*, hlm. 116.

⁹¹ Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 224.

⁹² *Vide* TAP MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS RI.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Ali Murtopo, 1974, *Strategi Politik*, Penerbit CSIS, Jakarta, hlm. 80-81. Lihat dalam Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 225.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Nugroho Notosusanto, 1981, *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969*, PN Balai Pustaka, Jakarta. Lihat dalam Samsul Wahidin, *Op. Cit.*, hlm. 121.

golongan-golongan yang ada dalam masyarakat luas.⁹⁷ Komitmen ini muncul untuk membenahi pelaksanaan UUD 1945 dan Pancasila yang sebelumnya menyimpang.⁹⁸ Keinginan ini merupakan Konsensus Nasional dan merupakan konsensus utama.⁹⁹

TAP MPRS yang dikeluarkan selama tahun 1966-1968 adalah:

1. TAP MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Surat perintah presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS RI;
2. TAP MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam UUD 1945;
3. TAP MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilu;
4. TAP MPRS No. XV/MPRS/1966 tentang Pemilihan/Penunjukan Wapres dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden;
5. TAP MPRS No. XVI/MPRS/1966 tentang Pengertian Mandataris MPRS;
6. TAP MPRS No. XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali TAP MPRS No. III/MPRS/1963;
7. TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI;
8. TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah;
9. TAP MPRS No. XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan;
10. TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme;
11. TAP MPRS No. XXVI/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Peneliti Ajaran-Ajaran Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno;
12. TAP MPRS No. XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan;

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Konsensus Nasional meliputi tidak ingin mengubah UUD 1945 dan Pancasila; melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen; dan pengangkatan 1/3 anggota MPR dalam Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 279.

13. TAP MPRS No. XXVIII/MPRS/1966 tentang Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat;
14. TAP MPRS No. XXX/MPRS/1966 tentang Pencabutan Bintang “Maha Putera” Kelas III dari D.N. Aidit
15. TAP MPRS No. XXXI/MPRS/1966 tentang Penggantian Sebutan “(Paduka Yang Mulia)” (P.Y.M), “Yang Mulia” (Y.M.), “Paduka Tuan” (P.T.) dengan sebutan “Bapak/Ibu” atau “Saudara/Saudari”;
16. TAP MPRS No. XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers;
17. TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno;
18. TAP MPRS No. XXXVI/MPRS/1967 tentang Pencabutan TAP MPRS No. XXVI/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Peneliti Ajaran-Ajaran Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno;
19. TAP MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan TAP MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip - Prinsip Musyawarah Untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman Bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan;
20. TAP MPRS No. XXXVIII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan-Ketetapan MPRS;
21. TAP MPRS No. XXXIX/MPRS/1968 tentang Pelaksanaan TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966;
22. TAP MPRS No. XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan TAP MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilu;
23. TAP MPRS No. XLIII/MPRS/1968 tentang Penjelasan TAP MPRS No. IX/MPRS/1966;
24. TAP MPRS No. XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengembal TAP MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia.

Dari dua puluh empat TAP MPRS di atas, meskipun sebagian besar TAP MPRS di atas bersifat *beschikking*, terdapat pula TAP MPRS yang memiliki unsur *regeling*. Sebagai contoh, TAP MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilu, TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan atau

Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, dan TAP MPRS No. XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers.

b) MPR Masa Jabatan 1971-1977

Setelah pemilihan umum 1971, MPRS telah disahkan menjadi MPR. TAP yang dikeluarkan oleh MPR pada masa jabatan 1973-1977 adalah:

1. TAP MPR No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI;
2. TAP MPR No. III/MPR/1973 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Jenderal TNI Soeharto Selaku Mandataris MPR;
3. TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN;
4. TAP MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang berupa Ketetapan-Ketetapan MPRS RI;
5. TAP MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
6. TAP MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil presiden RI Berhalangan;
7. TAP MPR No. VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum;
8. TAP MPR No. IX/MPR/1973 tentang Pengangkatan Presiden RI;
9. TAP MPR No. X/MPR/1973 tentang Pelimpahan Tugas dan kewenangan Kepada Presiden/Mandataris MPR untuk Melaksanakan Tugas Pembangunan; dan
10. TAP MPR No. XI/MPR/1973 tentang Pengangkatan Wapres RI.

Berkaitan dengan Konsensus Nasional yang tidak menginginkannya amandemen UUD 1945 membuat proses amandemen menjadi sulit. Pasal 37 UUD 1945 saat itu berhasil membuat UUD 1945 tidak dapat diamendemen.¹⁰⁰ Maka dari itu solusi yang diambil dan dianggap serupa dengan mengamendemen UUD 1945 adalah dengan mengeluarkan TAP MPR. Keadaan politik saat itu, di mana komposisi MPR yang mayoritasnya adalah partai Golongan Karya (Golkar) lebih kuat lagi karena dukungan ABRI dan Birokrat.¹⁰¹

c) MPR Masa Jabatan 1977-1982

Kecenderungan untuk membuat TAP MPR untuk mengamendemen UUD 1945 masih terjadi. TAP MPR yang disahkan pada masa ini ialah:

¹⁰⁰ Dahlan Thaib, *Op. Cit.* hlm. 247.

¹⁰¹ *Ibid.*

1. TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga - Lembaga Tinggi Negara;
2. TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN;
3. TAP MPR No. V/MPR/1978 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Soeharto Selaku Mandataris MPR;
4. TAP MPR No. VI/MPR/1978 tentang Pengukuhan Penyatuan Wilayah Timor Timur Ke Dalam Negara Kesatuan RI;
5. TAP MPR No. VII/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum;
6. TAP MPR No. VIII/MPR/1978 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penukutan dan Pengamanan Pembangunan Nasional;
7. TAP MPR No. X/MPR/1978 tentang Pengangkatan Presiden RI; dan
8. TAP MPR No. XI/MPR/1978 tentang Pengangkatan Wapres RI.

Sama seperti periode sebelumnya, masih terdapat variasi Tap MPR yang bersifat *beschikking* maupun yang bersifat *regeling*. Sebagai contoh, Tap MPR yang bersifat *regeling* dapat dilihat dalam Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, dan Tap MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN. Dalam Tap MPR No. III/MPR/1978, mengenai hubungan dan kedudukan lembaga tertinggi dengan lembaga tinggi negara, misalnya diatur bahwa MPR berwenang memilih, mengangkat, dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden.¹⁰² Dalam kaitannya dengan hubungan sesama lembaga tinggi negara, sebagai contoh diatur bahwa Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR dan tidak dapat membubarkan DPR.¹⁰³

d) MPR Masa Jabatan 1982-1987

Dalam masa jabatan 1982-1987, MPR menghasilkan ketetapan-ketetapan yang tidak jauh berbeda dari masa jabatan sebelumnya. Namun, MPR pada masa ini juga mengeluarkan ketetapan yang mengokohkan kedudukan UUD 1945 yaitu dalam bentuk TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum yang direalisasikan menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum, di mana sebelum amandemen UUD 1945 harus meminta

¹⁰² Lihat Pasal 3 dan Pasal 4 Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

¹⁰³ Lihat Pasal 8 ayat (5) dan ayat (6) Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

pendapat rakyat melalui referendum.¹⁰⁴ Menurut Dahlan Thaib, adanya referendum ini membuat Pasal 37 UUD 1945 hanya sebatas pasal konsultatif.¹⁰⁵ Adanya referendum bukan berkehendak untuk menggeser kewenangan MPR atau meniadakan Pasal 37 UUD 1945, namun untuk membuatnya lebih yakin saja bahwa amandemen yang diinginkan juga diinginkan oleh rakyat.¹⁰⁶ Hal ini dikarenakan, tidak menutup kemungkinan bahwa MPR yang berjalan tidak merepresentasikan aspirasi rakyat lagi. Namun di saat yang sama membuat aturan pokok dalam Pasal 37 UUD 1945 menjadi tidak mengikat bagi MPR, terutama kuorum dan sistem pengambilan keputusan.¹⁰⁷

TAP MPR yang dibentuk dalam masa ini adalah:

1. TAP MPR RI No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. TAP MPR RI No. II/MPR/1983 tentang GBHN;
3. TAP MPR RI No. III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum;
4. TAP MPR RI No. IV/MPR/1983 tentang Referendum;
5. TAP MPR RI No. V/MPR/1983 tentang Pertanggungjawaban Presiden Soeharto Selaku Mandataris MPR serta Pengukuhan Pemberian Penghargaan sebagai Bapak Pembangunan Indonesia;
6. TAP MPR RI No. VI/MPR/1983 tentang Pengangkatan Presiden RI;
7. TAP MPR RI No. VII/MPR/1983 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang Kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penuksuhan dan Pengamanan Pembangunan Nasional;
8. TAP MPR RI No. VIII/MPR/1983 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

e) MPR Masa Jabatan 1987-1992

TAP MPR yang dikeluarkan pada masa ini adalah:

1. TAP MPR RI No. I/MPR/1988 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. TAP MPR RI No. II/MPR/1988 tentang GBHN;
3. TAP MPR RI No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum;

¹⁰⁴ *Vide* Pasal 2 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum.

¹⁰⁵ Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 277.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 252-253.

4. TAP MPR RI No. IV/MPR/1988 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Soeharto Selaku Mandataris MPR;
5. TAP MPR RI No. V/MPR/1988 tentang Pengangkatan Presiden RI;
6. TAP MPR RI No. VI/MPR/1988 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional; dan
7. TAP MPR RI No. VII/MPR/1988 tentang Pengangkatan Presiden RI.

f) MPR Masa Jabatan 1992-1997

Dalam pidato Soeharto dalam pembekalan DPR hasil pemilu 1997, dilontarkan gagasan untuk kembali menghidupkan TAP MPR RI No. VI/MPR/1988 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris MPR Dalam Rangka Pengamanan Pembangunan Nasional.¹⁰⁸ TAP MPR No. VI/MPR/1988 jika diperhatikan dengan seksama ini selama sidang umum MPR sejak tahun 1973-1988 selalu dituangkan dalam TAP MPR yang baru yakni TAP MPR No. X/MPR/1978, VII/1983, VI/1988. Penghidupan kembali TAP ini, menurut Dahlan Thaib, tidak diperlukan dilihat dari segi Hukum Tata Negara.¹⁰⁹

Hal ini dikarenakan kedudukan Presiden sudah dikuatkan. *Pertama*, dalam Pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15 UUD 1945. *Kedua*, dalam Pasal 4 ayat 1, pasal 5 ayat 2, pasal 17 dan Penjelasan UUD 1945 mengenai sistem pemerintahan negara butir IV. *Ketiga*, sebagai pemegang kekuasaan legislatif sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat 1, pasal 20 ayat 1, pasal 21 ayat 1, dan pasal 22 ayat 2 UUD 1945. Pasal tersebut mengatur tentang peran Presiden dalam keadaan bahaya, di mana jika terjadi, akan bergantung pada asas hukum alam yaitu *salur populus supremalex* (kepentingan rakyat adalah dasar hukum yang tertinggi).¹¹⁰ Jika keadaan tersebut diatur dalam TAP MPR maka akan tumpang tindih untuk dilaksanakan.¹¹¹

TAP MPR yang dikeluarkan pada masa ini adalah:

1. TAP MPR RI No. I/MPR/1993 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. TAP MPR RI No. II/MPR/1993 tentang GBHN;
3. TAP MPR RI No. III/MPR/1993 tentang Pemilihan Umum;

¹⁰⁸ Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 262.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.* hlm. 263-264.

¹¹¹ *Ibid.*

4. TAP MPR RI No. IV/MPR/1993 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Soeharto Selaku Mandataris MPR; dan
5. TAP MPR RI No. V/MPR/1993 tentang Pengangkatan Presiden RI.

g) MPR Pada Tahun 1997-1998

Dalam Sidang Umum tahun 1997 dikeluarkan TAP MPR sebagai berikut:

1. TAP MPR RI No. I/MPR/1998 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. TAP MPR RI No. II/MPR/1998 tentang GBHN;
3. TAP MPR RI No. III/MPR/1998 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Soeharto Selaku Mandataris MPR RI;
4. TAP MPR RI No. IV/MPR/1998 tentang Pengangkatan Presiden RI;
5. TAP MPR RI No. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris MPR RI dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila;
6. TAP MPR RI No. VI/MPR/1998 tentang Pengangkatan Wapres RI.

TAP MPR RI No. V/MPR1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris MPR RI dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila memberikan kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden.¹¹² Dalam praktik, sebutan bagi lembaga negara tertinggi dengan kekuasaan tidak terbatas digunakan sebagai alat antara lain memperbesar kekuasaan presiden di luar ketentuan UUD 1945, seperti TAP MPR yang memberi kekuasaan tidak terbatas kepada presiden demi pembangunan.¹¹³

C. Tap MPR Pada Era Reformasi

Pada era reformasi, dalam Sidang Istimewa MPR Tahun 1998 ditetapkan TAP MPR sebagai berikut:

1. TAP MPR RI No. VII/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR 1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan

¹¹² Sri Hastuti Puspitasari, 2015, *Kedaulatan Rakyat, MPR, dan Ketetapan MPR* dalam Ni'matul Huda, *Problematisa Ketetapan MPR Dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 7

¹¹³ *Ibid.*

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/1998;

2. TAP MPR RI No. VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR RI No. IV/MPR/1983 tentang Referendum;
3. TAP MPR RI No. IX/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR RI No. II/MPR/1998 tentang GBHN;
4. TAP MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.
5. TAP MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
6. TAP MPR RI No. XII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR RI No. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris Majelis permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila;
7. TAP MPR RI No. XIII/MPR/1998 Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia;
8. TAP MPR RI No. XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas TAP MPR RI No. III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum;
9. TAP MPR RI No. XV/MPR/199 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
10. TAP MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
11. TAP MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
12. TAP MPR RI No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara.

Setelah diturunkannya Soeharto, diangkat BJ Habibie yang adalah Wakil Presiden untuk menggantikan Soeharto. Pengangkatan ini berdasarkan Pasal 8 UUD 1945 dan asas

“triumvirate” yang terbesit dalam Pasal 5 ayat 2 TAP MPR RI No. VII/MPR/1973. Kendati demikian, kepemimpinan BJ Habibie tidak berlangsung lama. MPR pada Sidang Istimewa 1999 telah menolak pertanggungjawaban BJ Habibie, yang menggantikan posisi Soeharto setelah diturunkan pada tahun 1998.¹¹⁴ Tidak diterimanya pertanggungjawaban BJ Habibie ditetapkan dalam TAP MPR No. III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie. Pada tahun ini pula, dimulai proses amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang berlangsung hingga tahun 2002.

Pada tahun 1999, ditetapkan sebanyak 12 (dua belas) Tap MPR sebagai berikut:

1. Ketetapan MPR No. I/MPR/1999 tentang
2. Perubahan Kelima atas Ketetapan MPR No.I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
3. Ketetapan MPR No. III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie.
4. Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.
5. Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.
6. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.
7. Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. Tap MPR No. III/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
9. Tap MPR No. V/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;
10. Tap MPR No. VI/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara RI;
11. Tap MPR No. VII/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara RI;
12. TAP MPR No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada ST MPR-RI Tahun 2000.

¹¹⁴ The Economist, “New Leader, New Indonesia”, <https://www.economist.com/asia/1999/10/21/new-leader-new-indonesia>, diakses 16 Oktober 2019.

Kemudian, setelah lengsernya BJ Habibie, MPR memilih Abdurrahman Wahid sebagai Presiden selanjutnya. Abdurrahman Wahid menjadi Presiden Republik Indonesia sejak tahun 1999 hingga diturunkan oleh MPR pada tahun 2001. Pasca diturunkannya Abdurrahman Wahid, berikut adalah Tap MPR yang dikeluarkan oleh MPR:

1. TAP MPR No. I/MPR/2001 tentang Sikap MPR RI Terhadap Maklumat Presiden RI Tanggal 23 Juli 2001;
2. TAP MPR No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI K.H. Abdurrahman Wahid;
3. TAP MPR No. III/MPR/2002 tentang Penetapan Wakil Presiden RI Megawati Soekarnoputri
4. Tap MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
5. Tap MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
6. Tap MPR No. VIII/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN;
7. Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;
8. TAP MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi;
9. TAP MPR No. IV/MPR/2002 tentang Pencabutan TAP MPR RI No. VI/MPR/2002 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI.

Sebagaimana diketahui, pada tahun 2002, amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 ditetapkan. Adapun konsekuensi dari seluruh rangkaian perubahan UUD NRI Tahun 1945 sejak tahun 1999 hingga 2002 adalah menurunkan kedudukan MPR dari sebelumnya adalah lembaga tertinggi negara, menjadi lembaga negara.¹¹⁵ Selain itu kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara pun juga dihapus, mengingat MPR tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Dengan demikian, dapat ditafsirkan bahwa MPR pun juga telah kehilangan landasan kewenangannya untuk membentuk Tap MPR, utamanya yang bersifat mengatur.

Sebagai konsekuensi dari amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang berdampak signifikan terhadap kedudukan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, MPR mengeluarkan TAP MPR terakhirnya yakni TAP MPR No. I/MPR/2003. Dalam TAP *a quo*

¹¹⁵ Hal ini secara implisit juga merupakan konsekuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 melalui amandemen ketiga, yang mana MPR tidak lagi disebutkan secara eksplisit memegang kedaulatan rakyat sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen.

dinyatakan mana saja TAP MPR yang: (a) tidak berlaku; (b) masih berlaku; (c) masih berlaku dengan syarat; dan (d) tidak perlu dilakukan tindakan hukum karena bersifat final (*einmalig*) karena telah dicabut maupun telah selesai dilaksanakan.¹¹⁶ Adapun peninjauan terhadap TAP MPR dari tahun 1960-2002, Tim Fakultas Hukum UGM pada masanya, menurut Riri Nazriyah dapat ditinjau dengan cara sebagai berikut:¹¹⁷

- a. penafsiran sistematik-struktural UUD RI setelah perubahan: UUD tertinggi, PUU lama tetap berlaku sebelum diterbitkan yang baru; badan lama tetap berfungsi;
- b. ketentuan yang tidak dicabut dan tidak *einmalig*;
- c. ketentuan yang tidak dicabut dan tidak *einmalig* dan mau dihapus tanpa melahirkan kekosongan hukum harus menggunakan prinsip: tindakan yang dilakukan berdasarkan hukum yang sah harus tetap diakui (*tempus regit actum*); hak yang diperoleh dari hukum yang lama tetap diakui oleh hukum yang baru (*de leer der verkregen recht*); dan
- d. meninjau materi muatan: HAM, demokrasi, supremasi konstitusi, keadilan, kepastian hukum, dan realisme politik.

Dalam pembahasan tersebut, ditugaskan Komisi B MPR RI yang bertugas memusyawarahkan dan mengambil putusan terhadap Rancangan ketentuan MPR RI tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketentuan MPR/S Tahun 1960 sampai dengan 2002. Dalam pembahasan mengedepankan prinsip-prinsip hukum dasar yaitu *lex specialis derogate lex generalis*, *lex posteriori derogate lex priori*, *lex superiori derogate lex inferiori*, *system of law, the politics and the objectives of law*, kepartaian hukum.

3. Klasifikasi Yuridis Ketentuan MPR

Nomenklatur “Ketetapan MPR” (TAP MPR) tidak disebut dalam UUD 1945. Pemberian nama tersebut tampaknya diambil dengan mengacu pada ketentuan Pasal 2 dan 3 UUD 1945.¹¹⁸ Dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan, “Segala peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat **ditetapkan** dengan suara terbanyak”¹¹⁹. Kemudian, Pasal 3 UUD

¹¹⁶ Muntoha, *Politik Hukum Masuknya Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* dalam Ni'matul Huda, 2015, *Problematika Ketentuan MPR Dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 26

¹¹⁷ Riri Nazriyah, 2007, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 189-190

¹¹⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 107.

¹¹⁹ Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

1945 menyebutkan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat **menetapkan** Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara”¹²⁰. Menurut Bagir Manan, hasil dari pemaknaan istilah “ditetapkan” dan “menetapkan” adalah ketetapan, tidaklah keliru. Namun demikian, tidak selalu “menetapkan” menghasilkan ketetapan. Istilah “menetapkan” dapat dipergunakan dalam arti “umum” dan “khusus”. Dalam pengertian umum, tindakan menetapkan dapat berwujud undang-undang dan lain sebagainya. Sedangkan, dalam pengertian khusus, keluaran dari tindakan “menetapkan” ialah ketetapan.¹²¹

Berdasarkan Pasal 3 UUD 1945, terdapat dua produk hukum yang dapat dikeluarkan oleh MPR, yaitu Undang-Undang Dasar dan TAP MPR.¹²² TAP MPR memiliki derajat kedudukan di bawah UUD 1945, akan tetapi di atas undang-undang. Menjadi permasalahan adalah kedua produk hukum tersebut dikeluarkan oleh institusi yang sama, namun kemudian memiliki derajat kedudukan berbeda. Persoalan yang lebih lanjut muncul, apakah Undang-Undang Dasar sama dengan materi muatan TAP MPR dan di mana pengaturan mengenai TAP MPR harus ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.¹²³

Secara hierarkis, kedudukan UUD 1945 lebih tinggi daripada TAP MPR, meskipun keduanya dibentuk oleh lembaga yang sama yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Kedudukan antara kedua produk hukum tersebut menjadi lebih jelas apabila dikaji dengan teori pengikatan diri (*selbtsbindungstheorie*) yang dikemukakan oleh George Jellinek. Secara teori, MPR pada mulanya mempunyai kualitas utama sebagai Konstituante, yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar Negara. Setelah Undang-Undang Dasar tersebut ditetapkan, kemudian MPR mengikatkan diri pada ketentuan Undang-Undang Dasar yang ia bentuk.¹²⁴

Secara teoretis, materi muatan konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Dengan demikian, apa yang diatur dalam konstitusi merupakan penjabaran dari tiga hal pokok tersebut.¹²⁵ TAP MPR tidak dapat mengatur materi muatan konstitusi dan bertentangan dengan konstitusi.¹²⁶ Dalam hal ini,

¹²⁰ Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945

¹²¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op. Cit.*, hlm. 108.

¹²² Lihat Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945

¹²³ Riri Nazriyah, *Op. Cit.*, hlm. 171.

¹²⁴ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 61.

¹²⁵ Sri Soemantri, *Op. Cit.*, hlm. 31.

¹²⁶ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 72.

antara Undang-Undang Dasar dan TAP MPR, meskipun keduanya dibentuk oleh institusi yang sama, namun materi muatan dari keduanya berbeda dan harus dibedakan. TAP MPR dalam hal ini mengatur hal-hal yang merupakan pelaksanaan UUD 1945 atau yang diperintahkan oleh UUD 1945.¹²⁷ Hal ini ditegaskan oleh Sri Soemantri yang menyatakan bahwa materi muatan TAP MPR jelas akan berbeda dengan materi muatan UUD 1945. TAP MPR tidak dapat mengatur materi muatan konstitusi, yaitu sesuatu yang memang selalu terdapat dalam undang-undang dasar. TAP MPR di sini merupakan pelaksanaan ketentuan-ketentuan UUD 1945.¹²⁸ Menurut Bagir Manan, TAP MPR merupakan peraturan perundang-undangan di bidang ketatanegaraan sehingga tidak boleh ada TAP MPR yang tidak mengenai ketatanegaraan. TAP MPR di sini hanya terbatas pada materi yang diatur dalam UUD.¹²⁹

Lebih lanjut, dalam sejarahnya TAP MPR mengatur pula materi muatan selain yang diperintahkan oleh UUD 1945, seperti halnya pengaturan tentang pengambilan keputusan melalui musyawarah mufakat *vide* TAP MPRS Nomor VIII/MPRS/1965, pengukuhan Surat Perintah Sebelas Maret *vide* TAP MPRS Nomor IX/MPRS/1966, pengaturan landasan politik luar negeri *vide* TAP MPRS Nomor XII/MPRS/1966 dan pengaturan tentang pengertian mandataris MPR (sementara) *vide* TAP MPRS Nomor XII/MPRS/1966.¹³⁰

Menurut Bagir Manan, apabila ditinjau dari materi muatannya, TAP MPR dapat dikelompokkan menjadi:¹³¹

1. Ketetapan mengenai kedudukan, tugas dan tanggung jawab lembaga-lembaga negara;
2. Ketetapan yang berisi garis-garis kebijaksanaan umum yang akan dijalankan oleh negara melalui atau lembaga negara khususnya oleh Presiden;
3. Ketetapan yang berisi prinsip-prinsip tertentu dan tidak bersifat mengatur; dan
4. Ketetapan yang materinya langsung mengikat umum.

Kemudian, apabila ditinjau dari segi sifatnya, TAP MPR dapat dikelompokkan menjadi:¹³²

1. Ketetapan yang bersifat mengatur;
2. Ketetapan yang bersifat penetapan; dan
3. Ketetapan yang bersifat deklaratif.

Menurut Jimly Ashiddiqie, dalam perkembangannya terdapat pula materi-materi yang lebih bervariasi sebagai berikut:¹³³

¹²⁷ Riri Nazriyah, *Op. Cit.*, hlm. 173-174.

¹²⁸ Sri Soemantri Martosoewignjo, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 96-97.

¹²⁹ Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 228.

¹³⁰ Riri Nazriyah, *loc. cit.*

¹³¹ Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 29.

¹³² *Ibid.*

1. Ketetapan yang bersifat deklaratur;
2. Ketetapan yang bersifat rekomendasi; dan
3. Ketetapan yang bersifat perundang-undangan yang berlaku mengikat umum.

TAP MPR di sini dapat berupa peraturan maupun ketetapan.¹³⁴ Menurut Sochino, TAP MPR berbentuk peraturan apabila keputusan-keputusan MPR itu berupa tindakan pengaturan, yaitu yang bersifat mengatur suatu materi, jadi memuat aturan-aturan hukum yang bersifat *in abstrakto*. Disebut *in abstrakto* karena aturan-aturan tersebut mengatur suatu materi yang belum terjadi tapi memiliki kemungkinan untuk terjadi dan sifatnya umum.¹³⁵ Begitu pula menurut Sri Hastuti Puspitasari, TAP MPR bukanlah peraturan yang langsung bersifat operasional mengingat materinya yang bersifat abstrak dan lebih merupakan kebijakan, sehingga masih harus dilaksanakan melalui peraturan yang sifatnya operasional.¹³⁶ Kemudian, TAP MPR berbentuk ketetapan (ketetapan administratif) apabila keputusan MPR tersebut berupa tindakan konkrit yang telah ditujukan terhadap subyek hukum konkrit tertentu, misalnya keputusan-keputusan MPR tentang pengangkatan presiden dan wakil presiden.¹³⁷

Dalam Pasal 98 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat disebutkan dua bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat¹³⁸. Perbedaan dari keduanya adalah dimana Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis¹³⁹, sedangkan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis¹⁴⁰. Dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, disebutkan terdapat

¹³³ Jimly Asshiddiqie, "Tinjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S RI 1960-2002", Laporan Penelitian, Kerjasama dengan Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta, Mei 2003, hlm. 8.

¹³⁴ Joenianto, 1991, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 126.

¹³⁵ Sochino, 2005, *Hukum Tatanegara: Sumber-Sumber Hukum Tatanegara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 151.

¹³⁶ Sri Hastuti Puspitasari, "Kedaulatan Rakyat, MPR dan Ketetapan MPR", dalam *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-undangan Indonesia*, ed. Ni'matul Huda, FH UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 19.

¹³⁷ Sochino, *Op. Cit.*, hlm. 152.

¹³⁸ Lihat Pasal 98 ayat (1) TAP MPR Nomor 1/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat

¹³⁹ Lihat Pasal 98 ayat (2) TAP MPR Nomor 1/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat

¹⁴⁰ Lihat Pasal 98 ayat (3) TAP MPR Nomor 1/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat

dua jenis Ketetapan MPR yaitu: (a) Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-Undang; dan (b) Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.¹⁴¹

4. Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Posisi ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, untuk pertama kali diatur dalam TAP MPR No. XX/MPRS/1966 yang posisinya berada di bawah UUD 1945, dan dilanjutkan diatur dalam TAP MPR No. III/MPR/2000. TAP MPR No. III/MPR/2000 kemudian digantikan oleh UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menghilangkan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagai rekomendasi dari TAP MPR No. I/MPR/2003.¹⁴² Menurut Mutoha, hilangnya TAP MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan pada tahun 2004 “tidak menimbulkan kontroversi yang cukup berarti” karena dengan adanya amandemen UUD 1945 secara *mutatis mutandis* akan menyebabkan hilangnya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang “secara konstitusional direstui”.¹⁴³

TAP MPR dikembalikan posisinya dalam hierarki lewat Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Alasan dibentuknya UU *a quo* dikarenakan karena UU 10/2004 belum sempurna, yaitu tidak adanya TAP MPR dalam hierarki seperti dalam TAP MPR No. III/MPR/2000.¹⁴⁴ Menurut Muntoha, dimasukkannya kembali TAP MPR ke dalam hierarki merupakan sebuah langkah mundur, karena di UU 10/2004 TAP MPR sudah dihilangkan dari hierarki.¹⁴⁵ Secara ilmiah, ini bertentangan dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa TAP MPR bukan termasuk peraturan perundang-undangan. Struktur ketatanegaraan juga sudah berubah. Struktur sekarang berdasarkan *checks and balances* yang lembaganya seimbang posisinya.

¹⁴¹ Lihat Bab II Bagian B Angka 2 TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

¹⁴² Muntoha, *Politik Hukum Masuknya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang* dalam Ni'matul Huda, *Problematika Ketetapan MPR Dalam Peraturan Perundang-Undang Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 26

¹⁴³ Muntoha, *Op. Cit.*, hlm. 27.

¹⁴⁴ *Ibid*, hlm. 28-29.

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 28.

Salah satu alasan lain adalah dalam penyusunan UU 12/2011 dinilai bahwa masuknya TAP MPR tanpa melalui perdebatan yang serius dan rumit di DPR jadi membawa pertanyaan.¹⁴⁶

Dalam pembahasan UU No. 12 Tahun 2011, berikut beberapa argumen dikembalikannya TAP MPR dalam UU No. 12 Tahun 2011:

- a. F-PDI-P – Arif Wibowo, Yasonna Laoli: TAP MPR berada di situasi ambigu, dimana masih ada 139 TAP yang berlaku tapi di sisi lain normanya hampir sama dengan UUD 1945 dan layak dijadikan rujukan pembuatan peraturan di bawahnya, mengantisipasi agar peraturan di bawahnya tidak berbelok dari arah dasar penyelenggaraan negara¹⁴⁷
- b. F-PAN – Rusli Ridwan: memberikan daya guna, daya laku, dan kepastian hukum. Menangkal hal yang tidak relevan dengan dasar negara (paham komunis). Berisi GBHN yang merupakan penjabaran dari UUD 1945¹⁴⁸
- c. F-PKS: bisa dikembalikan tapi diletakkan di bawah UUD
- d. Pemerintah: tidak setuju untuk masuk hierarki, masuk aturan peralihan saja. Karena yang berlaku tinggal yang berdasarkan TAP No. I/MPR/2003, jika ada TAP baru nanti sifatnya *beschikking*.

5. Urgensi Ketetapan MPR dan Potensi Pengaturannya

Berdasarkan paparan di atas, tampak bahwa pada awalnya hadirnya TAP MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan disebabkan karena belum matangnya sistem pengawasan kepada Presiden. Keberadaan TAP MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan tersebut tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang Dasar, namun memiliki landasan tersirat dalam UUD 1945 dan dianggap sebagai kebiasaan kenegaraan. Dikatakan tersirat karena dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan, “Segala peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat **ditetapkan** dengan suara terbanyak”; dan kemudian, Pasal 3 UUD 1945 menyebutkan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat **menetapkan** Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara”. Dari ketentuan tersebutlah TAP MPR dianggap memiliki dasar hukumnya.

Dalam perkembangannya, keberadaan TAP MPR sebagai salah satu sumber hukum, mengalami pasang surut yang ditandai dengan masuk dan keluarnya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 10 Tahun

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 30-31.

¹⁴⁸ *Ibid.*

2004 tidak memasukkan TAP MPR sebagai salah satu jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Menurut Maria Farida, pada risalah pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 terkait dengan tidak tercantumnya Ketetapan MPR/S, di dalam risalahnya dikatakan bahwa, karena MPR itu tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, maka kemudian para pembentuk undang-undang waktu itu mengatakan kalau begitu tidak ada lagi TAP MPR.¹⁴⁹ Namun, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 TAP MPR kembali masuk ke dalam hierarki perundang-undangan.

Menurut Dian Agung Wicaksono, implikasi re-eksistensi dan penempatan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:¹⁵⁰ (1) Kedudukan Tap MPR di bawah UUD terderogasi dengan norma organik sebagaimana diamanatkan konstitusi, karena yang dapat menjabarkan norma konstitusi lebih lanjut hanya Undang-Undang; (2) Konsekuensi keberadaan hierarkis Tap MPR membuat materi muatan Tap MPR dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh jenis peraturan perundang-undangan di bawahnya; (3) Salah satu di antara Tap MPR yang masih berlaku melakukan pembatasan hak asasi manusia yang seharusnya dilakukan oleh UU; (4) Munculnya *terra incognita* kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Tap MPR; dan (5) Keberadaan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan telah mencederai hak konstitusional warga negara untuk mendapat kepastian hukum yang adil dan konsepsi negara hukum yang diterapkan di Indonesia.

Perbincangan mengenai potensi pengaturan TAP MPR ke depan tidak dapat dipisahkan dari urgensi keberadaan TAP MPR tersebut saat ini. Sebagaimana diketahui, pada tahun 2002, amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 ditetapkan. Adapun konsekuensi dari seluruh rangkaian perubahan UUD NRI Tahun 1945 sejak tahun 1999 hingga 2002 adalah menurunkan kedudukan MPR dari sebelumnya adalah lembaga tertinggi negara, menjadi lembaga negara. Selain itu kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara pun juga dihapus, mengingat MPR tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Dengan demikian, dapat ditafsirkan bahwa MPR pun juga telah kehilangan landasan kewenangannya untuk membentuk Tap MPR, utamanya yang bersifat mengatur. Menurut Ni'matul Huda, hal yang perlu menjadi catatan dengan usulan kewenangan pembentukan Tap

¹⁴⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Risalah Sidang, Perkara No. 86/PUU-XI/2013, Perihal Pengujian Pasal 7 Ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangana Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 3. Sebagaimana dikutip oleh M. Saoki Oktava, "Eksistensi Ketetapan MPR/S dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal IUS*, Vol. V, No. 1, April 2017, hlm. 127.

¹⁵⁰ Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki peraturan perundang-Undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang adil di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 1, Maret 2013, hlm. 174-175.

MPR, khususnya yang bersifat mengatur, adalah perlu adanya payung hukum yang menaungi keberadaan Tap MPR.¹⁵¹ Meskipun demikian, dalam konteks saat ini, sejatinya MPR masih dimungkinkan untuk membuat ketetapan yang bersifat penetapan (*beschikking*).¹⁵²

Menurut Ni'matul Huda, produk Tap MPR yang bersifat penetapan dalam rangka pelaksanaan kewenangan MPR tersebut dapat berupa:¹⁵³ (a) penetapan dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden; (b) penetapan Wakil Presiden apabila Presiden mangkat; (c) penetapan dalam rangka memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan; (d) penetapan dalam rangka memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat lagi melakukan kewajibannya dalam masa jabatan.

Lebih lanjut, Zainal Arifin Mochtar menyatakan bahwa dengan perubahan struktur kenegaraan Indonesia yang saat ini menggunakan sistem presidensial, yang mana dalam sistem presidensial tidak dikenal adanya *parliamentary-heavy*, mengingat sistem presidensial pada prinsipnya merupakan antitesis dari sistem parlementer.¹⁵⁴ Oleh karena itu, sebagai konsekuensinya, kedudukan parlemen dalam sistem presidensial tidak sekuat dalam sistem parlementer. Lebih lanjut, berkenaan dengan adanya pergeseran sistem pemerintahan tersebut, dikaitkan dengan kewenangan membentuk TAP MPR, Zainal Arifin Mochtar menambahkan bahwa saat ini tidak terdapat adanya urgensi bagi parlemen (yang dalam hal ini MPR) untuk mengeluarkan TAP MPR (terutama yang bersifat mengatur).¹⁵⁵ Kemudian, Zainal Arifin Mochtar juga menyampaikan bahwa TAP MPR sendiri dalam sistem ketatanegaraan tidak terlalu kuat.¹⁵⁶ Hal ini salah satunya dapat dilihat secara historis, yang mana TAP MPR sendiri merupakan cek kosong bagi MPR, di mana semua hal (baik berupa peraturan maupun penetapan) dapat dibuat oleh MPR melalui Tap MPR.¹⁵⁷

Lebih lanjut, dalam kaitannya dengan pengaturan haluan negara dalam Tap MPR sendiri, Zainal Arifin Mochtar menekankan bahwa Haluan negara berubah-ubah sesuai

¹⁵¹ Ni'matul Huda, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁵² Ni'matul Huda, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁵³ Ni'matul Huda, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁵⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁵⁵ Zainal Arifin Mochtar, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁵⁶ Zainal Arifin Mochtar, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁵⁷ Zainal Arifin Mochtar, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

dengan kondisi yang ada, sehingga logis apabila dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, bukan TAP MPR.¹⁵⁸ Hal ini didukung oleh Sigit Riyanto, yang menyatakan bahwa Undang-Undang lebih fleksibel dan adaptif apabila dibandingkan dengan TAP MPR.¹⁵⁹

Kemudian, Saifuddin menyatakan apabila MPR dapat kembali aktif membuat Tap MPR yang mana merupakan interpretasi dari UUD, maka akan menimbulkan kesenjangan antar lembaga.¹⁶⁰ Saifuddin menambahkan bahwa perlu dikaji lebih mendalam apakah terdapat urgensi MPR mengeluarkan TAP MPR dan apakah memang terdapat penyelewengan dari sistem yang ada sekarang.¹⁶¹ Hal ini dipertegas oleh Joko Setiono yang menyatakan bahwa apa yang ada dalam konstitusi sekarang dijalankan terlebih dahulu sebaik-baiknya, apabila terdapat kesalahan baru kemudian diubah.¹⁶² Mengingat pasca amandemen UUD 1945 kewenangan MPR untuk sudah tidak ada, maka kewenangan MPR untuk menerbitkan Tap MPR menjadi kehilangan landasannya. Untuk bisa mendapatkan kembali dasar hukum yang kuat, maka perlu dilakukan amandemen terhadap UUD 1945.¹⁶³

Berdasarkan seluruh paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam konteks saat ini, tidak terdapat adanya urgensi pemberian kewenangan untuk membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur. Namun demikian, masih dimungkinkan bagi MPR untuk membentuk TAP MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*). Hal ini dapat dilihat dari 4 (empat) sudut pandang:

Pertama, latar belakang munculnya TAP MPR. Sebagaimana telah dipaparkan di atas, maka kehadiran TAP MPR sendiri dapat dikatakan sebagai “penafsiran” MPR atas kewenangan untuk “menetapkan” sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Sebelum Amandemen. Hal tersebut mengingat dalam UUD 1945 Sebelum Amandemen tidak terdapat satu pun pasal yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk membuat TAP MPR yang bersifat mengatur, kecuali kewenangan untuk “menetapkan” garis-garis besar haluan negara. Berdasarkan latar belakang munculnya TAP MPR, dapat dilihat sejatinya tidak terdapat

¹⁵⁸ Zainal Arifin Mochtar, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁵⁹ Sigit Riyanto, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁶⁰ Saifuddin, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁶¹ Saifuddin, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁶² Joko Setiono, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

¹⁶³ Joko Setiono, *Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI*, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.

bangunan hukum yang kuat terhadap kewenangan membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur.

Kedua, perubahan kedudukan MPR pasca amendemen. Munculnya TAP MPR sendiri dapat ditafsirkan berasal dari kedudukannya sebagai pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amendemen. Dengan konstruksi yang demikian, MPR mendudukan dirinya sebagai lembaga tertinggi negara. Maka dari itu, munculnya TAP MPR sebagai produk hukum yang berkedudukan di bawah konstitusi dan di atas berbagai peraturan perundang-undangan lain menjadi merupakan konsekuensi logis dari struktur tersebut. Dengan berubahnya kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lain, karena MPR tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat,¹⁶⁴ maka hilang pula legitimasi MPR dalam membentuk Tap MPR yang bersifat mengatur. Lagi pula, MPR sendiri sejatinya sudah berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang melalui anggota DPR dan anggota DPD, yang pada dasarnya juga merupakan anggota MPR.

Ketiga, perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia. Sejalan dengan sudut pandang kedua, selain menurunkan posisi MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara, amendemen UUD NRI Tahun 1945 juga mengubah paradigma distribusi kekuasaan (*distribution of power*) oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara, menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan adanya kesetaraan posisi lembaga negara. Terlebih, semangat yang dibawa dalam amendemen UUD NRI Tahun 1945 dari tahun 1999-2002 adalah melakukan purifikasi sistem presidensial. Sehingga, tidak terdapat adanya *parliamentary heavy* sebagai corak dari sistem parlementer. Pemberian kewenangan membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur juga memiliki kecenderungan untuk mengembalikan *parliamentary heavy* yang terjadi pada era sebelumnya.

Keempat, dasar hukum yang melandasi kewenangan membentuk TAP MPR. Sebagaimana telah dipaparkan di atas pula, serta merujuk pada sudut pandang pertama, munculnya TAP MPR sendiri tidak dilandasi oleh dasar hukum yang kuat. Bahkan, secara historis-yuridis, kewenangan membentuk TAP MPR merupakan buah dari penafsiran MPR terhadap kata “menetapkan” sebagaimana tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum amendemen. Implikasi dari tidak adanya dasar hukum yang kuat ini dapat dilihat dari praktik yang ada selama ini, di mana tidak terdapat adanya inkonsistensi praktik pembentukan TAP MPR dan tidak adanya kejelasan mengenai apa sejatinya materi muatan yang diatur dalam

¹⁶⁴ Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amendemen menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Tap MPR. Maka dari itu, pencantuman yang jelas dalam UUD NRI Tahun 1945 mengenai kewenangan MPR untuk membentuk ketetapan yang bersifat mengatur sangat diperlukan untuk memberikan justifikasi yang kuat bagi MPR untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Hal ini penting karena tanpa ketentuan yang eksplisit dalam UUD, kewenangan menetapkan ketetapan MPR dapat dianggap sebagai perluasan kewenangan yang dilakukan oleh MPR. Kendati demikian, dalam konteks saat ini MPR sejatinya dimungkinkan membentuk TAP MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*), dalam rangka melaksanakan kewenangan MPR sebagaimana tertulis dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dijelaskan di atas.

Kemudian, berkaitan dengan Tap MPR yang masih eksis hingga saat ini, sebagaimana amanat dari Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana telah dilaksanakan dengan pembentukan TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan 2002, perlu dilakukan pembentukan undang-undang untuk menggantikan berbagai TAP MPR yang masih berlaku tersebut. Maka dari itu, perlu dibuat prioritas pembentukan undang-undang terkait dengan substansi TAP MPR yang masih eksis. Hal tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa semua materi muatan TAP MPR dapat terwadahi dalam undang-undang.

BAB IV

KAJIAN KEWENANGAN MPR

MELAKUKAN PENAFSIRAN KONSTITUSI

Sebagaimana diketahui, pada 27 September 2019, pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Rekomendasi. Terdapat delapan hal yang diuraikan dalam rekomendasi tersebut. Dua diantaranya adalah mengkaji substansi dan bentuk hukum pokok-pokok haluan negara dan melakukan pendalaman kajian mengenai penataan kewenangan MPR.¹⁶⁵

Merujuk pada dokumen internal, salah satu isu yang dipahami sebagai penataan kewenangan MPR adalah mengenai kewenangan MPR memberikan tafsir konstitusi. Pada tahap awal ini relevan untuk menjelaskan hermeunetika terlebih dahulu. Hermeunetika memiliki tiga bentuk dasar aktivitas, yakni: mengungkapkan kata kata (to say); menjelaskan (to explain); dan terakhir menerjemahkan (to translate).¹⁶⁶ Ketiga aktivitas dasar ini jika dialihbahasakan ke Bahasa Inggris adalah “to interpret”, yang artinya menafsirkan.¹⁶⁷ Sehingga, berbicara tentang “tafsir” konstitusi, tidak bisa dilepaskan dengan hermeunetika.

Kembali ke isu dokumen internal, dokumen MPR tersebut berupaya untuk menceritakan secara berimbang dengan singkat pemikiran baik yang bernuansa mendukung maupun menolak wacana pemberian kewenangan MPR untuk memberikan penafsiran konstitusi.¹⁶⁸ Pihak yang bernuansa mendukung mendasarkan pada konsep *original intent* menilai bahwa jika MPR adalah yang membuat UUD, maka MPR akan mampu menjelaskan dengan baik semangat asal norma yang terdapat dalam UUD tersebut. Adapun pihak yang bernuansa menolak mendasarkan pada argumen bahwa adanya kewenangan ini akan bertabrakan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi.¹⁶⁹

Bab penelitian ini akan mengulas hal di atas. Ada beberapa lapis validasi, yang termanifestasikan dalam sistematika tulisan ini. Pertama, tim peneliti bekerja secara mandiri menjawab pertanyaan terkait dengan kewenangan penafsiran konstitusi ini; kedua, tim peneliti mencermati pernyataan dari narasumber dan para penanggap ahli yang dihadirkan

¹⁶⁵ Keputusan MPR RI No 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2014-2019.

¹⁶⁶ Palmer, R.E. *Hermeneutika: Teori Baru Mengenai Interpretasi*, 2005, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 15.

¹⁶⁷ Palmer, R.E. *Hermeneutika: Teori Baru Mengenai Interpretasi*, 2005, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 15 -16.

¹⁶⁸ Biro Pengkajian MPR, KAK Penyusunan Kajian Akademik tentang Penataan Wewenang dan Tugas MPR, Jakarta, hlm. 11.

¹⁶⁹ Biro Pengkajian MPR, KAK Penyusunan Kajian Akademik tentang Penataan Wewenang dan Tugas MPR, Jakarta, hlm. 12.

dalam *roundtable experts meeting*. Kemudian uraian akan ditutup dengan kesimpulan. Sebagaimana yang kelak akan terlihat, sekalipun argumentasi yang disajikan oleh tim peneliti memiliki perbedaan dengan yang disampaikan oleh narasumber dan penanggap ahli, namun substansi saling berkelindan dan menuju ke tujuan yang sama.

1. Pandangan peneliti

Tim peneliti menilai bahwa isu benturan kewenangan antara MPR dengan MK adalah isu yang menarik; mengutip Francis Lieber, penafsiran atau interpretasi adalah bidang yang perlu diperhatikan lebih seksama, untuk meminimalisir terjadinya manipulasi bahasa, interpretasi dan konstruksi untuk kepentingan dan tujuan-tujuan personal.¹⁷⁰ Lalu jika dikaitkan dengan *gap of laws* misalnya, isu penafsiran adalah salah satu dari beberapa jenis lubang hukum (*lacunae legis*) yang akan mempengaruhi pengembangan hukum. *Lacunae* pada penafsiran ini terjadi karena ada (i) jarak antara rumusan hukum dengan masyarakat; (ii) keterbatasan pribadi yang menafsir; (iii) adanya jarak antara isi tafsir dengan isi ‘asli’ suatu rumusan hukum.¹⁷¹

Tim peneliti menilai bahwa, untuk kebaikan institusi MPR itu sendiri, MPR sebaiknya menghindari memiliki kewenangan ini dan bahkan jangan sampai menyuarakan ke pihak eksternal tentang keinginan MPR untuk memiliki kewenangan ini. Adapun argumentasi yang dapat tim peneliti sodorkan adalah, sbb.

Pertama, publik masih trauma dengan pengalaman masa lalu. Pada masa orde baru, sebagian penyebab atas lamanya presiden Soeharto berkuasa karena dilegalkan melalui interpretasi Undang-Undang Dasar bahwa ‘Presiden dan wakil presiden dipilih dalam lima tahun dan setelah itu dapat dipilih kembali’.¹⁷² Bagian kalimat ‘setelah itu dapat dipilih kembali’ memiliki dua tafsiran: (i) setelah masa jabatan selesai dapat dipilih kembali sampai kapan pun (nyatanya bisa bertahan sampai 32 tahun); (ii) setelah masa jabatan selesai dapat dipilih kembali ‘hanya’ untuk periode berikut tetapi tidak lagi bisa mengikuti pemilihan presiden untuk ketiga kalinya.¹⁷³ Terkait dengan hal ini, MPR dulu dianggap berpartisipasi dalam proses penafsiran tersebut, dan oleh karenanya MPR juga dapat dianggap terlibat

¹⁷⁰ Weruín, U.U, Andayani, B., Atalim, S. “Hermeunetika Hukum: Prinsip, Kaidah, dan Interpretasi Hukum”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 1, tahun 2016, hlm. 103.

¹⁷¹ Binawan, A.A.L. “Problematik Filosofis Hukum Hak Asasi Manusia”, Pelatihan HAM Dasar untuk Dosen Hukum HAM Se-Indonesia, Yogyakarta, 26-30 September 2011, yang diselenggarakan oleh PusHAM UII, hlm. 2-3.

¹⁷² Weruín, U.U, Andayani, B., Atalim, S. “Hermeunetika Hukum: Prinsip, Kaidah, dan Interpretasi Hukum”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 13, No 1, tahun 2016, hlm 106.

¹⁷³ Weruín, U.U, Andayani, B., Atalim, S. “Hermeunetika Hukum: Prinsip, Kaidah, dan Interpretasi Hukum”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 13, No 1, tahun 2016, hlm 106.

dalam pelanggaran kekuasaan orde baru. Maka, MPR perlu menghindari kesalahan masa lalu dengan menghindari wacana serupa di masa kini agar tidak dianggap masyarakat sebagai pihak yang akan mendorong terjadinya ‘neo orba’.

Kedua, menghindari ragam tafsir konstitusi yang membuat Indonesia mundur ke situasi masa lalu. Relevan untuk mengingat bahwa tafsir ganda atas konstitusi adalah masa suram yang pernah terjadi pada Indonesia tempo dulu; dan ini adalah alasan untuk lahirnya MK:¹⁷⁴

“Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.”

Sehingga, patut dikhawatirkan wacana pemberian kewenangan MPR dalam memberikan tafsir konstitusi ini justru akan menjadi silang sengkabut yang dapat membawa Indonesia mundur ke belakang bangsa ini.

Ketiga, ditinjau dari perspektif penafsiran, MPR tidak akan memiliki kelebihan dengan lembaga lain terkait kemampuannya dalam melakukan penafsiran. Mengapa demikian? Ada dua hal: (i) MPR diyakini tidak memiliki keistimewaan terkait dengan akses atas dokumen yang dapat membantu kerja penafsiran, mengingat teks - teks ini sejatinya adalah dokumen yang dapat diakses publik secara terbuka.¹⁷⁵ (ii) MPR tetap akan melakukan metode penafsiran yang sama sebagaimana yang akan dilakukan oleh pihak lain. Apabila ada pihak yang mengandaikan bahwa MPR akan lebih otoritatif untuk melakukan penafsiran karena dari lembaga inilah konstitusi dilahirkan, maka argumentasi ini dapat dipandang sumir. Sebagai lembaga, pastinya bukan MPR-lah yang menghasilkan teks, melainkan orang-orang di dalamnya. Masalahnya adalah orang yang dahulu membentuk konstitusi atau mengubah konstitusi, bukanlah (atau setidaknya diyakini mayoritasnya bukanlah) orang-orang yang sama dengan yang saat ini duduk di MPR. Maka, jika kewenangan penafsiran konstitusi ini dilekatkan kepada MPR, maka cara orang-orang MPR untuk menafsirkan konstitusi kelak tetap akan didasarkan pada penafsiran atas teks; penafsiran atas dokumen-dokumen risalah sidang dan/atau berita relevan yang terjadi kala itu.

Keempat, *original intent* tidaklah selalu relevan dalam melakukan penafsiran konstitusi. Sebelum menguraikan, relevan untuk mengutip penjelasan Jazim Hamidi bahwa ada tiga metode dalam melakukan penafsiran, yakni teks, kontekstual, dan

¹⁷⁴ Lihat Penjelasan Umum UU 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁷⁵ Pasal 5 huruf g UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lebih dari itu, teks teks ini bukan jenis informasi yang dapat dikecualikan sebagaimana diatur Pasal 17 UU 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

kontekstualisasi.¹⁷⁶ Penafsiran teks berarti didasarkan pada makna kata yang tertulis, sekaligus menggunakan gramatika sebagai upaya pemahaman; lalu kontekstual itu berarti memahami teks dengan melihat kondisi bagaimana teks tersebut lahir, misalkan sosial, kultural, sejarah, dan lain sebagainya; sedangkan kontekstualisasi ialah upaya mengaktualisasikan makna teks dengan mempertimbangkan kondisi di mana teks akan dihadirkan – sehingga penafsiran akan berkembang sesuai dengan zaman.¹⁷⁷

Terhadap argumentasi memberikan kewenangan penafsiran konstitusi kepada MPR karena lembaga ini dianggap akan dapat menjelaskan niat awal pembentuk konstitusi, maka terlihat bahwa argumentasi tersebut hanya didasarkan pada satu metode penafsiran saja, yakni kontekstual. Itu pun keunggulannya memiliki catatan esensial sebagaimana yang diuraikan di poin *ketiga* di atas.

Lebih dari itu, relevan untuk mencermati apa yang disampaikan oleh Barak, “mengapa saya harus menafsirkan konstitusi berdasarkan kehendak para pembuat konstitusi? Bukankah tujuan melakukan interpretasi adalah untuk mengembangkan konstitusi itu sendiri?”¹⁷⁸ Barak juga menjelaskan bahwa interpretasi konstitusi justru membutuhkan kemampuan yang tidak semata mendasarkan pada teks konstitusi dan *original intent* (atau dalam bahasanya adalah tujuan subjektif pembuat teks konstitusi), melainkan pada tujuan objektif konstitusi, yakni apa yang sejatinya ingin dicapai oleh keberadaan suatu norma (atau dalam konteks ini konstitusi).¹⁷⁹ Pernyataan Barak di atas memang selaras dengan situasi global di mana konsep *original intent originalism* sudah mulai ditinggalkan sejak akhir abad 20, dan bergeser menjadi *original meaning originalism*.¹⁸⁰ Singkatnya, argumentasi memberikan MPR kewenangan menafsirkan dengan alasan lembaga ini dianggap lebih mengetahui *original intent*, dapat dianggap sebagai argumentasi yang kurang meyakinkan.

Kelima, lebih dari itu, kerja - kerja penafsiran sejatinya memang tidak didesain untuk dilakukan oleh penulis yang asli, sehingga argumentasi melekatkan kewenangan penafsiran

¹⁷⁶ Rahardjo, M. “Hakikatnya kita semua adalah penafsir”. Tersedia pada: <http://mudjiarahardjo.uin-malang.ac.id/curriculum-vitae/410-hakikatnya-kita-semua-adalah-penafsir.pdf>, terakhir diakses 06 Desember 2019

¹⁷⁷ Rahardjo, M. “Hakikatnya kita semua adalah penafsir”. Tersedia pada: <http://mudjiarahardjo.uin-malang.ac.id/curriculum-vitae/410-hakikatnya-kita-semua-adalah-penafsir.pdf>, terakhir diakses 06 Desember 2019

¹⁷⁸ Barak, Aharon, “Hermeneutics and Constitutional Interpretation”, *Cardozo Law Review*, Vol. 14, 1993, hlm. 767.

¹⁷⁹ Barak, Aharon, “Hermeneutics and Constitutional Interpretation”, *Cardozo Law Review*, Vol. 14, 1993, hlm. 770 dan 773.

¹⁸⁰ Palguna, I.D.G, “Penemuan hukum dan penggunaan yurisprudensi oleh Mahkamah Konstitusi”, makalah pada Seminar “Pendidikan Hukum untuk Pembentukan Hukum Indonesia yang Berkeadilan dan Berkepastian,” FH UGM, VVI University of Leiden, dan STIH Jentera, Yogyakarta, 27 Agustus 2019, hlm. 10

konstitusi ke MPR sebagai pihak yang dianggap lebih paham terhadap *original intent* dapat dipandang sebagai argumentasi yang tidak kuat. Secara konseptual, penafsiran merujuk pada kegiatan untuk memahami teks yang justru memang dilakukan bukan oleh si penyusun teks. Penafsiran/interpretasi ini memang lekat dengan hermeneutika, yang mana istilah ini merujuk pada Hermes, mitologi Yunani atas pihak yang menjadi “jembatan komunikasi” antara para dewa dengan manusia.¹⁸¹ Terkait dengan hal ini, Gadamer juga mengingatkan bahwa terkadang pembaca mampu memahami penulis lebih baik dari pada penulis memahami dirinya sendiri; pembaca mampu melihat kebenaran yang mungkin tidak diketahui oleh penulis itu sendiri.¹⁸² Jika memang demikian, maka akankah secara konseptual relevan bila seseorang kembali meminta ke penulis teks asal untuk menjelaskan makna suatu teks tersebut?

Keenam, pekerjaan penafsiran sebaiknya melekat kepada hakim (lembaga peradilan). Mengutip Barak, Hakim bukanlah politisi yang memiliki agenda politik; hakim bukanlah pihak yang mewakili konstituen.¹⁸³ Tugas hakim (konstitusi) adalah merefleksikan nilai-nilai dasar kehidupan bernegara, dan nilai-nilai ini tidak merepresentasikan pandangan mayoritas ataupun minoritas.¹⁸⁴ Maka, melekatkan kewenangan ini kepada hakim adalah gagasan yang lebih baik karena lembaga peradilan diharapkan tidak akan terpengaruh dengan tekanan politis mayoritas yang mungkin akan merugikan kepentingan minoritas. Terhadap hal ini, relevan pula untuk merefleksikan kembali ajakan Jeremy Bentham untuk tidak terpukau pada jumlah (mayoritas); pada konteks pengadilan opini publik misalnya, berpotensi untuk melahirkan keputusan/kesimpulan yang keliru.¹⁸⁵

Selain hal di atas, mengutip Schleiermacher, *every perspective of individual is infinite* (setiap pandangan seseorang itu bersifat tidak terbatas).¹⁸⁶ Maka, akan sulit (baca: tidak efektif) melekatkan kerja-kerja penafsiran kepada MPR yang beranggotakan ratusan orang. Sulit membayangkan ratusan orang anggota mpr akan mampu memberikan penafsiran tunggal. Sekedar perbandingan, majelis hakim saja yang komposisinya tiga atau lima (untuk

¹⁸¹ Susanti, D.I. 2019, *Penafsiran Hukum: Teori dan Metode*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 136.

¹⁸² Susanti, D.I. 2019, *Penafsiran Hukum: Teori dan Metode*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 138.

¹⁸³ Barak, Aharon, “Hermeneutics and Constitutional Interpretation”, *Cardozo Law Review*, Vol. 14, 1993, hlm. 767.

¹⁸⁴ “A judge should not impose personal values; instead, he should try to reflect the basic values of national life. These values do not represent majority views or minority views; they reflect basic ideals.” Lihat: Barak, Aharon, “Hermeneutics and Constitutional Interpretation”, *Cardozo Law Review*, Vol. 14, 1993, hlm. 773.

¹⁸⁵ Baume, Sandrine and Papadopoulos, Yannis, “Transparency as Requirement of Good Governance: A Historical Perspective”, *the CAST Workshop on National Security, Risk Management, and the Transformation of Bureaucratic Ethics*, 23-24 May 2013, hlm. 3 dan 8.

¹⁸⁶ Schleiermacher, F.D.E. “The Hermeneutics: Outline of the 1819 lectures”, *New Literary History*, Vol. 10, No. 1, 1978, hlm. 8.

peradilan di bawah MA) atau sembilan untuk konteks MK, tidak selalu mudah untuk menyatukan pendapat.

Terakhir, pekerjaan penafsiran adalah pekerjaan panjang dan melelahkan. Relevan untuk menegaskan bahwa untuk memberikan penafsiran atas redaksi tertentu suatu teks, perlu memahami substansi keseluruhan teks.¹⁸⁷ Beban ini dikhawatirkan ini akan melelahkan para politisi partai dan senator di MPR, padahal latar belakang pendidikan mereka belum tentu membekali mereka untuk melakukan kerja-kerja penafsiran. Mengutip Dworkin, sarjana hukum adalah orang yang terlatih untuk melakukan seperti ini.¹⁸⁸ Namun demikian, “hakim, jaksa, atau advokat yang tidak membiasakan diri (...) juga tidak akan memiliki kemampuan menginterpretasi hukum atau kasus hukum secara cermat dan tepat.”¹⁸⁹ Sehingga, bisa dikhawatirkan betapa repotnya kelak politisi dan senator di MPR jika kewenangan ini menjadi beban tambahan mereka, dan beban ini semakin melelahkan karena poin yang diuraikan di paragraf sebelumnya di atas.

2. Pandangan dari Narasumber dan Penanggap Ahli

Ada dua narasumber yang kami hadirkan dalam *experts meeting* ini, yakni Dr. Haryatmoko, dosen Filsafat Universitas Sanata Dharma yang juga banyak menulis tentang etika publik yang merupakan lulusan dari Universitas Katolik Louven, Belgia. Adapun narasumber yang lain adalah Prof. Ratno Lukito, Ph.D, dosen Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga yang juga lulusan Comparative Law Institute dari McGill University, Kanada. Selain itu, kami juga menghadirkan tujuh penanggap ahli yaitu:

- (i) Dr. Riawan Tjandra - Dosen Hukum Administrasi Negara (HAN) FH UAJY;
- (ii) Anang Zubaidy, MH – Dosen Hukum Tata Negara (HTN) FH UII;
- (iii) Dr. Saifudin – Dosen HTN FH UII;
- (iv) Tanto Lailam, LL.M – Dosen HTN FH UMY;
- (v) Moh. Ibrahim, LL.M – Dosen HTN UGM;
- (vi) Dian A. Wicaksono, LL.M – Dosen HTN UGM; dan
- (vii) Andi Yani, MA., M.Sc – Dosen Fisipol Unhas.

¹⁸⁷ “An individual element can only be understood in light of its place in the whole text; and therefore, a cursory reading for an overview of the whole must precede the exact exposition.”. Lihat Schleiermacher, F.D.E. “The Hermeneutics: Outline of the 1819 lectures”, *New Literary History*, Vol. 10, No. 1, 1978, hlm 12.

¹⁸⁸ Dworkin, Ronald, “Law as Interpretation”, *Critical Inquiry*, Vol. 9, No. 1, 1982, hlm 179.

¹⁸⁹ Weruin, U.U, Andayani, B., Atalim, S. “Hermeunetika Hukum: Prinsip, Kaidah, dan Interpretasi Hukum”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 13, No 1, tahun 2016, hlm 104.

Berikut adalah intisari dari buah pikir pertemuan yang dilaksanakan pada hari Jumat, 15 November 2019 pukul 08.30 sd 11.30 di Fakultas Hukum UGM.

Menurut Narasumber Dr. **Haryatmoko**, *original intent* berpotensi untuk menjebak kita ke masa lalu, padahal yang perlu dihadapi (terutama) adalah masa kini – sekalipun ini juga tidak dapat dimaknai bahwa masa lalu tidaklah penting. Dengan menukil Schleiermacher, Dilthey, Droysen, beliau menjelaskan ada kelemahan dari mereka yang mengagungkan *original intent*. Secara filosofis, kelemahan tersebut dikenal dengan istilah sebagai kelemahan hermaunatika romantis. Disebut “romantis” karena cara pandanganya adalah berorientasi untuk melihat kebelakang. Maka, salah satu kritik atas pandangan ini adalah kecenderungannya untuk tidak terbuka terhadap pemaknaan dari perspektif yang baru.

Kemudian dengan merujuk ke Richard Sennett, ia juga mengingatkan bahwa dunia saat ini jauh lebih dinamis dengan yang sebelumnya akibat: teknologi informasi dan kapitalisme pasar uang yang berfokus pada kecepatan dan jangka pendek. Dengan demikian, yang agaknya diperlukan justru bukan peta jalan jangka panjang, namun juga kebijakan yang adaptif yang tidak melulu terikat dengan masa lalu tapi juga memperhatikan masa depan. Dengan mengutip Gaddamer (1975; 263), Haryatmoko menegaskan bahwa pemahaman bukan hanya reproduktif, tapi proses produksi dan penafsiran yang selalu berubah sepanjang mau menerima sejarah tentang apa yang dipahami.

Haryatmoko juga menggarisbawahi potensi kebingungan mengenai siapa yang dimaksud dengan “penulis”. Apakah seluruh anggota MPR ataukah hanya sebagian saja yang dapat diklasifikasikan sebagai “penulis”? atau apakah penulis sesungguhnya adalah tenaga ahli, misalnya yang memang serius mengolah data untuk kemudian menyajikan informasi kepada masing masing anggota MPR? Atau siapa? Seakan akan Haryatmoko ingin mempertanyakan, jika kita melekatkan kewenangan penafsiran kepada MPR, dengan berbasis *original intent*, maka pertanyaannya adalah *intention* penulis yang mana?

Narasumber yang berikutnya, Prof. **Ratno Lukito**, Ph.D., menjelaskan bahwa di ada kesan bahwa legislatif tidak happy karena hasil kerjanya menghasilkan produk legislasi bisa *direview* oleh Sembilan orang hakim MK. Lembaga pengadil ini kemudian dianggap elitis. Ratno juga menjelaskan bahwa sejatinya fenomena ini terjadi di beberapa negara, namun tidak ada negara yang mengesampingkan secara utuh peran yudisial.

Masuk kepada uraian pemikiran dari para penanggap ahli, Dr. **Saifudin** menyatakan bahwa “proses politik itu diibaratkan lokomotif, sedangkan relnya adalah hukum”. Maka, kewenangan penafsiran ini agar tetap di jalur hukum, dan bukan jalur politik; dan oleh karenanya lembaga penafsir ini perlu melekat pada lembaga peradilan. Argumentasi ini

diperkuat dengan logika esensi negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 angka 3 UUD 1945.

Penanggap ahli yang kedua, **Dr. Riawan Tjandra** menyatakan bahwa MPR berisi anggota DPR (mayoritas) dan DPD. Sehingga bisa dikatakan MPR adalah lembaga pembentuk konstitusi. Riawan kemudian mempertanyakan, jika memang lembaga ini adalah yang membentuk, lalu mengapa pula ia memiliki kewenangan menafsirkan?

Penanggap ahli yang ketiga adalah **Anang Zubaidy, MH**. Pada intinya, ia menyampaikan kekusarannya dengan mengajukan pertanyaan, kira-kira apa bentuk tafsir MPR kelak? Apakah seperti penjelasan UUD ataukah seperti komentar umum (*general comments*) produk hukum United Nations? Tidak hanya itu, ia juga menengarai kebingungan kelak akan semakin serius karena ketidakjelasan daya ikat dari tafsir konstitusi jika kelak dikeluarkan oleh MPR.

Seakan meneruskan kekusaran penanggap ahli yang sebelumnya, **Dian A Wicaksono, LL.M** mempertanyakan, kapan dan dalam konteks apa MPR itu akan menafsirkan? Apabila MK membuat penafsiran itu ketika ada masalah hukum, lalu bagaimana dengan kewenangan penafsiran yang dibayangkan akan melekat pada MPR? Dian juga mengekspresikan keheranannya dengan wacana ini karena sejatinya DPR dan DPD ketika menyusun produk legislasi itu juga sedang melakukan penafsiran atas UUD. Substansi serupa juga disampaikan oleh **Tanto Lailam, LL.M**. Ia menegaskan semua kegiatan yang dilakukan oleh DPR dan DPD dipastikan adalah hasil penafsiran itu sendiri, sehingga wacana pemberian kewenangan penafsiran kepada MPR ini adalah wacana yang membingungkan.

Menyambung pernyataan-pernyataan yang sebelumnya, **M. Ibrahim, LL.M** mengingatkan bahwa, merujuk pada Naskah Komprehensif perubahan UUD 45, MK diharapkan untuk menyelesaikan tidak hanya permasalahan hukum, tapi juga permasalahan kenegaraan. Itulah penyebab mengapa MK memiliki kewenangan sebagaimana yang ada saat ini. Ibrahim seakan ingin menegaskan bahwa kewenangan MK sudah tepat dan didasarkan pertimbangan yang matang.

Penanggap yang terakhir adalah **Andi Yani, MA., M.Sc**, dosen Fisipol Unhas. Sehingga, dari sembilan orang yang hadir (dua narasumber dan tujuh penanggap) dalam *roundtable experts meeting*, ada dua yang bukan orang hukum, yakni Haryatmoko dan Andi Yani. Yani memberikan sudut pandang yang menarik dan berbeda dengan penanggap yang lain, sbb.

Yani seakan menyatakan bahwa dirinya bisa mafhum jika ada wacana yang bergulir untuk memberikan kewenangan penafsiran konstitusi kepada MPR. Hal ini karena adanya

anggapan bahwa hakim bersifat elit dan tidak akuntabel kepada masyarakat ketika mengambil keputusan. Situasi ini berbeda dengan legislatif yang, dari perspektif ilmu politik, dianggap lebih akuntabel kepada publik. Sehingga menurutnya putusan/penafsiran hakim berpeluang untuk tercerabut (*disembedded*) dari konteks sosial.

Terhadap pandangan Yani tersebut, tim peneliti menghormati dan mengapresiasi. Pandangannya memperkaya sudut pandang tim peneliti dan menunjukkan bahwa yang bersangkutan tetap “*istiqomah*” sebagai ilmuwan sosial dan tidak berupaya menjadi ilmuwan hukum. Lebih dari itu, tim peneliti menilai pendapatnya tidaklah salah, sekalipun tidaklah pula sepenuhnya tepat.

Disebut tidak salah karena boleh jadi pernyataannya adalah persepsi umum publik atas potret peradilan di Indonesia. Putusan peradilan kadang janggal dan tidak konsisten, sehingga ada *distrust* kepada lembaga peradilan.¹⁹⁰ Dengan kata lain, pernyataan tersebut perlu dianggap sebagai kritik yang konstruktif kepada lembaga peradilan. Pun demikian, ada dua hal lain yang juga perlu diperhatikan. *Pertama*, agaknya kritik ini lebih terfokus pada peradilan di bawah MA yang mana putusannya terkadang tidak menjelaskan *ratio decidendi* dengan cukup. Padahal, hemat penulis putusan-putusan yang MK hasilkan lebih jelas (*self-explanatory*). *Kedua*, sebagaimana argumentasi tim peneliti yang telah diuraikan di poin *enam*, lembaga peradilan/hakim memang tidak didesain (serta memang tidak boleh) untuk akuntabel kepada publik dalam artian pemilih/*voters*. Apabila dinarasikan dalam argumentasi yang lain, agaknya argumentasi Yani menggunakan konsep akuntabilitas forum politik, padahal isu yang sedang didiskusikan adalah akuntabilitas forum hukum.

Memang, pakar akuntabilitas, Bovens, menjelaskan bahwa ada beberapa jenis forum akuntabilitas, yakni politik (pemilih, media, parpol), hukum (peradilan), administratif (auditor, inspektorat, pengawas), profesional (organisasi profesi), dan sosial (kelompok kepentingan).¹⁹¹ Setiap forum memiliki kekhasannya masing-masing dalam memastikan berjalannya asas akuntabilitas. Sehingga, boleh jadi memang kurang pas untuk mengukur kinerja peradilan dengan parameter akuntabilitas forum politik.

Berkaca dari uraian di atas, sehingga dapat disimpulkan bahwa, baik dari pandangan tim peneliti maupun pandangan forum, dapat dikatakan bahwa tim peneliti dan mayoritas peserta *experts meeting* menilai bahwa wacana memberikan kewenangan penafsiran konstitusi kepada MPR bukanlah wacana yang tepat dan belum didasarkan pada argumentasi

¹⁹⁰ Lihat misalnya: Wibowo, R.A. “Kejagalan Beberapa Putusan Korupsi Pengadaan dan Kaitannya dengan Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 13, No 1, 2016, hlm 214 – 237.

¹⁹¹ Bovens, Mark. “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework”, *European Governance Paper*, 2006, hlm 16-18.

yang kuat. Disarankan untuk MPR agar tidak menindaklanjuti wacana ini, dan hal ini untuk kepentingan MPR itu sendiri, misalnya untuk menghindari tuduhan bahwa MPR ingin mengembalikan 'neo orba', ataupun untuk menghindarkan MPR dari kesulitan melakukan beban kerja penafsiran.

BAB V KESIMPULAN

Merujuk pada pembahasan dalam Bab II, III dan IV dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

Kesimpulan Pertama, terkait dengan wacana untuk mengembalikan kewenangan MPR untuk membentuk GBHN tidak ditemukan dasar yang kuat untuk mengembalikan kewenangan MPR membentuk GBHN. Hal ini didasarkan kepada beberapa alasan: *pertama*, wacana pemberlakuan kembali pokok-pokok haluan negara (GBHN) karena Undang-Undang SPPN dianggap tidak menjamin keberkesimbangan pembangunan masih di dasarkan pada asumsi. Pada satu sisi secara historis pembentuk dan materi muatan GBHN sangat bervariasi.

Dari sisi pembentuknya Tap MPR pada masa lalu dibentuk oleh lembaga yang berbeda beda mulai dari MPR, Presiden maupun tim bentukan presiden dan Bappenas. Bahkan dalam beberapa periode Presiden lebih dominan dalam menentukan isi GBHN. Artinya tidak ada jaminan pula bahwa jika MPR membentuk GBHN maka akan berkesinambungan dan selaras mengingat pembentuk GBHN yang berbeda-beda dari waktu ke waktu. Dalam konteks sekarang misalnya diputuskan bahwa GBHN dibentuk oleh MPR hal ini juga tidak menjamin bahwa materi muatan GBHN akan selaras dan berkesinambungan. Hal ini dikarenakan kekuatan politik di MPR saat ini sangat dinamis. Dominasi partai politik yang duduk di MPR bisa berbeda-beda dari waktu ke waktu. Hal ini dapat berdampak pada konten dari GBHN yang dibentuk sehingga sangat dimungkinkan periode MPR yang satu dengan periode MPR berikutnya tidak berkelanjutan. Bahkan ketika MPR pada masa lalu relatif sama komposisinya GBHN yang dibentuknya juga tidak sepenuhnya selaras. Setidaknya hal ini dapat dilihat bagaimana GBHN sangat dipengaruhi politik presiden dimana politik presiden dari waktu ke waktu tidak selalu sama.

Dari sisi materi muatan Ketetapan MPR di masa lalu juga tidak selalu konsisten. Hal ini tidak hanya dikarenakan dalam praktik pembentuk Tap MPR berbeda-beda namun juga sangat dipengaruhi haluan politik yang dianut oleh presiden. Tap MPR pada masa Orde Baru dan pada masa reformasi juga tidak sepenuhnya sama sebagaimana terlihat dari pembahasan Bab II.

Kedua, bervariasinya pembentuk dan materi muatan GBHN pada masa lalu mendatangkan tanda tanya apakah dengan demikian GBHN akan mengatur rencana yang menyeluruh? Walaupun secara konstitusional MPRI lah yang membentuk haluan negara namun dalam praktik tidaklah selalu demikian. Presiden turut menentukan haluan negara. Hal

ini yang kemudian berakibat bahwa tidak juga dapat ditegaskan bahwa GBHNnya MPR lebih komprehensif.

Dalam konteks UUD 1945 Perubahan maka MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Dan sangat dinamis kekuatan politik di dalamnya dari waktu ke waktu. Dengan menggunakan logika yang sama bahwa UU SPPN dibentuk Presiden dan DPR sehingga tidak memadai merencanakan lembaga negara yang lain maka argumen yang sama bisa digunakan untuk mempertanyakan GBHN yang dibentuk MPR. Hal ini dikarenakan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD sehingga tidak ada jaminan bahwa GBHNnya MPR pasti mengakomodasi rencana-rencana lembaga negara lainnya karena tidak ada keterlibatan lembaga lain.

Ketiga, apabila model GBHN yang dibentuk oleh MPR diterapkan dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD 1945 Perubahan, maka hal ini menyebabkan ketidakselarasan antara sistem presidensial dengan model GBHN yang memberikan peran yang kuat kepada MPR (baca parlemen) dalam menentukan haluan negara. Terkait dengan bentuk hukum yang akan digunakan untuk mewadahi pokok haluan negara maka pilihan atas bentuk hukum yang berupa Tap MPR maupun UU mempunyai konsekuensi dan implikasi tersendiri. Misal GBHN dalam Tap MPR lebih sulit untuk diubah. Jika kebutuhan untuk sulit mengubah ini yang dipilih maka ap MPR dapat dipertimbangkan namun hal ini mengesankan presiden menjadi mandataris MPR karena GBHN yang dijalankan presiden adalah karya MPR. Model ini mirip dengan sistem parlementer karena bagaimanapun presiden terikat dengan haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Apalagi kalau terdapat konsekuensi hukum atau politik apabila presiden dianggap tidak menjalankan GBHN sebagaimana mestinya. Hal ini sangat mencerminkan sistem parlementer. Selain itu dengan adanya GBHN dari MPR sebagai pedoman bagi presiden juga berpotensi menegasikan program-program yang telah disusun oleh presiden. Misalnya bagaimana bila terdapat perbedaan atau kontradiksi antara GBHN dan program presiden?

Jika UU yang dipilih maka UU relatif lebih mudah untuk menyesuaikan dengan perubahan dan tantangan yang ada. Pembentukan maupun perubahan UU tidak sekompleks pembentukan dan perubahan Tap MPR. Dengan bentuk UU juga dapat dinilai apakah program-program yang dibentuk oleh Presiden dan DPR serta DPD bersesuaian dengan UUD atau tidak. Hal ini penting agar tetap terjaga konsistensi antara rencana pembangunan dengan UUD 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi maupun dengan tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Kesimpulan Kedua, berkenaan dengan kewenangan MPR untuk menetapkan ketetapan MPR. Kajian ini menyimpulkan bahwa pada dasarnya tidak ada urgensi untuk membentuk TAP MPR. Hal ini didasarkan pada empat sudut pandang, yakni:

Sudut pandang latar belakang munculnya Tap MPR. Kewenangan pembentukan Tap MPR yang bersifat mengatur tidak dilandasi dasar hukum yang kuat, mengingat hal tersebut penafsiran MPR terhadap kata “menetapkan” sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 asli.

Berikutnya, sudut pandang perubahan kedudukan MPR pasca amandemen. Dalam konteks saat ini, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Hal ini tentu memiliki signifikansi terhadap kewenangan MPR. Dengan berubahnya posisi MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, maka hilang pula sejatinya legitimasi bagi MPR untuk membentuk produk hukum yang berada di atas undang-undang dan di bawah Undang-Undang Dasar. Lagi pula, MPR sendiri sejatinya sudah berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang melalui anggota DPR dan anggota DPD, yang pada dasarnya juga merupakan anggota MPR.

Kemudian, sudut pandang perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia. Pasca amandemen UUD, terdapat perubahan paradigma distribusi kekuasaan dari model *distribution of power* menjadi *separation of power*, serta semangat purifikasi sistem presidensial yang dibawa pada saat amandemen, sehingga tidak lagi terdapat adanya *parliamentary heavy* sebagaimana terjadi pada era sebelumnya. Mendasarkan pada kedua hal tersebut, maka pemberian kewenangan membentuk Tap MPR dapat dikatakan memiliki kecenderungan untuk mengembalikan *parliamentary heavy* yang ada sebelumnya dan justru tidak sesuai dengan konsep dan semangat purifikasi sistem presidensial.

Terakhir, sudut pandang dasar hukum yang melandasi kewenangan membentuk Tap MPR yang bersifat mengatur. Sebagaimana dijelaskan di atas, tidak terdapat dasar hukum yang jelas dan kuat untuk melandasi kewenangan MPR tersebut. Terlebih, berbagai kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara juga telah dihapuskan pasca amandemen UUD mengingat perubahan kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara. Untuk itu, pemberian kewenangan kepada MPR untuk dapat membentuk ketetapan yang bersifat mengatur harus dilakukan melalui amandemen UUD 1945. Hal ini penting karena tanpa ketentuan yang eksplisit dalam UUD, kewenangan menetapkan ketetapan MPR dapat dianggap sebagai perluasan kewenangan yang dilakukan oleh MPR. Untuk menghindarkan hal tersebut maka pernyataan tegas dan jelas dalam UUD perlu dilakukan sebagaimana kewenangan Presiden dan DPR serta DPD dalam membentuk undang-undang.

Kesimpulan Ketiga, berkenaan dengan kewenangan MPR untuk melakukan tafsir konstitusi. Dapat disimpulkan bahwa, ada tujuh alasan konseptual yang diajukan oleh peneliti agar MPR tidak memiliki kewenangan menafsirkan konstitusi. Menariknya, sebagian alasan - alasan ini sebagian terkonfirmasi juga dengan pandangan narasumber dan penanggap ahli ketika *roundtable expert meetings*, walaupun dengan alasan yang berbeda. Sebagian alasan tersebut sejatinya juga untuk kepentingan MPR itu sendiri, misalnya untuk menghindari tuduhan bahwa MPR ingin mengembalikan 'neo orba' dan/atau menghindarkan MPR dari kesulitan melakukan beban kerja penafsiran.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshidiqie, Jimly, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Asshidiqie, Jimly, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Biro Pengkajian MPR, KAK Penyusunan Kajian Akademik tentang Penataan Wewenang dan Tugas MPR, Jakarta.
- Fadjar, Mukthie, 2006, *Hukum dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Fajar, Mukti, dan Yulianto Achmad, 2013, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hasibuan, Albert, 2002, *Gerak Politik yang Tertawan, Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, "Kedudukan dan Implikasi Yuridis Ketetapan MPR Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011", dalam *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-undangan Indonesia*, ed. Ni'matul Huda, FH UII Press, Yogyakarta, 2015.
- Indrati, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legilasi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Joeniarso, 1991, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Jakarta.
- Kusuma, RM. A.B, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentek Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Buku 2*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Hasil Kajian MPR terkait Penataan Kewenangan MPR Tahun 2014-2019*, MPR RI, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Manan, Bagir, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, dan Susi Dwi Harijanti, 2014, *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang-Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung.

- Muntoha, Politik Hukum Masuknya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Ni'matul Huda, 2015, Problematika Ketetapan MPR Dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, FH UII Press, Yogyakarta.
- Murtopo, Ali, 1974, Strategi Politik, Penerbit CSIS, Jakarta.
- Nazriyah, Riri, 2007, MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, FH UII Press, Yogyakarta.
- Notosusanto, Nugroho, 1981, Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969, PN Balai Pustaka, Jakarta.
- Palmer, R.E. *Hermeneutika: Teori Baru Mengenai Interpretasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Puspitasari, Sri Hastuti, 2015, Kedaulatan Rakyat, MPR, dan Ketetapan MPR dalam Ni'matul Huda, Problematika Ketetapan MPR Dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, FH UII Press, Yogyakarta.
- Ridwan, "Eksistensi dan Problematika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", dalam Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-undangan Indonesia, cd. Ni'matul Huda, FH UII Press, Yogyakarta, 2015.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 – Buku III Jilid 1*, Sekeretaryat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Soehino, 2005, Hukum Tatanegara: Sumber-Sumber Hukum Tatanegara Indonesia, Liberty, Yogyakarta.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, 1979, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Alumni, Bandung.
- Sulaiman, King Faisal dan Nenti Uji Apriliasari, 2015, Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945, UII Press, Yogyakarta.
- Susanti, D.I. 2019, *Penafsiran Hukum: Teori dan Metode*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Wahidin, Samsul, 1986, MPR Dari Masa Ke Masa, Bina Aksara, Jakarta.

Jurnal

- Barak, Aharon, "Hermeneutics and Constitutional Interpretation", *Cardozo Law Review*, Vol. 14, 1993.
- Dworkin, Ronald, "Law as Interpretation", *Critical Inquiry*, Vol. 9, No. 1, 1982.
- Fahmi, Khairul, "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 3, Juni 2010.
- Jayus, "Rekonseptualisasi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 2, Juni 2013.
- Oktava, M. Saoki, "Eksistensi Ketetapan MPR/S dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal IUS*, Vol. V, No. 1, April 2017.
- Saifudin dan Dessy Ariani, "Kajian Yuridis Eksistensi dan Materi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Dalam Hirarki Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 22, No. 1.
- Schleiermacher, F.D.E. "The Hermeneutics: Outline of the 1819 lectures", *New Literary History*, Vol. 10, No. 1, 1978.

- Subkhan, Imam, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Jurnal Aspirasi*, Vol 5, No 2, Desember 2014.
- Weruini, U.U, Andayani, B., Atalim, S. "Hermeunetika Hukum: Prinsip, Kaidah, dan Interpretasi Hukum", *Jurnal Konstitusi*, Vol 13, No 1, 2016.
- Wibowo, R.A. "Kejanggalan Beberapa Putusan Korupsi Pengadaan dan Kaitannya dengan Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol 13, No 1, 2016.
- Wicaksono. Dian Agung, "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki peraturan perundang- Undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang adil di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 1, Maret 2013.

Hasil Penelitian

- Asshiddiqie Jimly, "Tinjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S RI 1960-2002", Laporan Penelitian, Kerjasama dengan Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta, Mei 2003.
- Bovens, Mark. "Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework", *European Governance Paper*, 2006.
- Thaib, Dahlan, 2000, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan*, Disertasi, Universitas Padjajaran.
- Huda, Ni'matul, Zainal Arifin Mochtar, Sigit Riyanto, dkk., Focus Group Discussion Penataan Kewenangan Dan Tugas MPR RI, Fakultas Hukum UGM, Selasa, 26 November 2019.
- Mochtar, Zainal Arifin, 2016, *Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Makalah

- Baume, Sandrine and Papadopoulus, Yannis, "Transparency as Requirement of Good Governance: A Historical Perspective", *the CAST Workshop on National Security, Risk Management, and the Transformation of Bureaucratic Ethics*, 23-24 May 2013.
- Binawan, A.A.L. "Problematik Filosofis Hukum Hak Asasi Manusia", Pelatihan HAM Dasar untuk Dosen Hukum HAM Se-Indonesia, Yogyakarta, 26-30 September 2011, yang diselenggarakan oleh PusHAM UII.
- Dwianggono, Bayu, "Ihwal Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca Reformasi", Makalah Seminar tentang Urgensi Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan, UKSW Salatiga, 11 November 2019.
- Palguna, I.D.G, "Penemuan hukum dan penggunaan yurisprudensi oleh Mahkamah Konstitusi", makalah pada Seminar "Pendidikan Hukum untuk Pembentukan Hukum Indonesia yang Berkeadilan dan Berkepastian," dilaksanakan oleh FH UGM, VVI University of Leiden, dan STIH Jentera, Yogyakarta, 27 Agustus 2019.

Artikel Koran

- Mochtar, Zainal Arifin, "Avalansa Amandemen Kelima UUD 1945", *Kompas*, 28 Agustus 2019

Website

- Asshiddiqie, Jimly, “Konstitusionalisme Haluan Negara Untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila” <https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila>.
- CNN Indonesia, Analisis: “Wacana membangkitkan GBHN dan Stabilitas Semu ala Orde Baru” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190813120238-32-420843/wacana-membangkitkan-gbhn-dan-stabilitas-semu-ala-orde-baru>.
- Detik, “Mahfud MD Bicara Perlu Tidaknya GBHN: Indonesia Punya RPJP”, <https://news.detik.com/berita/3157332/mahfud-md-bicara-perlu-tidaknya-gbhn-indonesia-punya-rpjp>.
- Rahardjo, M. “Hakikatnya kita semua adalah penafsir”. Tersedia pada: <http://mudjiarahardjo.uin-malang.ac.id/curriculum-vitae/410-hakikatnya-kita-semua-adalah-penafsir.pdf>, terakhir diakses 06 Desember 2019.
- Republika, GBHN Bisa Lemahkan Presiden, <https://www.republika.co.id/berita/koran/halaman-1/16/01/13/o0vsw74-gbhn-bisa-lemahkan-presiden>.
- Tempo, “Habibie: kembalikan GBHN” <http://www.tempo.co/read/news/2014/03/26/078565577/Habibie-Kembalikan-GBHN>.
- The Economist, “New Leader, New Indonesia”, <https://www.economist.com/asia/1999/10/21/new-leader-new-indonesia>, diakses 16 Oktober 2019.

Peraturan Perundang-undangan/Keputusan

- Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945.
- TAP MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai GBHN
- TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Tahapan I 1961-1969
- TAP MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar RI Bung Karno Menjadi Presiden RI Seumur Hidup
- TAP MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan GBHN dan Haluan Pembangunan
- TAP MPRS No. V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS yang Berjudul Berdikari sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol
- TAP MPRS No. VI/MRS/1965 tentang Banting Stir untuk Berdiri Diatas Kaki Sendiri di Bidang dan dan Pembangunan
- TAP MPRS No. VII/MPRS/1965 tentang “GESURI”, “TAVIP” “*The Fifth Freedom is our Weapon*” dan “*The Era of Confrontation*” sebagai Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik RI
- TAP MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah Untuk Mufakt dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman Bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.

- TAP MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Surat perintah presiden/Paglisma Tertinggi ABRI/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS RI
- TAP MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam UUD 1945
- TAP MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilu
- TAP MPRS No. XV/MPRS/1966 tentang Pemilihan/Penunjukan Wapres dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden
- TAP MPRS No. XVI/MPRS/1966 tentang Pengertian Mandataris MPRS
- TAP MPRS No. XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali TAP MPRS No. III/MPRS/1963
- TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI
- TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah
- TAP MPRS No. XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan
- TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme
- TAP MPRS No. XXVI/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Peneliti Ajaran-Ajaran Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno
- TAP MPRS No. XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan
- TAP MPRS No. XXVIII/MPRS/1966 tentang Kebijakanaksanaan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat
- TAP MPRS No. XXX/MPRS/1966 tentang Pencabutan Bindang “Maha Putera” Kelas III dari D.N. Aidit
- TAP MPRS No. XXXI/MPRS/1966 tentang Penggantian Sebutan “(Paduka Yang Mulia” (P.Y.M) “Yang Mulia” (Y.M.), “Paduka Tuan” (P.T.) dengan sebutan “Bapak/Ibu” atau “Saudara/Saudari”
- TAP MPRS No. XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers
- TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno
- TAP MPRS No. XXXVI/MPRS/1967 tentang Pencabutan TAP MPRS No. XXVI/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Peneliti Ajaran-Ajaran Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno
- TAP MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan TAP MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah Untuk Mufakt dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman Bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan
- TAP MPRS No. XXXVIII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan-Ketetapan MPRS
- TAP MPRS No. XXXIX/MPRS/1968 tentang Pelaksanaan TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966
- TAP MPRS No. XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan TAP MPRS No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilu
- TAP MPRS No. XLIII/MPRS/1968 tentang Penjelasan TAP MPRS No. IX/MPRS/1966

TAP MPRS No. XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengemban TAP MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia.

TAP MPR No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI

TAP MPR No. III/MPR/1973 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Jenderal TNI Soeharto Selaku Mandataris MPR

TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN

TAP MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang berupa Ketetapan-Ketetapan MPRS RI

TAP MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau lembaga-Lembaga Tinggi Negara

TAP MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil presiden RI Berhalangan

TAP MPR No. VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum

TAP MPR No. IX/MPR/1973 tentang Pengangkatan Presiden RI

TAP MPR No. X/MPR/1973 tentang Pelimpahan Tugas dan kewenangan Kepada Presiden/Mandataris MPR untuk Melaksanakan Tugas Pembangunan

TAP MPR No. XI/MPR/1973 tentang Pengangkatan Wapres RI

TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN

TAP MPR No. V/MPR/1978 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Soeharto Selaku Mandataris MPR

TAP MPR No. VI/MPR/1978 tentang Pengukuhan Penyatuan Wilayah Timor Timur Ke Dalam Negara Kesatuan RI

TAP MPR No. VII/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum

TAP MPR No. VIII/MPR/1978 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional

TAP MPR No. X/MPR/1978 tentang Pengangkatan Presiden RI

TAP MPR No. XI/MPR/1978 tentang Pengangkatan Wapres RI

TAP MPR RI No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat

TAP MPR RI No. II/MPR/1983 tentang GBHN

TAP MPR RI No. III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum

TAP MPR RI No. IV/MPR/1983 tentang Referendum

TAP MPR RI No. V/MPR/1983 tentang Pertanggungjawaban Presiden Soeharto Selaku Mandataris MPR serta Pengukuhan Pemberian Penghargaan sebagai Bapak Pembangunan Indonesia

TAP MPR RI No. VI/MPR/1983 tentang Pengangkatan Presiden RI

TAP MPR RI No. VII/MPR/1983 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang Kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional

TAP MPR RI No. VIII/MPR/1983 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia

TAP MPR RI No. I/MPR/1988 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat;

TAP MPR RI No. II/MPR/1988 tentang GBHN

TAP MPR RI No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum

TAP MPR RI No. IV/MPR/1988 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Soeharto Selaku Mandataris MPR

TAP MPR RI No. V/MPR/1988 tentang Pengangkatan Presiden RI

TAP MPR RI No. VI/MPR/1988 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional

TAP MPR RI No. VII/MPR/1988 tentang Pengangkatan Presiden RI

TAP MPR RI No. I/MPR/1993 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat

TAP MPR RI No. II/MPR/1993 tentang GBHN

TAP MPR RI No. III/MPR/1993 tentang Pemilihan Umum

TAP MPR RI No. IV/MPR/1993 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Soeharto Selaku Mandataris MPR

TAP MPR RI No. V/MPR/1993 tentang Pengangkatan Presiden RI

TAP MPR RI No. I/MPR/1998 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat

TAP MPR RI No. II/MPR/1998 tentang GBHN

TAP MPR RI No. III/MPR/1998 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI Soeharto Selaku Mandataris MPR RI

TAP MPR RI No. IV/MPR/1998 tentang Pengangkatan Presiden RI

TAP MPR RI No. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris MPR RI dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila

TAP MPR RI No. VI/MPR/1998 tentang Pengangkatan Wapres RI

TAP MPR RI No. VII/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. I/MPR 1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/1998

TAP MPR RI No. VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR RI No. IV/MPR/1983 tentang Referendum

TAP MPR RI No. IX/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR RI No. II/MPR/1998 tentang GBHN

TAP MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara

TAP MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

TAP MPR RI No. XII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR RI No. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila

- TAP MPR RI No. XIII/MPR/1998 Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia
- TAP MPR RI No. XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas TAP MPR RI No. III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum
- TAP MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
- TAP MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi
- TAP MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia
- TAP MPR RI No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara
- Ketetapan MPR No. I/MPR/1999 tentang Perubahan Kelima atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- Perubahan Kelima atas Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie.
- Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Tap MPR No. III/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
- Tap MPR No. V/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional
- Tap MPR No. VI/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara RI
- Tap MPR No. VII/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara RI
- TAP MPR No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada ST MPR-RI Tahun 2000
- TAP MPR No. I/MPR/2001 tentang Sikap MPR RI Terhadap Maklumat Presiden RI Tanggal 23 Juli 2001
- TAP MPR No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden RI K.H. Abdurrahman Wahid
- TAP MPR No. III/MPR/2002 tentang Penetapan Wakil Presiden RI Megawati Soekarnoputri.
- Tap MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa

Tap MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan
Tap MPR No. VIII/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN
Tap MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
TAP MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi
TAP MPR No. IV/MPR/2002 tentang Pencabutan TAP MPR RI No. VI/MPR/2002 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI.
TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002.
Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
Keputusan MPR RI No 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2014-2019.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Risalah Sidang, Perkara No. 86/PUU-XI/2013, Perihal Pengujian Pasal 7 Ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangana Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dokumen Lain

Konstitusi Afrika.
Konstitusi India.
Konstitusi Irlandia.

