

---

PERDEBATAN PAYUNG HUKUM POKOK-POKOK HALUAN NEGARA PASCA AMENDEMENTEN  
UUD 1945

Oleh

Zennis Helen<sup>1</sup>, Kiki Yulinda<sup>2</sup>, Wira Okta Viana<sup>3</sup>

<sup>123</sup>Fakultas Hukum Universitas Ekasakti Padang

E mail: <sup>1</sup>[zennishelen78@gmail.com](mailto:zennishelen78@gmail.com), <sup>2</sup>[kiki.yulinda@gmail.com](mailto:kiki.yulinda@gmail.com),  
<sup>3</sup>[wiraoktaviana7@gmail.com](mailto:wiraoktaviana7@gmail.com)

---

**Article History:**

Received: 13-05-2022

Revised: 07-06-2022

Accepted: 19-06-2022

**Keywords:**

perdebatan, payung,  
hukum, PPHN,  
ketatanegaraan

**Abstract:** Majelis Permusyawaratan Rakyat mengalami perubahan kewenangan setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Lembaga tertinggi negara pada zaman Orde Baru itu tak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara (GBHN), dan lembaga MPR bukan lagi terdiri dari anggota DPR, utusan daerah dan utusan golongan melainkan struktur komposisi baru yakni anggota DPR dan anggota DPD. Setelah perubahan UUD 1945 diberlakukan muncul pula keinginan ketatanegaraan untuk mengembalikan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan GBHN (baca: PPHN namun saat ini masih berdebat tentang payung hukum Pokok-Pokok Haluan Negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Topik ini penting dibuat dalam bentuk artikel dengan dua rumusan masalah, yakni tentang urgensi Pokok-pokok Haluan Negara dan payung hukum Pokok-pokok Haluan Negara pascamendemen UUD 1945 dan masalah tersebut dianalisis dengan metode yuridis normatif pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Dan dianalisis secara deskriptif dan disajikan secara kualitatif, dan dapat disimpulkan, yakni PPHN sangat urgen dalam ketatanegaraan Indonesia agar ada acuan dan pedoman dalam pembangunan nasional sehingga pembangunan nasional memang telah benar-benar direncanakan secara matang dan sistematis dalam PPHN, dan payung hukum PPHN sebaiknya dengan mengamendemen UUD 1945, jika berpayung hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Undang-Undang maka MPR tidak berwenang lagi mengeluarkan Ketetapan MPR setelah perubahan UUD 1945 dan jika dengan Undang-Undang maka tidak dipatuhi oleh Presiden dan

---

*sangat rentan mengalami perubahan setiap saat.*

---

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Artikel yang berjudul tentang Perdebatan Payung Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara Pasca Amendemen UUD 1945 penting dibuat karena 3 (tiga) alasan. Pertama, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah mereduksi wewenangnya dalam menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan saat ini disebut dengan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Saat ini ada keinginan untuk mengembalikan kewenangan MPR dalam menetapkan PPHN, Kedua, menambah kewenangan MPR dalam menetapkan PPHN sudah menjadi perdebatan ketatanegaraan di antara pakar hukum tata negara di Indonesia. Perdebatan tersebut berkisar pada payung hukum PPHN. Apakah berpayung hukum Undang-Undang yang dibentuk oleh DPR dengan Presiden, Ketetapan MPR, dan melalui amendemen UUD 1945, Ketiga, wacana menambah kewenangan MPR dalam menetapkan PPHN semakin bertambah hangat karena berkelindan dengan wacana penundaan pemilu dan perpanjangan masa jabatan presiden. Dua isu ketatanegaraan terakhir ini telah menenggelamkan rencana pemerintah memindahkan Ibu Kota Negara ke Penajam Paser Utara Kalimantan Timur.

Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca perubahan UUD 1945 mengalami perubahan kewenangan dalam ketatanegaraan Indonesia. Lembaga yang sangat superior pada rezim Orde Baru itu tidak berwenang lagi menetapkan GBHN. Sebab, kewenangan ini telah dihapus oleh MPR sendiri pada saat amendemen UUD 1945 yang dilangsungkan pada 1999 s.d 2002. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR menjadi lembaga tertinggi negara dan menjadi satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat<sup>1</sup> dan berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara. Namun, setelah perubahan UUD 1945 yang dimulai sejak 1999-2002, MPR tidak lagi sebagai satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat, sebab berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945" Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sejak saat itu MPR bukan sebagai lembaga negara tertinggi.<sup>2</sup>

Dalam pelaksanaan demokrasi, politik hukum tidak lagi meletakkan kedaulatan rakyat pada MPR. Kalau dulu kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR maka sekarang kedaulatan rakyat itu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan UUD.<sup>3</sup> Pemilihan presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR melainkan dengan pemilu secara langsung sesuai dengan konstitusi. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, sebab sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara yang dibedakan secara vertikal-struktural, yang ada sekarang adalah lembaga negara yang dibedakan secara horizontal-fungsional saja.<sup>4</sup>

Artinya, pelaksana kedaulatan rakyat tidak lagi dimonopoli oleh MPR akan tetapi

---

<sup>1</sup> Kuntara Magnar, *Alat Perlengkapan Macam Apa MPR itu?*, dalam *Interaksi Konstitusi dan Politik*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), Cet Pertama, 2016, h. 61.

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), h. 52-53.

<sup>4</sup> *Ibid*,h. 53

sudah menyebar ke berbagai lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945). Dengan kata lain, lembaga negara seperti DPR, DPD, MA, BPK, dan MK adalah pelaksana kedaulatan rakyat.

Perdebatan ketatanegaraan yang berkembang saat ini adalah terkait dengan payung hukum PPHN tersebut. Menurut Ketua Badan Pengkajian MPR Djarot Saiful Hidayat ada dua opsi payung hukum untuk PPHN, yakni ketetapan MPR atau undang-undang. Pembentukan undang-undang tidak membutuhkan amendemen konstitusi. Begitu pula ketetapan MPR dimungkinkan tanpa melalui amendemen.<sup>5</sup> Jika dibentuk dengan Undang-Undang tentu saja akan sama kedudukannya dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang juga dibentuk dengan Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sebab, pasca perubahan UUD 1945 tidak ada lagi GBHN yang menjadi bintang pemandu dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia. Saat ini, bintang pemandu itu telah diganti dengan visi dan misi calon presiden dan wakil presiden yang disampaikan pada saat kampanye pemilu presiden. Visi dan misi inilah yang diterjemahkan dalam bentuk strategi, program dan kebijakan pembangunan selama lima tahun. Visi dan misi calon presiden hanya berumur selama lima tahun dan apabila umur pemerintahan sudah usai maka berakhir pula visi dan misi presiden.

Menambah kewenangan MPR untuk menetapkan PPHN menarik dilihat dari optik hukum ketatanegaraan karena bersamaan dengan isu lain yang tak kalah pentingnya, yakni penundaan pemilu dan perpanjangan masa jabatan presiden. Penundaan pemilu dinilai tak hanya berdampak pada perpanjangan masa jabatan presiden dan wakil presiden namun semua lembaga negara baik di tingkat pusat maupun daerah akan turut mengalami perpanjangan masa jabatan, dan di saat yang sama akan muncul keresahan dan konflik sosial di tengah masyarakat.<sup>6</sup> Padahal, tanggal pemungutan suara pemilu sudah ditetapkan Komisi II DPR, pemerintah (baca: Kemendagri) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) pada 14 Februari 2024 mendatang. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penting dibuat ke dalam artikel yang diberi judul "Perdebatan Payung Hukum Pokok-Pokok Haluan Negara Pasca Amendemen UUD 1945.

#### Perumusan Masalah

Ada pun perumusan masalah dalam artikel ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah urgensi pembentukan PPHN dalam ketatanegaraan Indonesia pascaamendemen UUD 1945?
2. Apakah payung hukum PPHN yang tepat dalam ketatanegaraan Indonesia pascaamendemen UUD 1945?

#### METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Dan dianalisis secara deskriptif dan disajikan secara kualitatif.

---

<sup>5</sup> *Kompas*, 18 Maret 2022

<sup>6</sup> Zennis Helen, *Parpol dan Penundaan Pemilu*, Harian Solopos, 28 Maret 2022.

---

**HASIL DAN PEMBAHASAN****Urgensi PPHN dalam Ketatanegaraan Indonesia**

Setelah perubahan UUD 1945 terjadi perubahan yang sangat penting terkait arah pembangunan yang dituju oleh negara Indonesia. Rencana pembangunan lima tahunan yang semula termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara dan sebelum perubahan harus dilaksanakan oleh presiden sebagai mandataris MPR. Kini, setelah amendemen UUD yang dilakukan sejak 1999 s/d 2002 berganti menjadi visi dan misi presiden yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) lima tahun. Pembangunan nasional direncanakan oleh Presiden berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan Presiden bukan lagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>7</sup> Sehingga sebagai pengganti GBHN di dua rezim kekuasaan baik Susilo Bambang Yudhoyono yang berkuasa (2004-2009), (2009-2014) maupun Presiden Joko Widodo (2014-2019), (2019-2024) adalah visi dan misi Presiden yang disampaikan ketika kampanye pemilu presiden.

Akibatnya, kekuatan visi dan misi itu berubah setiap lima tahun, dan apabila berganti presiden maka akan berganti pula visi dan misinya, sehingga tidak ada yang tetap dan terus mengalami pergantian seiring pula dengan pergantian presiden. Itu terjadi sejak GBHN dihapus dalam struktur ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945.

Semenjak dihapus GBHN, bangsa Indonesia seperti kehilangan acuan dan pedoman dalam melaksanakan pembangunan nasional. Dengan demikian, PPHN menjadi penting karena tidak saja menentukan arah dan tujuan roda pemerintahan melainkan juga mempermudah koreksi seberapa berhasil pencapaian pemerintah yang sedang berkuasa. Walaupun terdapat program lain seperti RPJPN yang ditawarkan guna menggantikan posisi GBHN, namun belum mampu menjadi konsepsi yang lebih operasional agar pembangunan tidak terombang-ambing oleh kepentingan dari berbagai pihak. Penghapusan GBHN akan menyulitkan untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu pemerintahan.<sup>8</sup>

Tak hanya itu, karena GBHN dihapus maka sebagai gantinya pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJPN). Undang-Undang ini memiliki isi yang hampir sama dengan GBHN. Namun RPJPN lahir pada masa otonomi daerah yang dimana daerah memiliki kekuasaan membangun daerahnya sesuai potensi dan kemampuan seluas-luasnya. Dengan adanya otonomi daerah tersebut, maka tidak menutup kemungkinan pula bahwa daerah juga membentuk RPJMD sesuai dengan potensi daerah masing-masing.<sup>9</sup>

Padahal, idealnya setiap organisasi yang baik tentu membutuhkan perencanaan.

---

<sup>7</sup> Ani Purwanti, *Haluan Negara dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Kajian Ketetapan MPR Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945)*, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi Edisi 05/Tahun 2017, hlm. 16

<sup>8</sup> I Wayan Anggi Putra Artyana, Edward Thomas Lamury Hadjon, *Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, <https://www.google.com/search?q=Urgensi+GBHN&oq=Urgensi+GBHN+&aqs=chrome..69i57.9271j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, diakses tanggal 19 April 2022, pukul 14.00 WIB.

<sup>9</sup> I Wayan Anggi Putra Artyana, Edward Thomas Lamury Hadjon, *Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, <https://www.google.com/search?q=Urgensi+GBHN&oq=Urgensi+GBHN+&aqs=chrome..69i57.9271j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, diakses tanggal 19 April 2022, pukul 14.00 WIB

Hal ini juga tidak terkecuali bagi negara. Ketika organisasi atau negara tidak memiliki perencanaan secara pola dan konsep, maka akan sulit diprediksi arah perjalanan masa depannya. Kesulitan juga ditemui ketika mengukur keberhasilan sebuah kinerja pemerintah dimasa tersebut. Dalam rangka menyikapi berbagai perkembangan yang ada, perencanaan juga akan dapat dirancang untuk dapat menyentuh persoalan-persoalan tersebut. Di Indonesia, arah bangsa sudah dituangkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang alinia ke empat. Dalam rangka mewujudkannya bangsa Indonesia menggunakan konsep perencanaan melalui GBHN di masa lalu. Konsep-konsep pada GBHN kemudian dijadikan landasan berfikir dan bertindak bagi pemerintah yang berkuasa pada masa tersebut.<sup>10</sup>

Akibatnya, pembangunan negara ibarat tanpa perencanaan yang matang, sehingga terkesan seperti tanpa manajemen dan tanpa perencanaan untuk jangka panjang, seperti misalnya pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) yang terkesan dipaksakan, tanpa perencanaan yang matang. Padahal, rakyat Indonesia dilanda oleh COVID-19 yang menyebabkan ribuan orang meninggal karena bencana non alam itu. Tak hanya itu, tidak ada sebuah politik hukum yang sama (baca: GBHN) yang menurut Padmo Wahjono politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum, termasuk pembangunan yang akan dibentuk atau dilaksanakan.<sup>11</sup> PPHN sebagai ganti GBHN yang digagas oleh elit Senayan saat ini, sangat penting karena akan ada bintang pemandu yang akan dijadikan pedoman dalam pembangunan Indonesia dalam jangka panjang. Presiden dengan PPHN sudah mengetahui tentang apa yang akan dikerjakannya selama lima tahun masa jabatannya, dan tak lagi berdasarkan pada kekuatan visi dan misi presiden yang lebih cenderung sebagai pemanis agar menang dalam kontestasi elektoral dalam pemilihan presiden dan wakil presiden.

Namun, PPHN yang akan dibentuk haruslah GBHN (baca: PPHN) Pancasila, yang sekurang-kurangnya harus memuat lima hal. Pertama, nalar dalam GBHN (baca: PPHN) Pancasila perlu didasari oleh upaya tafsir filosofis partisipatif, Kedua, Pancasila sebagai titik tolak wacana ideologis perlu dikembangkan hingga pada tingkat praktis. Sebagai contoh kebijakan pendidikan masa kini yang diterjemahkan dalam slogan pendidikan karakter, Ketiga, GBHN (baca: PPHN) Pancasila cukuplah dipahami sebagai hasil dari menerjemahkan visi kebangsaan ke dalam praktik kebijakan-kebijakan strategis, Keempat, dalam wilayah operasional, GBHN (baca: PPHN) Pancasila perlu menciptakan semangat yang inheren dalam setiap praktik individu ataupun perseorangan.<sup>12</sup>

### **Payung Hukum PPHN Setelah Amendemen UUD 1945**

Sebelum membahas bagian ini, terlebih dahulu penting dikaji tentang kedudukan MPR setelah perubahan UUD 1945. UUD NRI Tahun 1945 telah mengubah susunan, kedudukan serta kewenangan MPR secara sangat prinsip. Perubahan itu dimulai dengan mengubah Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan

---

<sup>10</sup> I Wayan Anggi Putra Artyana, Edward Thomas Lamury Hadjon, *Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, <https://www.google.com/search?q=Urgensi+GBHN&oq=Urgensi+GBHN+&aqs=chrome..69i57.9271j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, diakses tanggal 19 April 2022, pukul 14.00 WIB

<sup>11</sup> Padmo Wahjono dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 13.

<sup>12</sup> Saifur Rohman, *Merancang GBHN Pancasila*, Kompas, 6 Agustus 2018.

rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan dirubah menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Perubahan ketentuan ini, setidaknya mengandung tiga makna. Pertama, kedaulatan atau kekuasaan tertinggi itu berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya, Kedua, kedaulatan rakyat tersebut harus pula diselenggarakan atau dilaksanakan menurut ketentuan UUD itu sendiri, Ketiga, organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya MPR saja, melainkan semua lembaga negara adalah juga pelaku langsung atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut.<sup>13</sup>

Dengan kata lain, bahwa DPR adalah pelaku kedaulatan rakyat di bidang pembentukan undang-undang, Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan negara, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di bidang tugasnya masing-masing.<sup>14</sup>

Artinya, kedaulatan rakyat tidak lagi dimonopoli oleh MPR dan pelaku kedaulatan rakyat sudah menyebar ke 8 (delapan) organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD, yakni DPR, DPD, MPR, BPK, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.<sup>15</sup> Di masa reformasi, kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi lembaga-lembaga tinggi negara lainnya diwujudkan dalam bentuk Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis yang disampaikan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya dalam sidang tahunan majelis. Hasil pembahasan laporan yang disampaikan tersebut dapat berupa rekomendasi.<sup>16</sup>

Kemudian, yang tak kalah pentingnya, adanya pergeseran kewenangan dalam membentuk undang-undang dari eksekutif ke legislatif maka terjadi pula pergeseran dengan ditinggalkannya prinsip pembagian kekuasaan dengan prinsip supremasi MPR menjadi pemisahan kekuasaan dengan prinsip *checks and balances* sebagai ciri melekatnya.<sup>17</sup> Perubahan UUD 1945 dilakukan pada kurun waktu 1999-2002 dalam satu rangkaian perubahan dibahas selama 2 tahun 11 bulan dengan cermat dan disahkan dalam empat tahap sidang tahunan MPR yaitu tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.<sup>18</sup> Perubahan itu juga memperlihatkan bahwa Indonesia mengadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan antara lain prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* yang menggantikan prinsip supremasi parlemen yang dianut sebelumnya.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Ni'matul Huda" *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta, (FH UII Press, 2014), h. 139.

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia asca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan pendidikan Hukum Indonsia dalam Ni'matul Huda" Perkembangan Hukum Tata Negara.....*, Ibid, h. 139-140.

<sup>15</sup> Ni'matul Huda" *Perkembangan Hukum Tata Negara,,-----*, Ibid h. 140.

<sup>16</sup> H.M Arsyad Mawardi, *Pengawasan & Keseimbangan antara DPR dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI Kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis dan Komprehensif*, (Semarang: RaSAIL Media Group, 2013), h. 101.

<sup>17</sup> Ibid, h. 143.

<sup>18</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu dalam Martitah, Mahkamah Konstitusi dari Negatif Legislatur ke Positive Legislature? Cet 1* (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), h. 2.

<sup>19</sup> Martitah, *Mahkamah Konstitusi-----*, Ibid

MPR bukan lagi sebagai lembaga negara yang melakukan kedaulatan rakyat sepenuhnya, dan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara sudah tidak relevan.<sup>20</sup> Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara merupakan upaya logis untuk keluar dari perangkat *design* ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan *cheks and balances* antara lembaga-lembaga negara.<sup>21</sup> Penghapusan predikat sebagai pemegang daulat rakyat diikuti dengan mengubah Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 sehingga komposisi MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.<sup>22</sup> Senada dengan itu, Bagir Manan menyebutkan bahwa perubahan kedudukan keanggotaan dan mekanisme keanggotaan MPR selain untuk menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak UUD, juga dimaksudkan sebagai jalan mewujudkan gagasan meniadakan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>23</sup>

Tak hanya itu, perubahan terhadap MPR mencakup pula perubahan atas kewenangan dan susunan keanggotaannya. Setidaknya, terdapat 3 (tiga) implikasi mendasar akibat perubahan UUD 1945 terhadap kedudukan dan kewenangan MPR. Pertama, MPR berubah derajatnya diantara lembaga negara lainnya; tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum diamandemen sebagai perwujudan mutlak (representasi absolut) dari kedaulatan rakyat Indonesia. MPR pasca amandemen UUD 1945 dengan fungsi yang berbeda namun berkedudukan sederajat dengan lembaga negara lainnya, Kedua, MPR tidak lagi murni sebagai lembaga perwakilan namun lebih menjadi "*joint session*" antara anggota DPR dan anggota DPD yang memiliki fungsi seperti lembaga konstituante di masa lalu yang bertugas merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, Ketiga, MPR pasca perubahan UUD NRI 1945 hanya diberikan kewenangan dalam membuat keputusan yang bersifat penetapan (*beshikking*).<sup>24</sup>

Perubahan sangat mendasar mengenai kewenangan MPR adalah menghapuskan dua kewenangan MPR yaitu kewenangan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara dan mengangkat presiden dan wakil presiden. Dua kewenangan yang dihapus ini saling terkait dan berhubungan karena presiden tidak lagi diangkat oleh MPR, maka MPR tidak perlu lagi menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara untuk dijalankan oleh Presiden setiap lima tahun sekali.<sup>25</sup>

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UUD 1945, MPR berwenang, yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (ayat 1), Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (ayat 2), Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar ayat (3). Dari ketentuan Pasal 3 di atas, MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan produk hukum berupa ketetapan MPR atau keputusan

---

<sup>20</sup> Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm.325.

<sup>21</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Ed ke- 2, Cet ke- 4, (Depok: Rajawali Pers, 2018), h. 10.

<sup>22</sup> *Ibid*

<sup>23</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, (FH UII Press, 2007), h. 134-135.

<sup>24</sup> Rambe Kamarul Zaman, *Sejarah TAP MPR*, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi, *Menegaskan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/MPRS Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Edisi 05/Tahun 2017, h. 4-5.

<sup>25</sup> Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum*,-----, *Op.cit*, h 324.

MPR karena MPR tidak lagi berwenang menetapkan GBHN.<sup>26</sup> Ketetapan MPR terakhir yang mengatur GBHN adalah Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004. Sejak 2004 maka negara Indonesia tidak lagi mempunyai GBHN sebagai sebuah politik hukum negara. Politik hukum negara hanya terdapat dalam UUD 1945.<sup>27</sup>

Lebih jauh dari itu, ada beberapa kewenangan MPR yang dicabut setelah perubahan UUD 1945, di antaranya MPR tidak berwenang lagi memilih presiden dan wakil presiden karena presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat. MPR tak lagi berwenang menetapkan GBHN dan kewenangan ini telah dihilangkan oleh MPR sendiri, MPR tak lagi berfungsi sebagai lembaga tertinggi negara, dan MPR sudah disejajarkan dengan lembaga negara yang lain, seperti DPR, DPD, BPK, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi.<sup>28</sup>

Payung hukum PPHN. Payung hukum GBHN (baca: PPHN) sebelum amendemen UUD 1945 adalah UUD 1945 dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004. Artinya, GBHN terdapat dalam dua pengaturan hukum, yakni diatur dalam UUD 1945. Berdasarkan Pasal 3 UUD 1945 dan pengaturan melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara 2009-2024. Sementara, pasca amendemen UUD 1945, yang namanya bukan GBHN lagi akan tetapi diganti dengan PPHN. Payung hukum PPHN setelah perubahan UUD 1945, terdapat beberapa pilihan pembentuk undang-undang, yakni diatur dengan Ketetapan MPR dan diatur dengan undang-undang. Uraian berikut ini akan memperjelas dua pilihan itu sebagai berikut:

#### **Payung hukum PPHN dengan Ketetapan MPR**

Jika PPHN diatur dengan Ketetapan MPR. Lembaga salah satu pelaksana kedaulatan rakyat tersebut setelah dikeluarkannya Ketetapan MPR RI Nomor 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 dengan tujuan pembentukannya: Pertama, meninjau materi dan status hukum setiap TAP MPRS dan TAP MPR, Kedua, menetapkan keberadaan (eksistensi) dari TAP MPRS dan TAP MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang, Ketiga, memberi kepastian hukum.<sup>29</sup>

Dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR RI Nomor 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 tersebut, tidak ada lagi ketetapan MPR yang dikeluarkan oleh MPR sejak 2003 sampai saat ini.

MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan TAP MPR karena MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Menurut Sri Soemantri lembaga negara berdasarkan hasil amendemen adalah BPK, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK KY dan termasuk

---

<sup>26</sup> Soetanto Soepiadhy, *Diperlukan Pengaturan Ketentuan Politik Hukum Dalam UUD 1945 dalam Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implementasi*/Editor: Satya Arinanto, Ninuk Triyanti, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 238.

<sup>27</sup> *Ibid*

<sup>28</sup> Zennis Helen, [https://www.kompas.id/baca/artikel\\_opini/2022/03/22/mereposisi-lembaga-permusyawaratan-rakyat](https://www.kompas.id/baca/artikel_opini/2022/03/22/mereposisi-lembaga-permusyawaratan-rakyat), diakses pada tanggal 10 April 2022, pukul 16.00 WIB.

<sup>29</sup> Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretaris Jenderal MPR RI, 2012, h. 51.

MPR.<sup>30</sup> Dalam Pasal 24C Ayat (1) juga disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Ini senada dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai pengujian UU No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan pengujian UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa “ UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang utama (*main state organ, prinsipal state organ*).<sup>31</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara. Sehingga ia tidak berwenang lagi dalam mengeluarkan ketetapan MPR yang akan mengikat ke luar dan ke dalam, termasuk ketetapan MPR tentang PPHN yang akan mengikat lembaga negara lain, terutama presiden dan lembaga negara lainnya yang diatur dalam UUD NRI 1945. Dengan kata lain, MPR tidak lagi memiliki basis hukum dan sosiologis dalam mengeluarkan ketetapan MPR setelah perubahan UUD 1945, termasuk Ketetapan MPR tentang PPHN.

Saat ini, hanya beberapa ketetapan MPR yang berlaku, diantaranya adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR 1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.<sup>32</sup> Dua ketetapan bahkan digunakan dalam konsideran mengingat UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

MPR hanya berwenang mengeluarkan keputusan MPR yang hanya mengikat ke dalam MPR. Ketetapan tersebut hanya berlaku bagi anggota MPR saja, misalnya keputusan tentang Tatib Anggota MPR. Penjelasan di atas memberikan penegasan bahwa payung hukum pembentukan PPHN dengan Ketetapan MPR tidak lagi sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia pascaamandemen UUD 1945. MPR tidak lagi memiliki landasan otoritas dalam mengeluarkan Ketetapan MPR tentang PPHN.

### **Payung hukum PPHN dengan Undang-Undang**

Payung hukum pembentukan PPHN berkembang juga opsi dalam bentuk undang-undang. Jika dengan undang-undang berarti dibentuk oleh DPR dan pemerintah. Kedua lembaga itu merupakan memiliki otoritas dalam membentuk undang-undang. Jika dibentuk dengan UU maka berpotensi akan mengalami perubahan setiap saat, atau setidaknya tidaknya hanya akan berlaku dalam jangka waktu lima tahun, Kedua, tingkat kepatuhan lembaga negara dan rakyat terhadap dua opsi payung hukum tersebut. Jika hanya akan bernilai semantik tentu tidak akan membawa manfaat dan malahan akan mendatangkan mudhorat.<sup>33</sup>

Bagaimana pun, jika dibentuk dengan undang-undang akan memunculkan tarik-menarik kepentingan dan masing-masing anggota DPR mengedepankan kepentingan pribadi,

---

<sup>30</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaannya*, (FH UII Press, Yogyakarta, 2014), h. 134.

<sup>31</sup> *Ibid*, h, 135.

<sup>32</sup> Lihat Konsideran Mengingat UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

<sup>33</sup> Zennis Helen, <https://www.kompas.id/baca/artikel/opini/2022/03/22/mereposisi-lembaga-permusyawaratan-rakyat>, diakses pada tanggal 10 April 2022, pukul 16.00 WIB.

kelompok dan partainya. Padahal, yang akan dibuat ini PPHN yang diharapkan akan berlaku dalam jangka panjang dan menjadi bintang pemandu yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan, serta memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan.<sup>34</sup> Apalagi ditambah lagi, dalam proses pembentukan undang-undang belakangan ini yang kurang mengindahkan aspirasi dan masukan dari rakyat. Sehingga tidak elok secara ketatanegaraan payung hukum PPHN dalam bentuk undang-undang. Jika dibentuk dengan undang-undang, apakah mampu memenuhi beberapa kebutuhan, yakni mampu dilaksanakan, dapat ditegakkan, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur, mampu menyerap aspirasi masyarakat.<sup>35</sup>

Ini akan menjadi masalah di tengah pembentukan undang-undang saat ini yang kurang merespon aspirasi dan kehendak rakyat. Bukan hanya itu, ketika dibentuk dengan undang-undang, maka ia akan sama dengan UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), sebagai ganti dari GBHN sebagai tindak lanjut dari visi dan misi presiden dan wakil presiden yang disampaikan ketika pencalonan presiden dan wakil presiden.

Dari segi kekuatan mengikat kurang sehingga jika akan dibentuk juga PPHN itu maka harus melalui amendemen UUD 1945. Satu-satunya jalan untuk membentuk PPHN jika akan dijadikan juga sebagai pokok-pokok haluan negara dalam jangka panjang harus dilakukan dengan amendemen kelima UUD 1945. Hal ini adalah dalam kerangka untuk mengadaptasi konstitusi suatu negara dari waktu ke waktu agar dapat menyesuaikan dengan kebutuhan, ekspektasi, dan aspirasi generasi masa depan.<sup>36</sup>

Ada beberapa catatan tentang pilihan amendemen UUD 1945 ini. Pertama, MPR harus direkonstruksi dengan menjadikannya kembali sebagai lembaga tertinggi negara yang membawahi lembaga negara lain. Ia yang akan memancarkan kewenangan kepada lembaga negara lain yang sama-sama diatur dalam UUD 1945.

Kedua, terkait dengan kekhawatiran amendemen UUD 1945 akan meluber pada pasal-pasal lain maka perlu dibuat kesepakatan dasar sebelum amendemen dilakukan. Kesepakatan dasar yang relevan dengan kondisi saat ini adalah tidak mengubah pembatasan masa jabatan presiden (pasal 7 UUD 1945), tidak akan memperkuat kewenangan DPD (pasal 22D) dan tidak akan mengubah pasal 22E tentang Pemilihan Umum.

Kesepakatan dasar serupa juga pernah dibuat oleh MPR dalam perubahan UUD 1945 pada 1999-2002, yakni tidak mengubah pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, mempertegas sistem presidensial, penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal, dan perubahan dilakukan dengan cara "adendum". Ketiga, tak boleh dilupakan adalah setiap perubahan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan dikehendaki oleh sebagian terbesar rakyat (Bagir Manan, 1995:9).

---

<sup>34</sup> Otong Rosadi, *Pertambangan dan Kehutanan dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila Dialektika Hukum dan Keadilan Sosial*, (Thafa Media, 2012), h. 2.

<sup>35</sup> Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (FH UII Press, 2009), h. 2.

<sup>36</sup> Ashok Dhamija dalam Pan Mohamad Faiz, *Amendemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), h. 1.

## KESIMPULAN

PPHN sangat penting dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia karena menjadi bintang pemandu dan politik hukum pembangunan nasional. PPHN yang pembentukannya dikembalikan kepada MPR akan memudahkan presiden dalam melaksanakan pemerintahan karena menjabarkan PPHN yang dibentuk oleh MPR, sehingga pembangunan nasional dapat berkelanjutan dan tak lagi dilandaskan kepada visi dan misi presiden.

Payung hukum PPHN sebaiknya melalui amandemen UUD 1945 dan jika dengan payung hukum ketetapan MPR dan Undang-Undang akan mengalami hambatan konstitusional dan sering mengalami perubahan karena sangat tergantung pada keinginan DPR dan pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

- [1] Purwanti, Ani, Haluan Negara dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Kajian Ketetapan MPR Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi Edisi 05/Tahun 2017;
- [2] Kamarul, Rambe Zaman, Sejarah TAP MPR, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi, Menegaskan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/MPRS Dalam Sistem Hukum Indonesia, Edisi 05/Tahun 2017;
- [3] Magnar, Kuntara, Alat Perlengkapan Macam Apa MPR itu?, dalam Interaksi Konstitusi dan Politik, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH);
- [4] Moh. Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- [5] -----, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- [6] Martitah, Mahkamah Konstitusi dari Negatif Legislatif ke Positive Legislature? Cet 1 Jakarta: Konstitusi Press, 2013;
- [7] Huda, Ni'matul' Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan, Yogyakarta, Penerbit FH UII Press, 2014
- [8] Nazriyah, Riri, MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, FH UII Press, 2007;
- [9] Saiful, Teuku, Bahri Johan, Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: Deepublish, 2018;
- [10] Soetanto Soepiady, Diperlukan Pengaturan Ketentuan Politik Hukum Dalam UUD 1945 dalam Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implementasi/Editor: Satya Arinanto, Ninuk Triyanti, Jakarta: Rajawali Pers, 2009;
- [11] Saifudin, Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Penerbit FH UII Press, 2009;
- [12] Isra, Saldi, Pergeseran Fungsi Legislasi, Ed ke- 2, Cet ke- 4, Depok: Rajawali Pers, 2018;
- [13] Rosadi, Otong Pertambangan dan Kehutanan dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila Dialektika Hukum dan Keadilan Sosial, Penerbit Thafa Media, 2012
- [14] Mohamad Faiz, Pan, Amendemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal, Depok: Rajawali Pers, 2019;
- [15] Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretaris Jenderal MPR RI, 2012;

- [16] I Wayan Anggi Putra Artyana, Edward Thomas Lamury Hadjon, Urgensi Keberadaan GBHN Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, <https://www.google.com/search?q=Urgensi+GBHN&oq=Urgensi+GBHN+&aqs=chrome..69i57.9271j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, diakses tanggal 19 April 2022;
- [17] Zennis Helen, <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/03/22/mereposisi-lembaga-permusyawaratan-rakyat>